



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Sara Vieira de Oliveira

**O PACTO DE MILÃO COMO INSTRUMENTO PARA UMA POLÍTICA
PUBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À FOME NA CIDADE DO RIO
DE JANEIRO**

Rio de Janeiro

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Sara Vieira de Oliveira

**O PACTO DE MILÃO COMO INSTRUMENTO PARA UMA POLÍTICA
PUBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À FOME NA CIDADE DO RIO
DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Agendas das Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Rio de Janeiro

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Sara Vieira de Oliveira

**O PACTO DE MILÃO COMO INSTRUMENTO PARA UMA POLÍTICA
PUBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À FOME NA CIDADE DO RIO
DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Agendas das Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Prof. Dr. Rafael dos Santos da Silva

Rio de Janeiro

2024

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto analisar o Pacto de Milão para Política de Alimentação Urbana, a fim de verificar como este acordo internacional pode ser utilizado como instrumento para implementação de políticas públicas de enfrentamento à fome na cidade do Rio de Janeiro. Assim, a pesquisa foi desenvolvida pelo método de abordagem qualitativa, a partir da análise dos documentos e dados disponibilizados em sites dos órgãos oficiais. Com base no levantamento e análise dos dados e das informações coletadas, o presente trabalho apresenta a experiência internacional de países que aderiram ao Pacto de Milão, com indicação de modelos internacionais de políticas relacionadas ao combate da insegurança alimentar, aponta as políticas mais atuais sobre desperdício de alimentos e combate à insegurança alimentar na cidade do Rio de Janeiro, e apresenta críticas quanto às recomendações propostas pelo Pacto de Milão para o desenvolvimento de um sistema alimentar mais justo, tanto no contexto urbano quanto rural, identificando suas fragilidades, potenciais, barreiras e facilitadoras, principalmente considerando a estrutura do sistema capitalista atual.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Insegurança Alimentar; Direito da Cidade; Urbanização Capitalista.

ABSTRACT

This research aims to analyze the Milan Pact for Urban Food Policy, in order to verify how this international agreement can be used as an instrument for implementing public policies to combat hunger in the city of Rio de Janeiro. Thus, the research was developed using a qualitative approach, based on the analysis of documents and data available on official bodies' websites. Based on the survey and analysis of data and information collected, this work presents the international experience of countries that have joined the Milan Pact, indicating international policy models related to combating food insecurity, pointing out the most current policies on waste of food and combating food insecurity in the city of Rio de Janeiro, and presents criticisms of the recommendations proposed by the Milan Pact for the development of a fairer food system, both in the urban and rural context, identifying its weaknesses, potential, barriers and facilitators, especially considering the structure of the current capitalist system.

Keywords: Public Policies; Food Insecurity; City Law; Capitalist Urbanization.

AGRADECIMENTOS

Em muitos momentos eu me senti deslocada no meio jurídico e me questioneei se tinha feito a escolha certa quando decidi cursar a faculdade de direito. Meu incômodo sempre se deu principalmente por não me encaixar no modelo elitista jurídico e por questionar as estruturas de poder. Por sorte a vida me trouxe até aqui.

Foi então neste Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito que eu pude questionar, pesquisar e entender tanta coisa. Foi aqui que encontrei pessoas tão extraordinárias. E foi aqui que eu me encontrei de novo. Por isso, só tenho a agradecer a Deus, por esta caminhada e por ter colocado no meu caminho pessoas tão incríveis.

Agradeço aos meus pais, por me ensinarem na simplicidade questões tão complexas. Portanto, obrigada, mãe, por ser minha melhor amiga da vida, minha maior incentivadora e minha base. Obrigada pai, por me ensinar a questionar o mundo e ao mesmo tempo encher meu coração de compaixão. Vocês são fundamentais na minha vida.

Agradeço ao meu grande companheiro de vida, meu marido Pablo Deleon, que me olha com admiração e que sempre me lembra de acreditar em mim. Você é meu maior exemplo de fé. Agradeço aos meus irmãos, Jônatas e Gerusa, que sempre me mostram o mundo de um jeito diferente e me ensinam tanto com amor. Obrigada por tudo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Domingues, agradeço por ter acreditado em mim, por respeitar minha pesquisa e meus caminhos, por ter me mostrado o mundo acadêmico, por ter dividido sua sala de aula comigo e por tantas outras oportunidades. Muito obrigada pelo seu tempo, seu respeito, pelos ensinamentos e por sua paciência.

Agradeço ao coordenador deste Programa de Mestrado, Prof. Dr. Emerson Moura, que tanto me incentivou e me ensinou. Ainda, agradeço às surpresas boas que a vida me deu, meu melhor grupo de mestrado: Ana Beatriz Paz, Andreia Alvarenga, Daniel Lacerda, Sarita Silva e Vinicius Gama. Essa jornada acadêmica foi mais feliz por causa de vocês. Obrigada por dividirem as noites de insônia, as preocupações e as risadas. Vocês são minha boa sorte.

Finalmente, agradeço aos meus amigos de vida, que tanto me incentivaram a começar o mestrado, que torcem e acreditam em mim e que trazem felicidade para minha vida. Agradeço principalmente às minhas amigas, mulheres que me puxam para cima e me orgulham. Como tenho a sorte grande de ter muitos amigos, se listasse aqui poderia cometer o erro de deixar alguém de fora, por isso, saibam, eu me sinto extremamente afortunada de ter vocês na minha vida.

LISTA DE ABREVIATURAS

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

MUFPP - Milan Urban Food Policy Pact

ONU - Organização das Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico – Percentual de pessoas subnutridas no mundo até 2014. Fonte: FAO 2014.

Figura 2: Gráfico de distribuição da fome no mundo. Fonte: FAO 2014.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo dos Compromissos estabelecidos no Pacto de Milão

Quadro 2 – Relação de cidades que aderiram ao Pacto de Milão

Quadro 3 – Visão consolidada das Categorias, Recomendações e Indicadores

Quadro 4 – Relação de cidades do continente africano que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Quadro 5 – Relação de cidades do continente asiático que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Quadro 6 – Relação de cidades do continente europeu que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Quadro 7 – Relação de cidades do continente americano que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Quadro 8 – Relação de Órgãos vinculados à Prefeitura do Rio de Janeiro com competências diretamente relacionadas ao Pacto de Milão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E O COMBATE À FOME	11
CAPÍTULO 2 O PACTO DE MILÃO COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À FOME – FRAGILIDADES E POTENCIAIS.....	37
2.1. O CONTEXTO DA NECESSIDADE HISTÓRICA DO PACTO DE MILÃO PARA POLÍTICA ALIMENTAR URBANA	40
2.2. ADESÃO INTERNACIONAL AO PACTO DE MILÃO	47
2.3. POTENCIAIS E FRAGILIDADES.....	65
CAPÍTULO 3 O CONTEXTO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS E ENFRENTAMENTO À FOME NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	68
3.1. ANUÊNCIA AO PACTO DE MILÃO PELA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS APÓS A ADESÃO	69
3.2. ANÁLISE DAS AÇÕES ADOTADAS PELA CIDADE DO RIO DE JANEIRO À LUZ DO PACTO DE MILÃO	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

INTRODUÇÃO

*A revolução será urbana
ou não será*¹

A partir dos dados levantados e apresentados ao longo deste trabalho, que demonstram o crescente número de pessoas em situação de insegurança alimentar no mundo, principalmente após a pandemia, este trabalho busca entender e analisar como o Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana pode ser utilizado como diretriz para implementação de políticas públicas de enfrentamento à fome especificamente na cidade do Rio de Janeiro.

Para isso, buscou-se entender como se deram os movimentos históricos de formação das cidades, identificando como a alimentação impactou nesse processo. Assim, o primeiro capítulo apresenta este processo de formação das cidades e sua relação com a alimentação, desde os primeiros elementos até a cidade moderna capitalista, a fim de identificar suas principais características e com isso entender os principais desafios enfrentados para o combate à insegurança alimentar.

Em seguida, após compreendido o processo de formação das cidades a partir do acesso à alimentação, passa-se a entender o Pacto de Milão sobre Política Urbana, esclarecendo-se sobre seus principais objetivos, a experiência internacional, suas fragilidades e potenciais enquanto acordo internacional.

Sequencialmente, o terceiro capítulo apresenta o cenário específico da cidade do Rio de Janeiro em relação à insegurança alimentar, os desafios enfrentados, as políticas públicas implementadas, a anuência ao Pacto de Milão sobre Política Urbana e as barreiras e facilitadoras para utilização deste instrumento internacional como diretriz para implementação de políticas públicas de enfrentamento à fome na cidade do Rio de Janeiro.

¹ HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. In VAINER, Carlos et. al. Cidades rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial: Carta Maior, 2013. P.66

CAPÍTULO 1

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E O COMBATE À FOME

Para que seja possível compreender o que seria o direito à alimentação adequada e o consequente enfrentamento à fome, é necessário primeiramente entender o que é a chamada “insegurança alimentar”. Esse termo se refere à condição de acesso regular e seguro a alimentos em quantidade nutricional suficiente para atender as necessidades de cada pessoa, respeitando as suas condições sociais e culturais.

A insegurança alimentar pode ser classificada em três níveis: leve, moderada e grave. A insegurança alimentar leve é verificada quando há receio de o indivíduo estar em situação de fome em breve. A moderada está relacionada à restrição da quantidade de comida e a insegurança alimentar grave é configurada quando há escassez de alimento².

A partir de 2017 a fome no Brasil voltou a ser crescente, sendo que em 2018 já se configurava um retorno do país ao Mapa da fome³, conforme amplamente noticiado⁴. Além disso, uma pesquisa realizada pela Rede Penssan demonstrou que a insegurança alimentar foi ainda mais crescente diante do contexto da pandemia acarretada pelo COVID-19.

Com base nesses parâmetros, o referido relatório da Rede Penssan⁵ verificou que em dezembro de 2020 menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) viviam em segurança alimentar, sendo que 55,2% da população brasileira (cerca de 43,4 milhões de brasileiros) se encontrava em insegurança alimentar e 9% (19 milhões de brasileiros) conviviam com a fome.

Este relatório identificou ainda que as regiões Sul e Sudeste são as com o maior número de pessoas em insegurança alimentar, totalizado em 123.624.655, constituindo 7.453.958 em estado de insegurança alimentar grave, que indica ocorrência de fome.

² FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. **O que é insegurança alimentar**. 2011. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/sistemas-alimentares-fome-e-inseguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil>. Acesso em 15 de março de 2024.

³ PETROPOULEAS, Suzana. **Volta do Brasil ao Mapa da Fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista**. 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz-economista.shtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁴ SILVEIRA, Daniel. **Fome no Brasil: em 5 anos, cresce em 3 milhões o nº de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, diz IBGE**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/fome-no-brasil-em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-no-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁵ REDE PENSSAN. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

O estudo concluiu que as pessoas em estado de insegurança alimentar eram em maioria mulheres, pessoas de raça/cor de pele preta ou parda e/ou com baixo nível de escolaridade, potencializado pelo desemprego e redução de rendimentos familiares.

Como se pode observar, a insegurança alimentar é configurada em diferentes níveis, e conseqüentemente, verificada em diversas áreas das cidades brasileiras. Exatamente por essa razão, o enfrentamento à insegurança depende da observância as especificidades desses critérios, níveis, pessoas e lugares.

Considerando que os dados alarmantes acima apresentados, bem como que a alimentação é direito básico inerente à vida e constitucionalmente previsto, faz-se necessário entender, primeiramente, como se dá a relação desse direito humano com o direito da cidade, de igual modo sua relação com o sistema capitalista e ainda as previsões legais e constitucionais relativas a este direito.

1.1. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CIDADES SOB A ÓTICA DO ACESSO À ALIMENTAÇÃO

Como se verá ao longo deste capítulo, o processo de formação das cidades sempre esteve essencialmente relacionado à produção e acesso à alimentação. Fato este, inclusive, perceptível não só nos primeiros elementos indicadores de formação das cidades, mas ainda hoje, de modo que a paisagem urbana se modificou e vem se modificando ao longo da história conforme cada época, principalmente em razão do processo de industrialização capitalista.

Exatamente por isso é que se faz necessário primeiramente compreender como se deu o processo de formação das cidades ao longo da história e sua relação com o acesso, produção e distribuição de alimentos. Por essa razão este tópico se limitará a trazer de forma cronológica os referenciais teóricos relativos à formação das cidades, bem como as modificações sofridas em sua estrutura institucional e na paisagem urbana ao longo da história.

1.1.1. A cidade pré-capitalista

Apesar de não haver um determinismo de quando exatamente surgiram as cidades, é possível entender como se deu esse processo através de alguns elementos e fenômenos importantes verificados ao longo da história. Nesse aspecto, Maria

Encarnação Beltrão Esposito esclarece que o primeiro momento histórico fundamental para o processo de urbanização foi o período paleolítico.⁶

Nesse período histórico, dois fenômenos ganham destaque no processo de formação das cidades, quais sejam: a atenção que davam aos mortos e a relação do homem com a caverna. Conforme é sabido, o homem paleolítico era nômade e apesar de não terem moradia fixa, estudos arqueológicos observaram a existência de túmulos e covas. Inclusive nesse aspecto, Mumford esclarece que em realidade, possivelmente foram os mortos os primeiros a ter uma moradia permanente.⁷

Foi também nesse período em que se observou em algumas regiões marcas da presença do homem em cavernas, o que demonstra os primeiros indícios da relação da população humana com um lugar fixo para sua segurança, guarda de seus materiais, acasalamento e para onde iam quando estavam com fome, apesar de ainda não estabelecerem ali sua moradia.

Tem-se que o paleolítico durou entre 2,6 milhões de anos atrás até 10.000 a.C, seguido pelo período denominado “mesolítico”, marcado pelo início do processo de plantação e domesticação de animais.⁸ Esse momento foi essencial para a formação das cidades, uma vez que exatamente nesse período é que o homem passa a buscar um melhor lugar para produção de suprimentos. Importante destacar que este foi um processo de plantação e domesticação de animais foi longo e durou cerca de três ou quatro mil anos para que as práticas fossem sistematizadas⁹.

A necessidade e interesse na produção de alimentos e domesticação de alimentos ensejou na permanência do homem em um lugar fixo. Ou seja, foi exatamente a necessidade pelo acesso à alimentação que transformou o homem nômade em sedentário, dando início ao período histórico seguinte (neolítico)¹⁰, marcado pelo começo da vida em aldeias.

Essas aldeias e primeiros indícios de formação estrutural de cidades começam a se organizar espacialmente próximas às margens dos rios por exemplo, diante da necessidade daquela população ter mais fácil acesso à água e para que fosse possível a

⁶ SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.7.

⁷MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. Neil R. da Silva. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. P. 13.

⁸ SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.8.

⁹ Ibidem, P. 9.

¹⁰ Ibidem. P.10.

alimentação que era dependente das pastagens e agricultura.

É então no período neolítico que passam a existir melhores condições de produção, distribuição de alimentos e proteção dos habitantes daquelas aldeias. Nesse aspecto Maria Encarnação Beltrão Esposito destaca:

no neolítico já havia se realizado a primeira condição para o surgimento das cidades, qual seja a fixação do homem à terra através do desenvolvimento da agricultura e da criação de animais, mas faltava a concretização da segunda condição, que é uma organização social mais complexa.¹¹

Ou seja, apesar de ter sido no neolítico em que o homem passou a estabelecer sua moradia fixa, produção, alimentação e proteção própria, todos os outros elementos essenciais à formação das cidades só foram efetivamente estruturados posteriormente, quando o cultivo agrícola permitiu a produção de alimentos em quantidade superior à necessária.

É exatamente a partir dessa produção e gestão de “excedente alimentar” que se inicia o processo de divisão de trabalho juntamente com outras condições relacionadas que dão origem aos primeiros indícios de cidades.¹²

Como dito inicialmente, não há uma data exata de quando e onde surgiram as cidades, entretanto, as referências teóricas são unânimes em apontar para o período entre 3.500 a.C na Mesopotâmia, 3.000 a.C. no Egito, 3.000-2.500 a.C na China. E ainda, são uníssonos em estabelecer que a explicação histórica para a formação das cidades está relacionada à questão social e política.¹³ Quanto a isso, Manuel Castells destaca:

se sitúan al final del período neolítico, allí donde el estado de la técnica y las condiciones sociales y naturales del trabajo permitieron a los agricultores producir más de lo que ellos mismos necesitaban para subsistir. A partir de este momento, se desarrolla un sistema de repartición y distribución del producto, expresión y muestra de una determinada capacidad técnica y de un determinado nivel de organización social. Las ciudades son la forma de permanencia adoptada por aquellos miembros de la sociedad cuya permanencia directa sobre el lugar del cultivo no era necesaria. Es decir, que estas ciudades no podían existir más que sobre la base del excedente producido por el trabajo de la tierra. Son los centros a la vez religiosos, administrativos y políticos, y representan la expresión espacial de una complejidad social determinada por

¹¹ CASTELLS, Manuel. **La Cuestión urbana**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2014. P. 18.

¹² SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. "**Capitalismo e urbanização**." (1988). P.12.

¹³ Ibidem. P.13.

el proceso de apropiación y reinversión del excedente de trabajo.¹⁴

Logo, é a partir da gestão do excedente alimentar produzido que historicamente as cidades começam a se estruturar de maneira a organizar a produção e distribuição desses recursos. Entretanto, esse processo de governança tem como consequência a estruturação de classes sociais e um sistema político de dominação de classes, de modo que a cidade deixa então de ser o local de segurança e distribuição de alimentos e passa a se tornar o local de divisão e dominação social¹⁵.

Na antiguidade (especificamente na Mesopotâmia entre os anos 3.500 a.C), os governantes então controlavam o excedente alimentar produzido no campo e com isso, administravam a riqueza e acumulavam alimentos para toda população. Inclusive, toda estrutura espacial da cidade era desenvolvida com objetivo de facilitar o trabalho de produção e distribuição dos recursos e produções da cidade.

Como esclarecido anteriormente, o processo de formação das cidades não foi igual nem simultâneo no mundo, entretanto, os elementos primordiais para constituição das cidades, tais como a gestão do excedente alimentar, criação de estruturas de classe e urbanização voltada ao trabalho são os mesmos, conforme esclarece Maria Encarnação Beltrão Esposito ¹⁶:

Contudo, no continente americano, portanto independente da urbanização que se desencadeou a partir da Mesopotâmia, surgiram cidades, perto de 500 a.C, as quais atingiram o seu apogeu no primeiro milênio d.C, e foram também ótimos exemplos de que o processo de divisão do trabalho, que se traduziu na constituição de uma estrutura de classes, criou as condições necessárias à origem urbana. Os maias e os astecas tiveram grandes comunidades urbanas. Tical, cidade maia na Guatemala, teve três mil construções; Dzibilchaltun, cidade maia em Yucatão, teve mais de 1500 construções, e Teotihuacán (atualmente cidade do México) chegou a ter cem mil habitantes. Mesmo na América Andina, os incas viveram em habitat concentrado, que podemos considerar como urbano, dada a grande divisão do trabalho que havia aí. Alguns autores, no entanto, não consideram estas aglomerações como urbanas, pelo fato de não possuírem escrita, elemento por eles considerado fundamental para existir a cidade.

Nesse aspecto, considerando que este trabalho não busca adentrar detalhadamente o processo de formação das cidades em todo mundo, mas apenas indicar

¹⁴ CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2014. P. 18.

¹⁵ Ibidem, P.14.

¹⁶ AIETA, Vania Siciliano. **Cidades Inteligentes: Uma proposta de Inclusão dos Cidadão Rumo à Ideia de "Cidade Humana"**, Revista de Direito da Cidade, 2016.

os elementos históricos que foram essenciais para constituição das cidades, centralizando especificamente na busca pelo acesso à alimentação daquela sociedade, e ainda, tendo em vista que como já esclarecido anteriormente este é um elemento comum para o processo de formação das cidades em todo o mundo apesar de formas e momentos históricos diferentes, para uma melhor clareza sobre o assunto, passa-se a considerar o processo de formação das cidades na Mesopotâmia.

E a razão da escolha desta região se dá em razão da Mesopotâmia ter sido destinatária de maior número de estudos, o que facilita a compreensão. Nesta região, como é sabido, estavam compostas cidades existentes entre os rios Tigres e Eufrates, dentre elas a Babilônia, capital de Hamurabi, que já na antiguidade (2.000 a.C) apresentava estrutura urbana complexa.

Entretanto, para que esta estrutura urbana existisse, como anteriormente esclarecido, antes havia a gestão do excedente alimentar pelos então governantes daquelas regiões. Importante esclarecer que todo esse processo histórico não foi uniforme e simultâneo em todo o mundo. Portanto, enquanto existiam grupos de pessoas sedentárias, continuavam a existir paralelamente agrupamentos nômades.

A partir do que foi observado pelo menos no Egito e Mesopotâmia, é nesse contexto que a figura do antigo caçador, não mais necessário para a nova forma de organização social volta a ser necessário para proteger aquelas aldeias de grupos nômades que pudessem vir a saquear ou invadir aquele local.

Com isso, esses antigos caçadores ao invés de também produzirem recursos para alimentação, ficam desobrigados e em troca ofereciam proteção contra possíveis ataques. É exatamente neste momento em que o caçador passa então a se tornar chefe político ou religioso e posteriormente, assume a figura de rei.¹⁷

A cidade então passa a se organizar tanto institucionalmente em torno da dominação social e política quanto em sua própria estrutura espacial. Tanto é que nas cidades mais antigas, a elite costumava ocupar o centro da cidade, para facilitar a dominação com todos os demais agrupamentos de dentro da cidade, bem como para que ficassem protegidos de ataques externos. Também, no centro da cidade era onde se encontravam os templos reservados aos reis e sacerdotes o que reforçava também a dominação religiosa sobre a cidade.

¹⁷ SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.16.

Essas cidades com o tempo começam a expandir através da dominação não só de sua própria população, mas também com a dominação de outras cidades, criando impérios, fato perceptível principalmente na Europa, que ensejou no aumento do número de cidades e na transformação e unificação política entre diversas cidades.

O maior fenômeno que pode ser destacado foi o Império Romano (27 a.C. até o ano de 476 d.C) que impôs uma ordem política e econômica sobre diversas regiões, incentivando o relacionamento entre elas, bem como expandindo o processo de urbanização. Esse fenômeno histórico modificou o processo de formação das cidades até então existentes, visto que, instituiu tributos, estabeleceu formas de trabalho e exploração de modo que o resultado da produção da cidade não fosse apenas para aquela cidade, mas também para outras populações vinculadas ao império.

Como se pode observar até aqui, os primeiros elementos para formação das cidades foram sem dúvida o acesso à alimentação e posteriormente a gestão do excedente alimentar. Foi então a partir da gestão desse excedente alimentar que se impuseram meios de dominação e exploração social. Com isso, a cidade se estrutura tanto institucionalmente quanto espacialmente em torno da classe dominante detentora do poder de gestão da produção e do excedente alimentar.

Com a queda do império Romano (476 c.C), que anteriormente havia unificado a política em diversas outras cidades, houve a “desarticulação da rede urbana”¹⁸, tendo em vista que o poder político não estava mais centralizado. Com isso, a figura do mercador, que se relacionava entre as diversas cidades interligadas e era protegido pela unificação do império romano, deixou de existir, e, portanto, a terra voltou a ser a condição de riqueza.

É então neste cenário que ganha força o feudalismo, de modo que os habitantes das cidades se tornam servos e os proprietários das terras adquirem o poder político, transformando-se em senhores feudais, mesmo com a existência de toda estrutura política já existente. A queda do império romano marca então o início de um novo período: a Idade Média (476 d.C e 1.453).

Na Idade Média se observa a existência de dois tipos de cidades: episcopais e burgos. As cidades episcopais tinham como chefes políticos os líderes religiosos e a cidade sobreviviam com os custos dos tributos. Já os burgos eram construídos por ordem

¹⁸ SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.12

dos senhores feudais para proteção deles ou de seus servos, bem como para armazenamento de bens, por isso, as cidades medievais eram construídas cercadas por muros.

Como dito inicialmente, com a ruptura do poder centralizado, os mercadores perderam a força, as cidades perdem sua relevância, ganhando evidência o poder feudal. As estruturas das cidades medievais deixam de ter função urbana, visto que não eram voltadas aos interesses da cidade, mas meramente para proteção e armazenamento de bens, conforme interesses de poder. Neste período, o acesso à alimentação era controlado pela nobreza, que por sua vez, desfrutava de alimentação mais abundante, enquanto os demais tinham dieta mais limitada. Portanto, neste período já havia disparidade entre as classes sociais de diferentes regiões da cidade.

Ocorre que, entre os séculos X e XI, com a reabertura do comércio Europeu, os mercadores voltam a ter relevância. Nesse período, os mercadores (que viviam como itinerantes) buscavam entre os burgos a venda de mercadorias e proteção dentro da cidade, entretanto, não conseguiam ter a proteção desejada dentro dos muros da cidade medieval.

Neste período, a agricultura também era a base alimentação e da economia, portanto, aquela sociedade dependia da produção local de alimentos. Desta forma as grandes propriedades eram administradas por senhores feudais, onde os servos produziam no cultivo da terra em troca de proteção e acesso a uma parte da sua própria produção agrícola para consumo e alimentação.

Diante da insegurança, esses mercadores começaram então a construir aglomerados fora dos muros e entre as cidades, instituindo dentro desses aglomerados outras formas de produção, dominação e de mercado. O desenvolvimento desse comércio ensejou posteriormente no modo de produção capitalista, no enfraquecimento da economia feudal e na estruturação da cidade capitalista, conforme melhor se passa a esclarecer a seguir.

1.1.2. A cidade e o modo de produção capitalista

Conforme exposto no tópico anterior, o processo de urbanização ocorrido no fim do período feudal foi marcado pelo aumento do número de cidades, pela relevância da atividade comercial e ainda, pelo início da estruturação do modo de produção capitalista.

Isso porque, foi exatamente a burguesia comercial, ou seja, aqueles mercadores que viviam nos burgos, fundamentais para a transformação da cidade, visto que não só se uniram dentro da cidade contra as demais classes, mas se constituíram como classe dominante.

A burguesia estimulou o comércio da cidade e a obtenção de recursos próprios para manutenção interna, de modo que pouco a pouco os servos feudais acabaram saindo do campo para viver na cidade. Com a obtenção desses recursos próprios as cidades se tornaram cada vez mais autônomas¹⁹.

Com o aumento da produção e dos recursos internos, a atividade comercial passa então a não ser destinatária única e exclusivamente dos interesses da própria cidade, mas agora, visa proporcionar lucro e acumulação de riquezas através do comércio.

Para esse processo de transição entre a cidade pré-capitalista e a cidade capitalista, foi fundamental a criação da moeda, que transformou a troca que antes era realizada por escambo com troca de um bem por outro bem semelhante, para a troca de mercadoria por moeda. De igual maneira, o direito positivo foi fundamental, visto que estabeleceu o conjunto de regras para essas relações comerciais e garantiu a proteção da propriedade privada, enquanto o Estado moderno garantia a aplicação dessas leis, fornecendo a estrutura básica para o crescimento das cidades capitalistas, sob a justificativa de regulação do mercado.

Assim, tornou possível a troca de uma mercadoria pela moeda e a troca da moeda por qualquer outro bem, além de ainda possibilitar que o preço do produto não fosse apenas o custo da produção, mas seu valor de uso e o lucro. A partir do momento em que a troca de mercadoria passa a valer não só seu valor de troca, mas seu valor de uso e lucro, constitui-se o capital, conforme define Karl Marx.²⁰

Esse movimento proporcionou força à burguesia tendo sido possível a formação de aliança com o rei e a formação de estados absolutistas que impuseram a ordem capitalista sobre a ordem feudal, transformando a terra também em mercadoria. Com isso, o acesso à terra passa a ser concentrado nos maiores detentores de poder aquisitivo, resultando em significativa desigualdade na distribuição de terras e conseqüentemente na

¹⁹ SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.36.

²⁰ MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I. Volume I. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 45. MARX, Karl & ENGELS, Friedrich: Werke(Band 23). Berlin: Dietz Verlag/DDR, 1962, p. 49.

impossibilidade de cultivo da agricultura familiar, em detrimento da exploração dos recursos em larga escala. É, portanto, um marco estrutural do capitalismo que modifica sobremaneira a estrutura das cidades e o acesso à alimentação.

Então, com objetivo de expandir a produção capitalista, intensificou-se a produção manufatureira e com a intenção de ampliar o império capitalista, investiu-se em grandes navegações marítimas, disseminando esse processo de urbanização para as cidades colonizadas. Fato inclusive ocorrido no Brasil, por exemplo.

Nesse processo de colonização, as cidades colonizadas passam a ser somente o local de dominação e produção para as cidades colonizadoras. Assim, exploram todos os recursos da cidade, alteram a paisagem urbana com a imposição de elementos da cidade colonizadora.

Sequencialmente, o capitalismo comercial se transforma em capitalismo industrial, momento em que há alteração substancial do propósito de circulação de mercadora. Isso porque, enquanto no capitalismo comercial o objetivo era obter valor de uso, no capitalismo industrial passa a ser a acumulação do capital. Esse acúmulo de capital tem relação complexa com a fome, em razão da imposição de desigualdades econômicas, especulações financeiras, aumento de preço dos alimentos, concentração de terras e agricultura industrial.

Nesse contexto a produção de mercadorias deixa de se dar no ambiente doméstico e passa a ocupar as cidades. As fábricas então são ocupadas por esses expropriados que são coagidos a migrar para os espaços urbanos. Assim, afastados da produção artesanal e da agricultura de subsistência, essas pessoas passam então a serem também consumidoras dos elementos necessários à própria existência.

A necessidade de produção em alta demanda e a descoberta da máquina a vapor que acelerava o processo produtivo deram ensejo então à revolução industrial, que representou um marco de controle majoritário do capital sobre a produção. Assim, o lucro estava constituído “na apropriação de parte da riqueza produzida pelo trabalhador” que seu salário não lhe remunerava, esta denominada de “mais valia”.²¹

A partir de então, as cidades cada vez mais se tornam a materialização do modo de produção capitalista. O ambiente urbano ocupa o papel de comando da atividade industrial e do trabalho e o ambiente rural acaba ocupando um papel secundário. As

²¹ SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.54.

cidades passaram por um processo de urbanização desigual, de modo que esse período marca o fim da cidade como um ambiente comum para se tornar o ambiente do capital.

O desenvolvimento do capitalismo industrial impactou significativamente a paisagem urbana, visto que as cidades passaram a se desenvolver em torno das indústrias, o que levou ao abandono das áreas agrícolas e estimulou o processo de migração. A partir deste contexto, a paisagem urbana passa a ser organizada com base nos interesses econômicos e da própria indústria.

Sem dúvidas, o capitalismo industrial alterou significativamente as cidades, visto que atraídas pelo trabalho concentrado na indústria, as pessoas se deslocavam e se aglomeravam na cidade, sem que houvesse política específica destinadas a essas pessoas, causando assim concentração de mão de obra, criação de bairros destinados à classe trabalhadora e modificações substanciais na cidade em torno do interesse econômico.

Os efeitos do processo inicial de formação da cidade capitalista e sua estruturação institucional são perceptíveis ainda na cidade atual, visto que a urbanização moderna continua sendo capitalista. Por essa razão é que se fez necessário entender todo esse processo de formação das cidades, desde sua origem até o momento da formação da cidade capitalista, para que se possa então analisar o contexto atual, conforme melhor se esclarece no tópico adiante.

1.1.3. Urbanização Moderna Capitalista (rural versus urbano)

A ordem capitalista se impôs ao feudalismo, transformando a terra em mercadoria, bem como estimulou a retirada das pessoas do campo para a cidade e alterou a paisagem da cidade com o objetivo único de atender os interesses puramente econômicos. Ainda, alterou as estruturas institucionais, políticas e sociais.

Os primeiros indícios para formação da cidade antiga se deram, portanto, pela produção de alimentos e pela necessidade de gestão do excedente agrícola, de modo que o exercício de poder criava relação entre o urbano e o rural ao longo dos anos. Entretanto, essa relação entre o campo e a cidade foi modificada principalmente a partir do momento em que a cidade se tornou capitalista.

A partir disso, questiona-se: como tem se dado a urbanização atualmente? Qual tem sido a relação entre o campo e a cidade? O que de fato compõe a cidade? As respostas para essas questões não são tão simples, por isso, necessário entender como tem sido o processo de urbanização moderna.

Primeiramente importante destacar que o capitalismo a partir de suas inovações é capaz de impor novos estilos de vida e inclusive de interferir na elaboração de políticas públicas, a fim de ao final manter os lucros e a posição da classe dominante. Portanto, o modelo capitalista é capaz de se adaptar aos novos modelos de cidade e se manter ao longo dos anos.²²

Desta forma, o sistema capitalista continuou evoluindo no decorrer dos anos, criando modelos de mercado e de vida, mas mantendo sua função central, qual seja: a absorção dos excedentes produzidos pela classe explorada pela classe dominante.

Entretanto, esse processo de desenvolvimento urbano tendo o capital como elemento principal do avanço econômico e sem qualquer controle social da atividade industrial e da organização espacial acarretou a verticalização das cidades capitalistas, a desorganização da paisagem urbana, o aumento da taxa de urbanização, a concentração do crescimento urbano em uma única região e a falta de acesso a serviços básicos em outras, bem como diversos outros impactos sociais.²³

Assim, o que se observa ao logo da história é que o desenvolvimento econômico não significa necessariamente desenvolvimento urbano sendo equivocada a ideia de que quanto maior o desenvolvimento econômico, maior seria o processo de urbanização²⁴.

A ordem econômica capitalista ganhou o mundo, instituindo-se a chamada globalização, que pode ser definido como um “processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”.²⁵ Ou seja, países centrais considerados “desenvolvidos” impõem sua forma de vida e produção sobre os países “subdesenvolvidos”, reforçando todo o processo histórico de colonização esclarecido no tópico anterior.

Contudo, o desenvolvimento dos países centrais teve como principal fator a exploração dos países subdesenvolvidos, de modo que esses ditos países subdesenvolvidos acabam ficando nessa situação por imposição dos países centrais que buscam sustentar seu próprio desenvolvimento.

Ainda, esse crescimento urbano, totalmente voltado para desenvolvimento econômico, tem, portanto, como principais características nas cidades: o aumento da taxa

²² CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Ventiuno editores, 2014. P. 21.

²³ SOTO, Hernando de. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo?** Rio de Janeiro: Record, 2001. P. 14-26.

²⁴ CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Ventiuno editores, 2014. P. 32.

²⁵ Idem. P. 50.

de urbanização que se dá principalmente pelo processo de imigração, visto que as pessoas são atraídas pelo mercado; o domínio e influência dessa região de maior concentração, que passa a ser denominada “metrópole”.

A metrópole, portanto, é “uma rede urbana ou articulação de sistemas regionais”²⁶, e exerce forte influência nas demais cidades que passam a depender direta ou indiretamente dela.

O fenômeno da metrópole então é capaz ainda de criar, concentrar, dominar e vincular a ela outras cidades, constituído o que se denomina de “megalópole”, ou seja, uma grande região composta por diversas áreas metropolitanas. Esse modelo, inclusive é o que fora adotado pelos Estados Unidos e por algumas regiões brasileiras, como por exemplo São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

Ocorre que, a instituição de metrópoles acaba por criar cidades dependentes, que Manuel Castells²⁷ conceitua como sendo uma estrutura social que se estabelece econômica, política e ideologicamente como um reflexo da metrópole. A metrópole, portanto, passa a exercer domínio sobre as regiões dependentes, tendo soberania política e assim, podendo explorar seus recursos.

A urbanização dependente, deste modo, se trata de um processo de “dominação imperialista industrial e financeira”²⁸ e tem como principais características a organização, por exemplo, de áreas urbanas que reproduzem a metrópole, bem como a instituição de centros de negócios ligados à metrópole.

Esse processo de urbanização dependente, fomenta nos cidadãos a ideia de dualismo entre a vida rural e a vida urbana, com se a vida na cidade fosse melhor que a vida no campo, criando assim uma rivalidade entre duas estruturas necessárias e totalmente vinculadas entre si.

Com isso, a urbanização dependente tem como consequência o aumento de aglomerações em uma única cidade (metrópole), criando rupturas com as demais e a necessidade de movimentação das pessoas das cidades dependentes para a metrópole.

Nesse contexto, retornamos à segunda pergunta: qual tem sido a relação entre o campo e a cidade? Como resposta a este questionamento, importante citar Maria Encarnação Beltrão Sposito, que assim esclarece:

²⁶ CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2014. P. 50.

²⁷Ibidem, P. 54.

²⁸Ibidem, P. 55.

A acentuação da especialização funcional que a indústria provocou, estendeu-se para o campo. Quando viajamos observando a paisagem rural, é marcante a monotonia imposta por quilômetros e quilômetros de soja em determinadas áreas e quilômetros e quilômetros de cana ou de espaços para criação de gado em outras áreas. As grandes propriedades monocultoras, sem espaços disponíveis para a produção alimentar nem mesmo dos que trabalham nesta produção, refletem os interesses do capitalismo. Neste contexto, a cidade deixou de ser apenas o lugar onde se concentra o excedente agrícola produzido no campo (lembram-se de sua origem?), mas passou a ser o lugar de toda a produção agrícola da sua transformação industrial, da sua comercialização, e portanto da sua redistribuição para o campo.²⁹

Ou seja, o processo de industrialização das cidades chegou ao campo, impondo uma dependência do campo à cidade. Entretanto, apesar do modo de produção capitalista vir segregando a atividade industrial do campo, não se pode deixar de considerar a vida no campo como também integrante da cidade.

Com isso, responde-se à segunda pergunta: o que compõe a cidade? A cidade deve ser considerada em seus mais amplos aspectos, por isso, ao pensar a cidade, deve ser analisado tanto o espaço considerado urbano, quanto rural. Significa dizer que a cidade engloba tanto o rural quanto o urbano.

Quanto a isso, Maria Encarnação Beltrão Esposito destaca que a diferença entre o rural e urbano está tão somente na escolha do modo de vida e divisão social de trabalho³⁰, de modo que ambos os aspectos devem ser considerados para elaboração de políticas públicas direcionadas à cidade, visto que as atividades rurais e urbanas precisam estar integradas.

Entretanto, como já exposto esta não tem sido a realidade, uma vez que o processo de formação das cidades capitalistas, fortalecido pela industrialização e sequencialmente pela fortificação e transformação do capitalismo globalizado reforçou a rivalidade entre rural e urbano, intensificou problemas de desigualdades urbanas tanto nos países ditos desenvolvidos quanto subdesenvolvidos, tais como aglomeração, verticalização das cidades, desigualdade social, miséria e fome.

Nesse sentido, resta evidente a necessidade do Estado em instituir políticas públicas capazes de mitigar todos os efeitos desse processo de urbanização capitalista moderno, de modo que a cidade seja pensada não apenas para atender os interesses das

²⁹CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2014. P. 33.

³⁰SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.78.

classes dominantes, mas também dos demais habitantes. É a partir disso que o direito da cidade se constitui em um direito multidisciplinar. Nas palavras de Henri Lefebvre, o direito da cidade:

Não se trata de um direito natural, decerto nem contratual. Em termos tão “positivos” quanto possível o mesmo significa o direito dos cidadãos-cidadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas. O que não depende nem de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade. Não existe realidade urbana [...] sem um centro, sem uma reunião de tudo o que pode nascer no espaço e nele ser produzido, sem encontro atual ou possível de todos os “objetos” e “sujeitos”.³¹

Assim, considerando que o direito da cidade é multidisciplinar e deve ser pensado de forma que atenda sua função social e não apenas visando o interesse econômico, bem com a partir de tudo que fora exposto nestes tópicos, o subcapítulo a seguir passa a tratar de apenas um desse conjunto de direitos: o direito à alimentação adequada.

1.2. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA ENQUANTO DIREITO DA CIDADE

A partir de todo esse contexto histórico é possível observar que a alimentação foi e é elemento marcante e essencial para formação das cidades e principal também como objeto de exploração e dominação social.

Nessa conjuntura, considerando que a cidade deve cumprir sua função social, compreendida como um conjunto de direitos necessários à vida urbana, incluindo o direito à alimentação³², bem como diante da necessidade de assegurar o desenvolvimento sustentável das cidades, de modo que seu crescimento não pode ser puramente econômico, mas através de políticas sociais, econômicas, ambiental, social, jurídica e

³¹SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.10.

³²LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política: o direito à cidade II**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. P. 31-33.

ética convergentes entre si³³ é que se questiona as políticas públicas destinadas à redução ao desperdício e enfrentamento à fome que vem sendo implementadas.

A partir disso, tendo que a política urbana é um processo político que precisa atender diversos interesses sociais, voltada para os mais variados atores e os objetivos urbanos, necessário que a análise da política pública não se concentre em buscar tratar um problema específico, mas que busque analisar o contexto social dos espaços da cidade e as circunstâncias dos atores das políticas.

Por essa razão é que se faz necessário não só verificar as políticas públicas de enfrentamento à fome, mas também ao desperdício de alimentos e demais impactos, dentre eles da sustentabilidade ambiental, compreendendo que este direito à alimentação como um direito da cidade.

Entretanto, essa construção da alimentação como um direito fundamental só foi finalmente consolidada no texto constitucional em 04 de fevereiro de 2010, por força da Emenda Constitucional de nº 64, quando a Constituição Federal passou a elencar dentre o rol de direitos sociais (artigo sexto) o direito à alimentação.

Entretanto, apesar dessa inclusão constitucional só ter ocorrido em 2010, já em 1993 observa-se um avanço na construção deste direito com a instituição do Conselho Nacional e Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN).

Sequencialmente, em 2003, diversas políticas relacionadas ao combate à fome são instituídas, dentre elas, o Programa Fome Zero, voltada para erradicação da pobreza, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que aumentou os recursos e a cobertura para garantia de alimentos nas escolas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com objetivo de incentivar a agricultura familiar e a instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que embora tenha sido de fato instituído em 1993 teve em 2003 seu papel de conselho consultivo fortalecido.

Pelo menos até 2003, o cenário da fome no Brasil era complexo e desigual. Uma pesquisa realizada à época pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstrava em uma análise total que em média 32,6% das cidades brasileiras tinha mais de 50% da população em situação de pobreza, entretanto, se analisado o contexto

³³AIETA, Vania Siciliano. Cidades Inteligentes: Uma proposta de Inclusão dos Cidadão Rumo à Ideia de "Cidade Humana", Revista de Direito da Cidade, 2016

específico de cada região brasileira, o nordeste demonstrava que 77,1% da população se encontrava em situação de pobreza, enquanto no sul correspondia a 0,9%³⁴.

Em seguida, no ano de 2004 o Programa Bolsa Família, criado pela Medida Provisória nº 132, foi convertida na Lei nº 10.836/04³⁵, possibilitando a transferência de renda e unificando com outras políticas já existentes, como por exemplo, o Fome Zero.

Posteriormente, no ano de 2006, mais um avanço legislativo ocorre com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por força da Lei 11.346/06.³⁶, de grande relevância, visto que estabeleceu diretrizes, definições, princípios e objetivos voltados para assegurar o direito à alimentação adequada e fixou logo no artigo segundo, parágrafo segundo o dever do Estado em promover, monitorar, fiscalizar, avaliar os mecanismos e garantir a segurança nutricional e alimentar, adotando políticas e ações que considerem o contexto econômico, ambiental, social, regional e cultural³⁷.

Além disso, estabeleceu o conceito de segurança alimentar (artigo terceiro) como sendo o “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”, respeitando sempre a diversidade cultural, a economia e a sustentabilidade. Ainda, por força dessa mesma lei, foi estabelecido o Guia Alimentar para a População Brasileira, que integra a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, como forma de orientação para a alimentação saudável.³⁸

³⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome#:~:text=Esse%20foi%20um%20trecho%20do,milh%C3%B5es%20de%20brasileiros%20passavam%20fome..> Acesso em: 15 de março de 2024..

³⁵ BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

³⁶ FREITAS, Juarez. "**Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico.**" *Novos Estudos Jurídicos* 23.3 (2018).

³⁷ 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. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

³⁸ Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

Diante dessas significativas medidas, entre os anos de 2002 e 2013 o número de brasileiros subnutridos diminuiu em 82%. E ainda, até 2019, mais de 64% de crianças e adolescentes se descastraram no bolsa família diante da modificação da situação de vida.³⁹

Entretanto, a partir de 2017 a fome no Brasil voltou a ser crescente, tendo retornado ao mapa da fome em 2022, como já destacado neste trabalho. Inclusive, uma pesquisa realizada pela FAO demonstrou que em 2023, pelo menos 70,3 milhões de brasileiros se encontravam em situação de insegurança alimentar moderada e 21,1 em insegurança alimentar grave.⁴⁰

Apesar do enfraquecimento dessas políticas entre os anos de 2016 a 2022, no ano de 2018 foi instituída no âmbito do município do Rio de Janeiro a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 6.412/2018) que reitera que o direito à alimentação é um fundamental, “inerente à dignidade da pessoa humana e responsável à realização plena de seus direitos”, constitucionalmente previstos e reafirma que a segurança alimentar e nutricional consiste no acesso regular e permanente de alimentos em quantidade e qualidade suficientes.⁴¹

Essa lei destaca como pilares para segurança alimentar o acesso amplo a alimentos através produção agrícola, inclusive familiar, orgânica e agroecológica e que está estritamente relacionada também à geração de emprego, distribuição de água e renda.⁴²

Não obstante isso, está profundamente ligada à conservação da biodiversidade,

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

³⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome#:~:text=Esse%20foi%20um%20trecho%20do,milh%C3%B5es%20de%20brasileiros%20passavam%20fome..> Acesso em: 15 de março de 2024..

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ RIO DE JANEIRO (Município) **Lei nº 6.412, de 17 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - LOSAN-RIO, que cria o Sistema e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/086abed4e4f93d438325830b006fc9f8?OpenDocument>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁴² Art. 4º (**Lei nº 6.412/2018**) A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional, familiar, orgânica e de base agroecológica, do processamento, da industrialização, do escoamento, da comercialização, incluindo-se os acordos nacionais e internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de trabalho e da redistribuição da renda;

à saúde e nutrição, principalmente de grupos em maior situação de vulnerabilidade, produção de conhecimento e acesso à informação, e à necessidade de implementação de políticas públicas para democratização deste acesso aos alimentos.

Essa lei reconhece, portanto, o “direito humano à alimentação adequada” e institui o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no Município do Rio de Janeiro com objetivo de planejar, formular, implementar e fiscalizar políticas públicas capazes de assegurar esse direito.

O CONSEA é um órgão colegiado de caráter consultivo, criado no âmbito nacional em 1993 pela Lei nº 8.080 e reestruturado pela Lei nº 11.346/06, conforme já destacado acima e que sofreu relevante enfraquecimento entre os anos de 2019 a 2022, em razão da Medida Provisória nº 870/2019⁴³, que retirou a capacidade do CONSEA de convocar conferências, modificou a composição e revogou suas competências.

Entretanto, a partir de 2023 o CONSEA voltou a ter relevância nacional⁴⁴, em razão do novo governo ter assumido como prioridade o combate à fome. Esse movimento devolveu força e relevância ao CONSEA inclusive no âmbito municipal.

Como se observa, o direito à alimentação está diretamente correlacionado ao direito fundamental e individual à vida, previsto no artigo quinto da Constituição Federal, bem como ao princípio da vedação à tortura e tratamento desumano ou degradante, previsto no inciso terceiro do mesmo artigo⁴⁵. Princípios esses que são resguardados por outro: o Princípio da Vedação ao retrocesso, que deve servir para garantir que esses direitos expressamente previstos no rol de direitos essenciais sejam assegurados⁴⁶.

De igual forma, a questão da fome tem sido uma preocupação global, e especificamente no Brasil, dentre os dezessete Objetivos do Desenvolvimento

⁴³ BRASIL. (2019). **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm Acesso em 15 de março de 2024.

⁴⁴ BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. (2024). **CONSEA entrega ao presidente o relatório final da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2024/marco/consea-entrega-ao-presidente-o-relatorio-final-da-6a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> Acesso em 15 de março de 2024.

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpressão. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

⁴⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de março de 2024

Sustentável elencados pela ONU, o primeiro é “a erradicação da pobreza” e o segundo é o de “fome zero e agricultura sustentável”.⁴⁷

Também, a Nova Agenda Urbana, estabelecida na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que tem por objetivo buscar tornar as cidades mais sustentáveis através da política urbana fixou como compromisso global exatamente o enfrentamento à fome.⁴⁸

Diante desse contexto, questiona-se como instrumentalizar todas essas diretrizes fixadas em lei e em documentos internacionais. Essa inclusive tem sido também uma das preocupações da ONU-Habitat, que debateu no Circuito Urbano de 2022 como os governos locais podem agir e implementar políticas com impacto global positivo⁴⁹.

A partir disso, tem-se que as políticas públicas, incluindo, mas não se limitando àquelas voltadas ao combate ao desperdício e insegurança alimentar não podem ser instituídas observando-se estritamente o problema da fome em si, mas precisam ser elaboradas analisando o contexto social, identificando os atores das políticas públicas, sua localização e a ocupação dos espaços dentro da cidade.⁵⁰

A identificação e análise desses requisitos são essenciais para garantia da própria função social da cidade⁵¹, que conforme expressamente previsto no art. 182 da Constituição Federal, deve “garantir o bem-estar de seus habitantes”.⁵² Ou seja, o Estado deve assegurar, através de políticas públicas que as cidades sejam plenamente desenvolvidas no sentido de garantir aos seus habitantes que eles sejam capazes de realizar seus objetivos intelectuais, morais, físicos e intelectuais.⁵³

É exatamente neste aspecto que o Direito da Cidade se faz necessário, visto que “é o ramo do direito que trata das atividades humanas de planejamento, uso e ocupação

⁴⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. ONU. Nações Unidas Brasil. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁴⁸NOVA AGENDA URBANA. **Habitat 3**. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em 15 de março de 2024.

⁴⁹ HABITAT, ONU. ONU-Habitat lança **Nova Agenda Urbana Ilustrada em português**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/214756-onu-habitat-lan%C3%A7a-nova-agenda-urbana-ilustrada-em-portugu%C3%AAs>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁵⁰ CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Vientiuno editores, 2014. p. 302.

⁵¹ AIETA, Vania Siciliano. **Cidades Inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 8. Nº 4, 2016.

⁵² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

⁵³ TEITELBAUM, Alejandro. **La crisis actual del derecho al desarrollo**, colección. (2000).

das cidades e da intervenção do Poder Público nas atividades privadas de uso e ocupação”.⁵⁴

Assim, o Direito da cidade conecta diversos elementos necessários à vida urbana, de modo que o problema da insegurança alimentar ou do desperdício de alimentos não poderia ser tratado como uma questão específica, mas sim analisado todo o contexto social, implementando-se políticas urbanas integradas entre si.

Desta forma, quando da elaboração de políticas públicas, deve-se pensar em medidas que modifiquem estruturas que reproduzam o atraso e a desigualdade não só imediatas, mas também a longo prazo. Assim, no desenvolvimento de qualquer medida o governo local deve pensar no “povo como sujeito e não objeto do governo.”⁵⁵

Para isso, é necessário que sejam avaliados todos os contextos (econômicos, sociais, culturais), bem como avaliar e estudar as questões, as alternativas já propostas e os resultados obtidos⁵⁶, caso contrário, se ignorado o sujeito principal e elaboradas em benefício próprio, as políticas públicas desenvolvidas poderão causar efeitos piores que a inexecução de qualquer medida.⁵⁷

Igualmente, necessária a implementação de medidas de políticas públicas que atendam entre outros princípios o da eficiência, que, inclusive, poderá trazer outros efeitos e impactos positivos, tendo em vista reduzir de maneira colateral outros danos e indenizações⁵⁸.

Isso porque, conforme bem afirma Walzer, “nenhuma comunidade pode permitir que seus membros morram de fome quando há alimentos disponíveis para eles”⁵⁹.

Nesse contexto, a necessidade de fomento municipal no sentido de coibir uma prática e/ou incentivar outra, pode se mostrar efetivo, visto que a cidade ainda se desenvolve em torno do mercado. Deste modo, necessário utilizar dos recursos disponíveis para trazer para a cidade os elementos necessários para sua própria existência e desenvolvimento sustentável.

⁵⁴DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **O Direito Urbanístico E As Transformações Das Cidades. Direito, Mídia E Sociedade**, p. 45.

⁵⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo:Saraiva, 2013. p. 19, 20, 40.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁵⁸ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁵⁹WALZER, Michael. **Esferas de justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.p. 105.

E no que se refere ao desenvolvimento sustentável, esse pode ser entendido também como uma questão “intergeracional”, visto que depende de uma mudança do comportamento atual em compromisso com a manutenção dos recursos naturais para com a geração futura. Assim, repensar o consumo e a distribuição dos alimentos é premente para garantia de recursos mínimos e sustentáveis para as próximas gerações.

Nesse contexto, repensar a forma de distribuição de alimentos, a exploração e dominação a partir do excedente alimentar ao longo de todo processo de formação das cidades, bem como reduzir o desperdício de alimentos pode desempenhar um papel significativo em diversas outras questões da cidade, como por exemplo pode ter como consequência o aumento da disponibilidade de alimentos, redução de custos alimentares, fortalecimento da segurança alimentar local e redução de impacto ambiental, visto a possibilidade de uso eficiente dos recursos naturais e diminuição na emissão de gases e degradação ambiental associado à produção de alimentos.

Quanto a isso, o Pacto de Milão traz ainda outras possíveis consequências positivas como por exemplo a valorização da agricultura familiar e produção de pequena escala, oportunidades para a agricultura urbana e periurbana, oportunidades para sociedade civil e setor privado no desenvolvimento de campanhas, inovação e tecnologia na adoção de sistemas alimentares.⁶⁰

1.3. SITUAÇÃO ATUAL DA FOME E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO MUNDO CAPITALISTA

Uma pesquisa realizada pela ONU e disponibilizada no relatório “Unep Food Waste Index Report 2021”⁶¹ identificou que o desperdício de alimentos é um problema global, isto é, atinge os países considerados desenvolvidos e não desenvolvidos. Esse mesmo relatório verificou que “17% de todos os alimentos disponíveis para consumo” foram desperdiçados em 2019 no mundo.

A referida pesquisa observou que os locais onde ocorre o maior nível de desperdício são os locais de venda, como mercados e restaurantes, bem como as próprias

⁶⁰ Weiss, Edith Brown. **In fairness to future generations and sustainable development.** Am. UJ Int'l L. & Pol'y 8 (1992).

⁶¹ LUPPA. Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana.** 2015. Disponível em: https://luppa.comidadoamanha.org/biblioteca/pacto-de-milao-sobre-politica-de-alimentacao-urbana?locale=pt_br Acesso em 15 de março de 2024.

residências. Entretanto, o maior nível de desperdício ocorre nas residências, que descartam 11% dos alimentos, considerando a média global.

Especificamente no Brasil, a ONU estimou que aproximadamente 27 milhões de toneladas de alimentos são desperdiçados por ano. Contudo, no Brasil o maior percentual de desperdício (80%) não ocorre nas residências, mas sim “no processo de produção, manuseio, transporte e nas centrais de abastecimento”.⁶²

Esse cenário é extremamente preocupante e já tinha sido apontado como objetivo da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, através do ODS 12.3, que estipulou como propósito “até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita”⁶³. Especificamente para o Brasil, a ODS 12.3br tinha como objetivo também “estabelecer marco regulatório para a redução do desperdício de alimentos no Brasil.”

No mesmo sentido, a Nova Agenda Urbana, estabelecida na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) fez constar também como compromisso a promoção de políticas públicas que dentre outras medidas assegure a facilidade de produção, a segurança alimentar, a erradicação da fome e desnutrição, a reutilização de resíduos, a coordenação de políticas alimentares e políticas urbanas que minimizem o desperdício.”⁶⁴

Ocorre que, conforme exposto, faltando apenas sete anos para 2030, as taxas de desperdício ainda são elevadas, sendo certo que esse desperdício exacerbado acarreta, conseqüentemente, na degradação do meio ambiente, com elevada emissão de carbono no planeta.⁶⁵ Tudo isso somado ao número da população mundial que vem crescendo anualmente, estimando-se que alcance o total de 10 bilhões de habitantes no mundo.

⁶² BRASIL. Nações Unidas. **ONU: 17% de todos os alimentos disponíveis para consumo são desperdiçados**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/114718-onu-17-de-todos-os-alimentos-disponiveis-para-consumo-sao-desperdicados>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁶³ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 12. Consumo e Produção Sustentáveis**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods12.html>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁶⁴NOVA AGENDA URBANA. **Habitat 3**. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em 15 de março de 2024.

WFP. Programa Mundial de Alimentos. **Centro de Excelência do WFP participa do evento food inteligentes South America**. 12 de agosto de 2022. Disponível em <https://centrodeexcelencia.org.br/centro-de-excelencia-do-wfp-participa-do-evento-food-ingredientes-south-america>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁶⁵Ibidem.

O desafio surge então em como alimentar toda população mundial. Quanto a isso, a ONU destacou que para alimentar toda a população mundial seria necessário um média de 3,75 bilhões de toneladas de alimentos por ano. Atualmente o mundo já produz cerca de 4 bilhões de toneladas, mas o desperdício e a má distribuição dos alimentos têm feito com que pessoas ainda passem fome.⁶⁶

Essa situação inclusive tem se tornado cada vez mais próxima e visível nas ruas da cidade. Especificamente no município do Rio de Janeiro, a situação de insegurança alimentar quadruplicou⁶⁷ durante o período da pandemia acarretada pelo COVID-19, e foi de notoriedade pública e de grande impacto as imagens publicadas pelos jornais em rede nacional, ocorridas em 29 setembro de 2021, quando pessoas do bairro da Glória, Zona Sul do Rio de Janeiro, faziam fila em frente a um caminhão que recolhia ossos e restos de carne rejeitados pelos supermercados e distribuía às pessoas em situação de vulnerabilidade⁶⁸. Surpreendentemente, em outubro de 2021, os mesmos restos de carne e ossos, anteriormente descartados, passaram, a ser comercializados nos mercados⁶⁹.

Nesse contexto, em que a cidade precisa atender sua função social, ou seja, oferecer aos seus habitantes o conjunto de direitos necessários bem-estar e à vida urbana, nos termos do artigo segundo do Estatuto da Cidade⁷⁰ é que se faz necessário pensar nas políticas públicas existentes para o combate ao desperdício e enfrentamento à fome.

Quanto a isso, importante destacar que em junho de 2020 foi sancionada a Lei Federal nº 14.016/2020⁷¹ que está em vigor e dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e possibilita a doação de alimentos in natura, industrializados e prontos para

⁶⁶Ibidem.

⁶⁷ REDE PENSSAN. VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança **Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁶⁸ MACHADO, Renato; VIECELI, Leonardo; REZENDE, Constança. **Caminhão de Ossos no Rio é disputado por população com fome**. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/caminhao-de-ossos-no-rio-e-disputado-por-populacao-com-fome.shtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁶⁹ SOUZA, Vivian. **'Carne de ossos': carcaça temperada, pé de galinha, pescoço e outros cortes de terceira também ficaram mais caros**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/10/13/carne-de-ossos-carcaca-temperada-pe-de-galinha-pescoco-e-outras-cortes-de-terceira-tambem-ficaram-mais-caros.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

⁷¹BRASIL. **Lei Nº 14.016/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm Acesso em 15 de março de 2024.

consumo, por empresas, supermercados, cooperativas, restaurantes e quaisquer estabelecimentos que forneçam alimentos, desde que os alimentos estejam dentro do prazo de validade, em condições de conservação especificadas pelo fabricante, e não haja comprometimento à integridade, à segurança sanitária e estejam mantidas suas propriedades nutricionais.

A lei estabelece ainda que as doações podem ser realizadas diretamente, ou por meio de colaboração com poder público, bem como em conjunto com outras entidades beneficentes de assistência social.

Paralelamente, em consulta ao site da Câmara dos Deputados⁷², buscando-se o termo “desperdício de alimentos” dentre as propostas legislativas, é possível encontrar pelo menos sessenta e três projetos de lei relacionados ao tema. Entretanto, apesar da Lei Federal em vigor e das diversas propostas legislativas, não se identificou política pública nem instrumentos normativos de fomento contra o desperdício de alimentos na cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, embora não exista instrumento normativo de fomento contra o desperdício de alimentos na cidade do Rio de Janeiro, desde 2016 a cidade estabeleceu o programa denominado “Hortas Cariocas”, com objetivo de combater o desperdício de alimentos, evitar a ocupação irregular da cidade e gerar renda através de postos de trabalhos.⁷³ Além dessa política, o Município do Rio de Janeiro também instituiu o Programa “Prato Feito Carioca” e “Cozinhas Comunitárias”, com o objetivo de distribuir refeições à população em situação de vulnerabilidade.⁷⁴

Ainda, em 2022 o Município do Rio de Janeiro aderiu ao Pacto de Política Urbana de Milão⁷⁵, que consiste em um acordo internacional não vinculativo, já assinado

⁷² DEPUTADOS, Câmara. **Propostas Legislativas. Pesquisa Simplificada.** Disponível em <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁷³ RIO DE JANEIRO (Município). **Pacto de Milão: programa Hortas Cariocas promove plantio com representantes de diferentes continentes.** Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/pacto-de-milao-programa-hortas-cariocas-promove-plantio-com-representantes-de-diferentes-continentes/> Acesso em 15 de março de 2024.

⁷⁴ RIO DE JANEIRO (Município) Secretaria de Assistência Social. **Prato Feito Carioca.** Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://pratofeitocarioca-pcrj.hub.arcgis.com/pages/cozinhas> Acesso em 15 de março de 2024.

⁷⁵ RIO DE JANEIRO (Município). **Pacto de Milão, fórum global que discute política alimentar urbana, tem início na cidade do Rio. Rio de Janeiro.** 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/segovi/pacto-de-milao-forum-global-que-discute-politica-alimentar-urbana-tem-inicio-na-cidade-do-rio/> Acesso em 15 de março de 2024.

por mais de duzentas cidades do mundo e que busca discutir e trocar experiências concretas para os problemas relacionados à alimentação nas cidades⁷⁶.

Este Pacto reconhece os impactos da urbanização acelerada, os sistemas atuais de produção alimentar, a importância da agricultura familiar, urbana e periurbana, bem como o papel da sociedade civil e do setor privado, e a partir disso, busca estruturar de forma conjunta o desenvolvimento de “sistemas alimentares sustentáveis”.⁷⁷

Nesse contexto, tem-se que apesar da inexistência de instrumentos normativos, o Rio de Janeiro tem se posicionado de modo a reconhecer e buscar soluções capazes de reduzir o desperdício de alimentos e a insegurança alimentar no município⁷⁸.

Assim, considerando as pesquisas levantadas e aqui demonstradas que apontam os índices de desperdício de alimentos, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar e ainda, o posicionamento do município do Rio de Janeiro e seu interesse em estruturar políticas públicas que assegurem um sistema alimentar sustentável, é que se busca analisar o Pacto de Milão Sobre Política de Alimentação Urbana de modo a identificar como poderia servir para estruturação de políticas públicas municipais contra o desperdício e consequente redução da insegurança alimentar na cidade, bem como se este instrumento é capaz de realmente reduzir a insegurança alimentar ou apenas mais um documento institucional sem força efetiva diante de toda estrutura do sistema capitalista.

⁷⁶ LUPPA. Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. 2015. Disponível em: https://luppa.comidadoamanha.org/biblioteca/pacto-de-milao-sobre-politica-de-alimentacao-urbana?locale=pt_br Acesso em 15 de março de 2024.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ RIO DE JANEIRO (Município). Casa Civil. **Prefeitura Lança Pacote Climático, com ações e metas e anuncia realização da Rio+30 Cidades**. Rio de Janeiro. 19/07/2021. Disponível em: <https://casacivil.prefeitura.rio/noticias/prefeitura-lanca-pacote-climatico-com-acoes-e-metas-e-anuncia-realizacao-da-rio30-cidades/> Acesso em 15 de março de 2024.

CAPÍTULO 2

O PACTO DE MILÃO COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À FOME – FRAGILIDADES E POTENCIAIS

O Pacto de Milão para Política Alimentar Urbana, citado ao longo deste trabalho apenas como “Pacto de Milão” (apenas para simplificação textual), foi estabelecido inicialmente durante a chamada “Cúpula do C40”, que é uma rede global de prefeitos de diversas cidades, que se reúnem com objetivo de pensar e buscar estratégias para construir comunidades mais saudáveis.

Foi, portanto, durante a Cúpula do C40, realizada no ano de 2014, em Joanesburgo, pelo então prefeito de Milão que este Pacto foi inicialmente estabelecido. O documento que constitui os termos deste Pacto foi elaborado de forma conjunta, contando com a participação não só de diversas cidades, mas também da União Europeia, das Nações Unidas e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

O texto final foi apresentado em outubro de 2015 durante a “Expo Milano 2015”, que se tratava de uma exposição mundial com o tema “Alimentando o Planeta, Energia para a Vida” e foi inicialmente assinado por pelo menos cem cidades. O Pacto de Milão é, portanto, um compromisso, sem força normativa ou vinculada, entre cidades de todo o mundo, para abordar questões relacionadas à alimentação nas cidades, a fim de buscar soluções mais sustentáveis e igualitárias.

Dentre suas disposições, o Pacto de Milão logo de início, em suas considerações, deixa claro que reconhece o papel estratégico das cidades para desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis, haja vista que cada cidade possui acesso ao conteúdo social, político e cultural próprio, bem como tem capacidade de gestão dos recursos destinados aos cidadãos de cada município.

Ainda, admite a problemática e os impactos causados à cidade em razão da urbanização acelerada juntamente com o aumento da fome e má nutrição. Em contraponto, constata também a importância das políticas alimentares integradas com outras políticas, a relevância da agricultura urbana e da sociedade civil.

A partir desses reconhecimentos e considerações iniciais, o Pacto de Milão⁷⁹ estabelece aos seus anuentes pelo menos sete compromissos, os quais constam de forma resumida a partir de excertos do documento, conforme colacionados no quadro abaixo:

⁷⁹MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp->

Quadro 1 – Resumo dos Compromissos estabelecidos no Pacto de Milão

Compromissos	Descrição do Compromisso
1. Desenvolvimento de sistemas alimentares inclusivos	Desenvolver sistemas alimentares que sejam inclusivos, resilientes, seguros e marcados pela diversidade, que providenciem alimentação economicamente acessível e saudável a todas as pessoas, numa abordagem assente nos direitos humanos, que minimize o desperdício e conserve a biodiversidade, permitindo a adaptação e a mitigação dos impactos das alterações climáticas
2. Coordenação interdepartamental e intersetorial ao nível municipal	Coordenação entre os diversos setores e departamentos municipais, incluindo as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais de forma a integrar as questões da política alimentar urbana nas políticas, programas e iniciativas económicas, sociais e ambientais, tais como, o fornecimento e a distribuição alimentar, segurança social, nutrição, igualdade de género, produção alimentar, educação, segurança alimentar e a redução da perda e desperdício alimentares
3. Coerência entre as políticas e programas municipais relacionados com a alimentação	Coerência entre as políticas e programas municipais relacionados com a alimentação e as políticas e processos relevantes a nível local, nacional, regional e internacional;
4. Envolvimento de todos os setores do sistema alimentar	Envolver todos os sectores do sistema alimentar (incluindo as autoridades locais dos territórios vizinhos, organizações técnicas e académicas, sociedade civil, produtores de pequena escala e o sector privado) na formulação, implementação e avaliação de todas as políticas, programas e iniciativas relacionadas com a alimentação.
5. Revisão de todas as políticas, planos e regulamentos urbanos	Rever de todas as políticas, planos e regulamentos urbanos existentes de modo a encorajar o estabelecimento de sistemas alimentares equitativos, resilientes e sustentáveis
6. Utilização do Quadro Geral para a Ação	Utilizar o quadro anexo ao Pacto de Milão como ponto de partida para cada Cidade/Município abordar o desenvolvimento do seu próprio sistema alimentar e partilhar os desenvolvimentos com as outras Cidades/Municípios participantes, com os Governos nacionais e Agências internacionais quando apropriado
7. Encorajamento de outros municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	Encorajar outros municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais a aderirem às ações relacionadas com as políticas alimentares.

Fonte: MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em [https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-](https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf)

[content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf](https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf). Acesso em 15 de março de 2024.

content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

O Pacto de Milão, portanto, estabelece cada compromisso de forma clara e detalhada, especificando não apenas o que deve ser feito, mas ainda, como pode ser feito, através do documento anexo que denomina como “Quadro Geral Para Ação”, que fornece orientações estratégicas para implementação das medidas fixadas no Pacto de Milão.

Ocorre que apesar da relevância do conteúdo disposto no Pacto de Milão, algumas questões precisam ser consideradas. Diante do que fora exposto no capítulo anterior, a alimentação sempre esteve estritamente relacionada ao processo de formação das cidades, e ainda, que o direito à alimentação é um direito fundamental, relacionado ao mínimo existencial, por qual razão este Pacto somente foi instituído mundialmente entre os anos de 2014 e 2015? Quais foram os elementos históricos que contribuíram para formulação deste documento? As respostas a esses questionamentos são tratadas no subcapítulo a seguir.

Tem-se que o analista de políticas públicas é “o ator técnico-político”, que delimita o problema, coleta, organiza, trata e analisa os dados com o objetivo de apresentar *policy reports*, para futuras estruturas e recomendações.⁸⁰ Assim, a análise de políticas públicas é fundamental para geração de informações sistematizadas e relevantes para tomada de decisão.

Portanto, a análise de políticas públicas é na verdade um conjunto de ações com o objetivo de investigar o que os governos estão fazendo e qual tem sido a eficácia da atuação deles⁸¹. Para isso, importante estabelecer qual é de fato o problema público que se pretende tratar, qual seria a melhor ação para a resolução desse problema, quais os resultados da escolha dessa ação, se os resultados obtidos foram suficientes para resolver o problema e quais resultados futuros podem ser esperados se outras ações forem escolhidas.⁸²

Quanto ao processo de elaboração de políticas públicas, este deve se dar pensando em medidas que modifiquem as estruturas que reproduzam o atraso e a desigualdade não só imediatas, mas também a longo prazo. Deste modo, quando do

⁸⁰ SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas [livro eletrônico]: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo. Cengage Learning. 2020.P. 35.

⁸¹ Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Boston: Pearson,2017.

⁸² DUNN, Willian N., **Public policy analysis: an integrated approach**. Routledge, 6ª ed. New York, 2017.

desenvolvimento de qualquer medida se deve pensar no “povo como sujeito e não objeto do governo.”⁸³

Nesse sentido, o presente trabalho se situa na fase de formação de agenda, que é uma etapa inicial e crucial no processo de análise de política pública, porque define quais problemas públicos serão considerados para formulação da política pública. Assim, busca-se analisar como o município do Rio de Janeiro tem utilizado o Pacto de Milão enquanto instrumento internacional para formação de sua agenda local e formulação da política de segurança alimentar e nutricional da cidade.

2.1. O CONTEXTO DA NECESSIDADE HISTÓRICA DO PACTO DE MILÃO PARA POLÍTICA ALIMENTAR URBANA

Diversos foram os fatores históricos que contribuíram para que o Pacto de Milão fosse instituído especificamente entre os anos de 2014 e 2015. Dentre eles, destacam-se pelo menos os seguintes fatores: o aumento da população mundial e conseqüentemente o aumento da ocupação das áreas urbanas, a implementação da agenda 2030 da ONU, a conscientização quanto a necessidade e importância de práticas sustentáveis, o desenvolvimento e força do conceito de sustentabilidade no mundo e finalmente a Expo Milano 2015.

O primeiro e talvez um dos principais fatores, bastante evidente, está relacionado ao crescimento da população mundial e à consciência cada vez maior sobre o avanço da urbanização nas cidades. O que foi especialmente notável devido ao aumento da quantidade de pessoas vivendo em áreas urbanas.

Pelo menos desde 2008, um marco histórico foi estabelecido quando a população urbana global ultrapassou a população rural, registrando um índice de 54% em áreas urbanas até 2015. O ano de 2008 ficou marcado não só pelo aumento populacional, mas também pelo maior índice de pessoas passando fome no mundo⁸⁴.

As projeções indicam um crescimento ainda maior, estimando que até 2050, cerca de 80% da população estará concentrada em zonas urbanas. Contudo, essa mudança

⁸³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021. P.19.

⁸⁴ BELCHIOR, Luisa. **Número de pessoas que passam fome no mundo aumento em 2008, diz ONU**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/adblock.shtml?origin=after&url=https://modsecurity,improvednutritionandaffordablehealthydietsforall>. Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em 15 de março de 2024.

acelerada para áreas urbanas não vem acompanhada da infraestrutura e serviços necessários, resultando no crescimento expressivo às margens da cidade, com assentamentos precários em ambientes urbanos e periurbanos.

O aumento desenfreado da população urbana ressaltou o contraste da escassez de serviços essenciais entre diversas áreas da cidade, visto que a expansão urbana superou a capacidade de oferecer condições adequadas para a habitação e bem-estar da população que por necessidade ocupava as áreas de expansão informal na cidade. O descompasso entre o crescimento populacional e a infraestrutura disponível com o passar dos anos não melhorou, mas tornou-se ainda mais evidente, e acarretou desafios significativos nos anos vindouros.

As projeções de aumento populacional até 2050 vem se concretizando, isso porque, em 2014 se estimava que em 2050 a população chegaria a 9,6 bilhões de habitantes⁸⁵ e as recentes pesquisas confirmam que a população deve chegar a 9,7 bilhões de habitantes em 2050⁸⁶. Entretanto, a despeito de tais previsões, os países ainda estão longe da meta estipulada de zerar os indicadores até 2030⁸⁷.

Paralelamente ao marco da expansão urbana e aumento populacional, crises alimentares assolaram diversas regiões ao redor do globo, especialmente na África. Desde o início dos anos 1990, eventos como secas e conflitos desencadearam crises alimentares na Somália, Etiópia e outros territórios africanos. Essas situações se agravaram ao longo dos anos, atingindo seu ápice em 2011, quando a fome devastou o Chifre da África, especialmente na Somália, Quênia, Etiópia e Djibuti, em virtude de uma seca severa, resultando em uma crise humanitária de magnitude significativa.

⁸⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Cidades terão mais de 6 bilhões de habitantes em 2050, destaca novo relatório da ONU**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66611-cidades-ter%C3%A3o-mais-de-6-bilh%C3%B5es-de-habitantes-em-2050-destaca-novo-relat%C3%B3rio-da-onu>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁸⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/83427-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-deve-chegar-97-bilh%C3%B5es-de-pessoas-em-2050-diz-relat%C3%B3rio-da-onu>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁸⁷ LIMA, Juliana. **Mapa da Fome sinaliza que países estão longe da meta para zerar indicador até 2030; entenda**. Disponível em: <https://g1.globofolha.uol.com.br/mercado/2009/01/494509-numero-de-pessoas-que-passam-fome-no-mundo-aumentou-em-2008-diz-onu.shtml?loggedpaywall>. Acesso em 15 de março de 2024.

Simultaneamente, outras regiões enfrentaram desafios socioeconômicos complexos. Durante a crise financeira global de 2008⁸⁸, países europeus como Grécia e Espanha confrontaram dificuldades econômicas severas, gerando um aumento substancial da pobreza e insegurança alimentar em certas áreas. A conjunção de eventos climáticos extremos, conflitos prolongados e instabilidades econômicas demonstraram uma realidade global onde a segurança alimentar e as condições de vida se tornam cada vez mais precárias em muitos pontos do planeta.⁸⁹

Ou seja, esse processo de crescimento acelerado foi observado em diversas cidades em todo mundo. Principalmente as áreas metropolitanas e grandes cidades foram demasiadamente afetadas pelo aumento populacional, o que resultou em diversos desafios urbanos, dentre eles: relacionados à infraestrutura, moradia, serviços básicos, acesso à alimentação e desigualdade socioeconômica.

Inclusive, essas projeções e discussões foram amplamente noticiadas na mídia, principalmente após a divulgação do relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que indicava que a população mundial passou de 1,091 bilhão de pessoas para 6,883 bilhões entre 1820 e 2010. Na América Latina houve um aumento de 25 vezes da população⁹⁰.

Segundo este mesmo relatório, o aumento populacional tendia a piorar a desigualdade social no mundo, o que conseqüentemente gerou profundo debate, discussão e preocupação da população sobre o assunto.

Portanto, essa percepção quanto ao aumento crescente da população e do processo de urbanização possibilitou o início da discussão quanto ao acesso à alimentação saudável, a sistemas alimentares sustentáveis e a necessidade de abordar os desafios alimentares enfrentados nas cidades.

O aumento da densidade populacional levou à preocupação sobre o uso da terra, distribuição de recursos, poluição, pressão sobre os sistemas de abastecimento e distribuição de alimentos e desigualdade perceptível em simples observação da paisagem

⁸⁸. FAO. **Food and Agriculture Organization of the United Nations**. n.d. Jordan: AQUASTAT Survey 2009. Water report 34. FAO, 2009. Disponível em: http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/jordan. Acesso em 15 de março de 2024.

⁸⁹ FAO. 2019. **The State of Food and Agriculture 2019**. Moving forward on food loss and waste reduction. Rome. Disponível em <https://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁹⁰ CARNEIRO, Lucianne e Clarice Spitz. **População do mundo cresceu 63 vezes em dois séculos diz OCDE**. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/populacao-do-mundo-cresceu-63-vezes-em-quase-dois-seculos-diz-ocde-14108709> Acesso em 15 de março de 2024.

urbana em que áreas mais ricas e desenvolvidas coexistiam com as regiões marginalizadas em expansão.

A crescente e rápida urbanização também levantava questões sobre a segurança alimentar nas áreas urbanas. Acesso limitado a alimentos nutritivos, preço dos alimentos, acesso a mercados, infraestrutura inadequada e desigualdade de renda.

Inclusive, um relatório publicado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura, publicado em 2014, já ressaltava que 805 milhões de pessoas se encontravam cronicamente subalimentadas entre os anos de 2012 e 2014, este número representava à época um saldo positivo de redução de pessoas em situação de fome se estatisticamente comparado ao relatório anterior (1990 a 1992), demonstrando que seria possível sim atingir a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sobre fome, qual seja: “reduzir pela metade a proporção de pessoas subalimentadas nos países em desenvolvimento até o ano de 2015”⁹¹.

Este relatório demonstrou em gráficos a relevante redução do número de pessoas em situação de fome, a partir da implementação de políticas públicas integradas e do compromisso político que seja capaz de considerar a segurança alimentar e nutricional como prioridade:

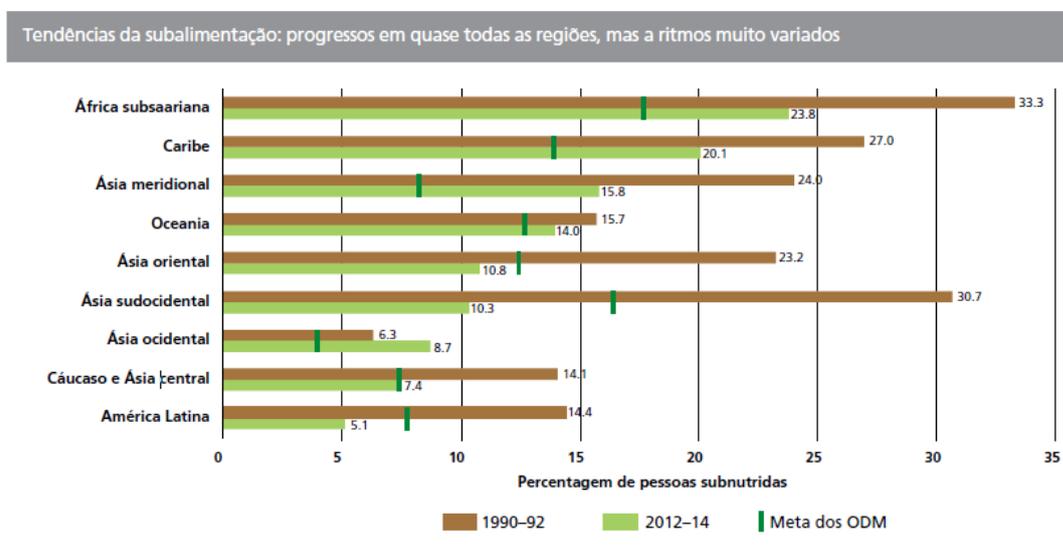


Figura 1: Gráfico – Percentual de pessoas subnutridas no mundo até 2014. Fonte: FAO 2014.

⁹¹ IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO. Disponível em <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>. Acesso em 15 de março de 2024.

Ainda, este mesmo relatório demonstrou que a fome é desproporcional no mundo e seu enfrentamento depende de uma análise aprofundada das condições específicas de cada região:

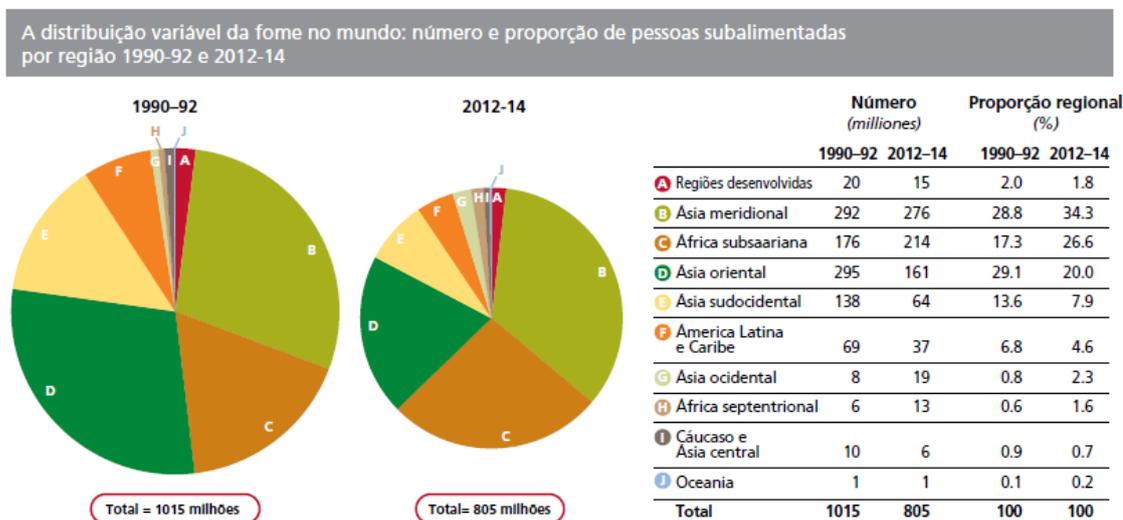


Figura 2: Gráfico de distribuição da fome no mundo. Fonte: FAO 2014.

O relatório destacou que o maior avanço na diminuição da fome no mundo ocorreu na América Latina, principalmente por força do programa “Fome Zero”, instituído pelo Brasil em 2005, e destacou o seguinte:

Em 2005, foi lançada a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, inspirada no Programa Fome Zero do Brasil e, em seguida, todos os países da região se apropriaram desta iniciativa. Desde o início, a FAO apoiou esta iniciativa, colaborando com os governos, com os parlamentos e com atores não estatais. Ao longo dos anos os países da América Latina e o Caribe formularam estratégias de segurança alimentar mais inclusivas e fortaleceram a proteção social, depois de se conscientizarem de que um simples aumento da produção não era suficiente para acabar com a fome. Estes esforços ajudam a explicar o sucesso que a América Latina e o Caribe estão tendo na luta contra a fome.

Ou seja, especificamente em relação ao Brasil, houve significativa redução da situação de fome quando o objetivo central do governo era exatamente o combate à fome. A partir disso, com a implementação de políticas sociais, agrícolas, econômicas, cooperação entre o governo federal, estadual e municipal e monitoramento da situação de fome através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Brasil alcançou a meta dos objetivos do milênio: reduzir pela metade a população em situação de fome.

Esse programa foi extremamente significativo porque foi instituído como parte de um conjunto de outras políticas sociais. Assim, a partir do reconhecimento de que a fome é estrutural na sociedade brasileira, o Fome Zero possibilitou a integração com diversas outras políticas, inclusive aquelas de acesso à terra e produção agrícola, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que oferece crédito rural com juros baixos para agricultores familiares e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído com o objetivo de incentivar a produção agrícola local. Além disso, foi no contexto deste governo que a discussão sobre a reforma agrária e reconhecimento da necessidade de distribuição de terras para famílias sem-terra.

Foi, portanto, em 2014 que o Brasil finalmente saiu do mapa da fome⁹². Isso a partir de longo trabalho de implementação de diversas políticas públicas, como: Plano Brasil sem Miséria, Fome Zero e Bolsa Família. Ou seja, a partir do reconhecimento de que o combate à fome depende de políticas integradas de acesso à terra, à produção de alimentos, saúde e educação.

A partir do exemplo do Brasil, o relatório concluiu demonstrando que para que haja avanço em relação à segurança alimentar, são necessárias pelo menos sete medidas: compromisso político com a segurança alimentar, garantir a continuidade de políticas públicas de segurança alimentar apesar das mudanças de governo, participação ativa dos atores no processo das políticas públicas, adotar estratégias para o aumento da segurança alimentar, melhorar a coordenação entre os órgãos governamentais, exigir responsabilidade dos governantes através de marcos jurídicos e melhorar a capacidade dos governantes para instituir políticas públicas eficazes.

Sem dúvida, todo esse estudo e a demonstração de que é possível reduzir o número de pessoas em situação de fome através de instrumentos eficazes contribuiu para a discussão do tema e instituição do Pacto de Milão, como um marco e diretriz para segurança alimentar das cidades.

Outro fator de grande importância para instituição do Pacto de Milão, conforme destacado no início deste capítulo, foi o processo de desenvolvimento e força que o conceito de sustentabilidade recebeu. Isso porque paralelamente, entre os anos de 1992 e 2015 o conceito de sustentabilidade ganhava mais relevância na sociedade, de modo que

⁹² IADOLI, Rafael. **Mundo produz comida suficiente, mas fome ainda é uma realidade**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/09/02/Mundo-produz-comida-suficiente-mas-fome-ainda-%C3%A9-uma-realidade>. Acesso em 15 de março de 2024.

as pessoas se mostravam mais interessadas em escolhas alimentares com valor nutricional e que ao mesmo tempo fossem sustentáveis, a fim de reduzir o impacto negativo no meio ambiente.

Obviamente o conceito de sustentabilidade não surgiu neste período, é claro que vinha há muitos anos se solidificando. Inclusive no ano de 1560, na Alemanha, o termo sustentabilidade – em alemão “Nachhaltigkeit”, já se apresentava como uma preocupação em relação ao uso racional das florestas⁹³.

Entretanto, entre os anos de 1992 e 2015 o conceito de sustentabilidade passou a ser cada vez mais debatido e mais próximo da sociedade. Isso porque, no ano de 1992, foi realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na cidade do Rio de Janeiro a ECO-92, uma das principais conferências ambientais do planeta, com objetivo de debater o cenário ambiental global.

Posteriormente, como marco do vigésimo aniversário da Rio ECO-92, foi realizada em 2012, também na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida também como Rio+20, com objetivo de discutir a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável no mundo, tendo sido estabelecido entre os participantes um documento chamado “O Futuro que Queremos”, que estabeleceu metas e diretrizes para o cumprimento deste objetivo.

E em 2015 fora implementada a Agenda 2030 da ONU, constituído como um plano global com objetivos estabelecidos para constituição de um mundo mais sustentável até o ano de 2030.

Outro momento de extrema importância para construção do debate e implementação do Pacto de Milão foi a Expo Milano 2015 que teve como objetivo discutir ideias relativas à alimentação mundial. O objetivo era exatamente refletir e buscar soluções capazes de minimizar a contradição entre milhares de pessoas passando fome e bilhões de toneladas de alimentos sendo desperdiçados no mundo.

Todos esses acontecimentos concederam força a movimentos sociais que promoviam práticas alimentares mais conscientes, como alimentos orgânicos, agricultura sustentável e consumo local, por exemplo.

De igual forma, ganhou também força a conscientização sobre o desperdício de alimentos e seu impacto negativo na segurança alimentar e no meio ambiente, bem como

⁹³BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

iniciativas capazes de reduzir o desperdício de alimentos e aproveitar melhor os recursos. Tudo isso aproximou o debate à sociedade, tornando crescente a conscientização sobre a importância de práticas sustentáveis.

Ou seja, durante este período o mundo estava percebendo e discutindo os desafios da insegurança alimentar, desnutrição, aumento do desperdício de alimentos e acesso desigual aos alimentos principalmente nas áreas urbanas. Assim, o Pacto de Milão surge em um contexto mundial em que se acreditava na possibilidade real e efetiva de redução da fome apesar das projeções de aumento populacional e urbanização, através de políticas públicas integradas, a fim de evitar possível colapso alimentar e populacional.

Entretanto, apesar dos resultados positivos apresentados em 2014, que demonstravam a possibilidade de redução do número de pessoas em situação de fome, inclusive destacando as medidas brasileiras, um ano depois, em 2015 o Brasil voltou ao Mapa da Fome. Ainda, cinco anos depois, em 2020 a pandemia acentuou a situação da fome no mundo⁹⁴.

2.2. ADESÃO INTERNACIONAL AO PACTO DE MILÃO

O site oficial do Milan Urban Food Policy Pact (MUFPP)⁹⁵, informa que pelo menos 270 cidades aderiram ao Pacto de Milão. Entretanto, como o site não disponibilizava de maneira clara a relação exata das cidades participantes, foi somente através de contato via e-mail com a secretaria do MUFPP que se pode ter acesso ao número e relação exata das cidades aderentes.

Em resposta, o MUFPP esclareceu que o número de cidades é variável, portanto, ele sofre acréscimos (novas cidades aderentes) e reduções (exclusão de cidades menos ativas), conforme análise anual. Assim, em realidade e em desconhecimento com a informação contida no site oficial, até a data da presente pesquisa, são 278 as cidades que aderiram ao Pacto de Milão, são elas:

⁹⁴ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Transforming food systems for fo.com/politica/noticia/2023/08/31/mapa-da-fome-sinaliza-que-paises-estao-longo-da-meta-para-zerar-indicador-ate-2030-entenda.shtml. Acesso em 15 de março de 2024.

⁹⁵MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

Quadro 2 – Relação de cidades que aderiram ao Pacto de Milão

1. Abidjan	2. Abu Dhabi	3. Accra	4. Addis Ababa
5. Agadez	6. Algiers	7. Almere	8. Amman
9. Amsterdam	10. Ancona	11. Andria	12. Antananarivo
13. Aosta	14. Araraquara	15. Arusha	16. As-salt
17. Athens	18. Austin		
19. Bafoussam	20. Balikpapan	21. Baltimore	22. Bamako
23. Bamenda	24. Bandung	25. Bangkok	26. Banjarbaru
27. Banjul	28. Barcelona	29. Bari	30. Basel
31. Beijing	32. Belo Horizonte	33. Bergamo	34. Berlin
35. Betlehem	36. Bhopal	37. Bilbao	38. Birmingham
39. Bishkek	40. Bobo-Dioulasso	41. Bogor	42. Bogota
43. Bologna	44. Bontang	45. Bordeaux	46. Boston
47. Brasov	48. Brazzaville	49. Bremerhaven	50. Brighton & Hove
51. Bristol	52. Bruges	53. Brussels	54. Bucharest
55. Budapest	56. Buenos Aires		
57. Cádiz	58. Cagliari	59. Campinas	60. Capannori
61. Cape Town	62. Carthage	63. Castel del Giudice	64. Chandigarh
65. Cheboksary	66. Chiang Mai	67. Chicago	68. Chieri
69. Chimoio	70. Chisinau	71. Chone	72. Chongqing
73. Cincinnati	74. Cologne	75. Colombo	76. Copenhagen
77. Córdoba	78. Cremona	79. Curitiba	
80. Daegu	81. Dakar	82. Dénia	83. Denpasar
84. Dijon	85. Donostia/ San Sebastian	86. Douala	87. Dubai
88. Dublin			
89. Ede	90. Efeler	91. Esteban Echeverría	92. eThekweni (Durban)
93. Florence	94. Foggia	95. Frankfurt	96. Freetown
97. Fuenlabrada	98. Fortaleza		
99. Gaya	100. Geneva	101. Genoa	102. Ghent
103. Glasgow	104. Godella	105. Godoy Cruz	106. Gorontalo
107. Granollers	108. Greater Manchester Authority	109. Grenoble-Alpes Métropole	110. Groningen
111. Guadalajara	112. Guangzhou	113. Guatemala City	114. Guelph
115. Halifax	116. Havana	117. Herzliya	118. Hwaseong
119. Indore	120. Istanbul		
121. Jabalpur	122. Jammu	123. Jangseong	124. Jericho
125. Johannesburg			
126. Kazan	127. Kitwe	128. Kisumu County	
129. Kolding	130. Kyoto		
131. La Paz	132. Lausanne	133. Le Havre Seine Métropole	134. Lecco
135. Leuven	136. Liège	137. Lima	138. Lisbon

139. Livorno	140. Ljubljana	141. London	142. Los Angeles
143. Luanda	144. Lucca	145. Lusaka	146. Lyon Métropole
147. Madison	148. Madrid	149. Makassar	150. Malaga
151. Manizales	152. Maputo	153. Maricá	154. Mbale
155. Marseille	156. Medellin	157. Melbourne	158. Mérida
159. Mexico City	160. Meztli	161. Miami	162. Milan
163. Minneapolis	164. Modena	165. Mogadishu	166. Molfetta
167. Montevideo	168. Montpellier	169. Montreal	170. Montreuil
171. Moscow	172. Mouans-Sartoux	173. Moscow	174. Mouans-Sartoux
175. N'Djamena	176. Nairobi	177. Namur	178. Nantes
179. New Haven	180. New Port Richey	181. New York	182. Niamey
183. Nizhny Novgorod	184. Nizhny Novgorod	185. Nouakchott	186. Nur-Sultan
187. Ostend	188. Osaka	189. Osasco	190. Ouagadougou
191. Pachuca de Soto	192. Palermo	193. Panaji	194. Paris
195. Parma	196. Pekanbaru	197. Pemba	198. Pittsburgh
199. Pointe-Noire	200. Porto Alegre	201. Portoviejo	202. Praia
203. Provincia di Lucca	204. Pune		
205. Quelimane	206. Quezon City	207. Quito	
208. Rajkot	209. Recife	210. Rennes	211. Riga
212. Rio de Janeiro	213. Rio Grande	214. Rivas Vaciamadrid	215. Rome
216. Rosario	217. Rotterdam	218. Rourkela	
219. Salvador	220. Samara	221. San Antonio de Areco	222. San Carlos
223. San Francisco	224. San Salvador	225. Santa Ana	226. Santa Fe
227. Santiago	228. Santiago de Cali	229. São Paulo	230. Seberang Perai
231. Sagar	232. Semarang	233. Seoul	234. Seville
235. Shanghai	236. Strasbourg Métropole	237. Sucre	238. Sukabumi
239. Surakarta	240. Surat	241. Sydney	
242. Tamale	243. Tandil	244. Tarakan	245. Tegucigalpa
246. Tel Aviv	247. The Hague	248. Thessaloniki	249. Tirana
250. Tokyo	251. Toronto	252. Torres Vedras	253. Toyama
254. Trento	255. Tumkur	256. Tunis	
257. Udine	258. Ujjain	259. Ulaanbaatar	260. Utrecht
261. Valencia	262. Valladolid	263. Vancouver	264. Venice
265. Vicenza	266. Vienna	267. Vitoria-Gasteiz	
268. Wanju	269. Warsaw	270. Washington	271. Wellington
272. Windhoek	273. Wroclaw		
274. Yaoundé	275. Yeosu	276. Zagreb	277. Zaragoza
278. Zurich			

Fonte: informação prestada pela Secretaria do MUFPP, através do e-mail MUFPP.Secretariat@comune.milano.it.

Especificamente no Brasil, 12 cidades aderiram ao Pacto de Milão, sendo: Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RJ, Recife/PE,

Salvador/BA, Fortaleza/CE, Curitiba/PR, Araraquara/SP, Campinas/SP, Osasco/SP, Maricá/RJ, destacadas acima em negrito.

Tal informação é de suma importância a fim de entender, inclusive futuramente, quais cidades aderiram ao Pacto de Milão, mas não implementaram nenhuma medida a ponto de serem excluídas ou suspensas da relação de cidades aderentes e sendo o caso, aprofundar a análise nos motivos que ensejaram a ausência de medidas por parte dessas cidades suspensas ou excluídas.

Dando sequência, como exposto no tópico anterior, o Pacto de Milão estabelece em um documento anexo um Quadro Geral para a Ação sobre Política Alimentar Urbana, fornecendo ações estratégicas para implementação e desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis às cidades. Este anexo estabelece 37 recomendações distribuídas em 6 categorias.

Além do documento anexo, o site⁹⁶ do MUFPP disponibiliza outros documentos relativos a indicadores capazes de auferir e dar suporte a implementação de cada uma das 37 recomendações. Esses documentos anexos servirão também para levantamento e análise dos processos de implementação das políticas realizadas em cada cidade. Inclusive, para análise da implementação dessas recomendações no âmbito da própria cidade do Rio de Janeiro, conforme se fará no próximo capítulo.

Isso porque, conforme o Marco de Acompanhamento do MUFPP, esses indicadores são um método para identificar se e como as mudanças propostas estão acontecendo no âmbito da própria cidade, não servindo como uma recomendação oficial da FAO, nem como método comparativo entre cidades, mas sim para serem utilizados no âmbito de cada cidade, pelas partes interessadas e pelo governo local⁹⁷.

Assim, a fim de trazer visão clara, completa e consolidada dessas categorias, recomendações e indicadores, colaciona-se o quadro abaixo:

⁹⁶ MUFPP, **Milan Urban Food Policy Pact. Discover the Framework for Action**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/framework-for-action/>. Acesso em 15 de março de 2024.

⁹⁷ FAO. **Plant Production and Protection Division – Natural Resources and Sustainable Production & Partnerships and UN Collaboration Division – Partnerships and Outreach**. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Roma, Itália. Tradução: Alda Lima. Disponível em <http://www.fao.org/urban-food-agenda/en/> Acesso em 15 de março de 2024.

Quadro 3 – Visão consolidada das Categorias, Recomendações e Indicadores

Categorias	Recomendações	Indicadores
Governança (garantir o ambiente para ação eficaz nas cidades)	1. Facilitar a colaboração entre agências e departamentos municipais.	1. Presença de um órgão governamental interdepartamental municipal.
	2. Melhorar a participação das partes interessadas.	2. Presença de política alimentar ativa.
	3. Identificar, mapear e avaliar iniciativas locais.	3. Presença de inventário de iniciativas e práticas alimentares locais.
	4. Desenvolver ou rever políticas e planos alimentares urbanos.	4. Presença de política ou estratégia alimentar urbana municipal e/ou planos de ação.
	5. Desenvolver ou melhorar sistemas de informações multissetoriais.	5. Presença de mecanismo que reúna e analise os dados do sistema alimentar urbano.
	6. Desenvolver estratégia de redução de risco e catástrofes.	6. Existência de plano de gestão de emergência de abastecimento alimentar.
Dietas e Nutrição Sustentáveis (promover dietas sustentáveis, melhores consumos e nutrição)	7. Promover dietas sustentáveis.	7.1. Diversidade Alimentar mínima para mulheres em idade reprodutiva.
		7.2. Número de famílias que vivem em “desertos alimentares”.
		7.3. Custo de uma cesta alimentar nutritiva na cidade.
		7.4. Consumo médio diário individual de carne.
	8. Abordar doenças não transmissíveis associadas a dietas inadequadas e à obesidade.	8.1. Número de adultos com diabetes.
		8.2. Prevalência de atraso no crescimento em crianças menores de 5 anos.
		8.3. Prevalência de Sobrepeso ou obesidade entre adultos, jovens e crianças.
	9. Desenvolver orientações dietéticas sustentáveis.	9. Número de Atividades lideradas ou apoiadas pelas cidades para promover dietas sustentáveis.
	10. Adaptar padrões e regulamentos para tornar acessíveis dietas sustentáveis e água potável.	10.1. Presença de programas e políticas que promovam a disponibilidade de alimentos nutritivos e diversificados em estabelecimentos públicos.
		10.2. Percentagem da população com acesso a água potável e saneamento adequado.

	<p>11. Explorar instrumentos regulamentares e voluntários.</p>	<p>11. Existência de políticas/Programas que abordam o consumo de açúcar, sal e gordura em grupos-alvo específicos.</p>
	<p>12. Incentivar a ação conjunta dos setores da saúde e da alimentação.</p>	<p>12. Existência de políticas/Programas que abordam o consumo de açúcar, sal e gordura em grupos-alvo específicos.</p>
	<p>13. Investir e comprometer-se a alcançar o acesso universal à água potável e ao saneamento adequado.</p>	<p>13. Percentual da população com acesso a água potável e saneamento adequado.</p>
<p>Equidade Social e Econômica (proporcionar acesso a alimentos saudáveis a todos os cidadãos)</p>	<p>14. Utilizar transferências monetárias e alimentares.</p>	<p>14.1. Percentual de agregados familiares em insegurança alimentar.</p>
	<p>15. Reorientar os programas de alimentação escolar e outros serviços alimentares institucionais.</p>	<p>14.2. Percentual de pessoas apoiadas por programas de alimentação e/ou assistência social.</p>
	<p>16. Promover o emprego digno para todos.</p>	<p>15. Percentual de crianças e jovens menos de 18 anos que se beneficiam de programas de alimentação escolar.</p>
	<p>17. Incentivar e apoiar atividades de economia social e solidária.</p>	<p>16. Número de empregos formais relacionados ao sistema alimentar urbano que pagam pelo menos o salário-mínimo nacional.</p>
	<p>18. Promover redes e apoiar atividades de base.</p>	<p>17. Número de empregos formais relacionados ao sistema alimentar urbano que pagam pelo menos o salário-mínimo nacional.</p>
	<p>19. Promover a educação participativa, formação e investigação.</p>	<p>18.1. Número de bens alimentares comunitários na cidade.</p>
	<p>20. Promover e reforçar a produção e processamento de alimentos urbanos e periurbanos.</p>	<p>18.2. Presença de políticas e metas relacionadas à alimentação com foco em grupos vulneráveis.</p>
<p>Produção de Alimentos (reforçar a produção alimentar sustentável, sublinhando a importância das ligações rurais-urbanas)</p>	<p>21. Procurar coerência entre a cidade e a produção, processamento e distribuição de alimentos rurais próximos.</p>	<p>19. Número de oportunidades para aprendizagem e desenvolvimento de competências relacionadas com o sistema alimentar.</p>
		<p>20.1. Número de residentes da cidade dentro dos limites municipais com acesso a uma horta agrícola urbana.</p>
		<p>20.2. Presença de políticas e regulamentos municipais que permitem e promovem a produção e processamento agrícola no município.</p>
		<p>21.1. Número de Infraestruturas municipais de processamento e distribuição de alimentos dispensáveis aos produtores de alimentos no município.</p>

		21.2. Produção de produtores de alimentos locais/regionais que vendem os seus produtos no mercado público da cidade.
	22. Aplicar a abordagem ecossistêmica de orientar o planejamento e a gestão integrada do uso da terra.	22.1. Superfície de potenciais espaços agrícolas dentro dos limites do município.
		22.2. Proporção da população agrícola total dentro dos limites municipais com propriedade ou direitos garantidos sobre terras agrícolas para produção de alimentos.
		22.3. Proporção de terras agrícolas na área municipal sob agricultura sustentável.
	23. Proteger e permitir o acesso seguro e a posse da terra para produção sustentável de alimentos em áreas urbanas e periurbanas.	23.1. Superfície de potenciais espaços agrícolas dentro dos limites municipais.
		23.2. Proporção da população agrícola total dentro dos limites municipais com propriedade ou direitos garantidos sobre terras agrícolas para produção de alimentos.
		23.3. Proporção de terras agrícolas na área municipal sob agricultura sustentável.
	24. Ajudar a fornecer serviços aos produtores de alimentos dentro e ao redor das cidades.	24. Número de produtores de alimentos urbanos e periurbanos que beneficiaram de formação técnica e assistência nos últimos 12 meses.
	25. Apoiar cadeias alimentares curtas.	25.1. Número de infraestruturas municipais de processamento e distribuição de alimentos disponíveis aos produtores de alimentos do município.
		25.2. Produção de produtores de alimentos locais/regionais que vendem os seus produtos no mercado público da cidade.
	26. Melhorar a gestão e a reutilização da água residual.	26. Proporção anual de resíduos orgânicos urbanos recolhidos que são reutilizados na produção agrícola que ocorre dentro dos limites municipais.
Abastecimento e Distribuição de Alimentos (garantir um fornecimento e distribuição sustentável, seguro, justo, contínuo e eficiente de alimentos nas cidades e dentro delas)	27. Avaliar os fluxos de alimentos para e através das cidades.	27. Existência de políticas/programas que abordam a redução das emissões de gases em diferentes partes da cadeia e abastecimento alimentar.
	28. Apoiar tecnologias e infraestruturas de armazenamento, processamento, transporte e distribuição de alimentos.	28. Presença de um plano de desenvolvimento para reforçar a resiliência e a eficiência da logística das cadeias de abastecimento alimentar local.
	29. Avaliar, rever e/ou reforçar os sistemas de controle alimentar.	29. Presença de legislação sobre segurança alimentar e procedimentos de implementação e fiscalização.

	<p>30. Rever a contratação pública e a política comercial.</p>	<p>30. Proporção de despesas com aquisição de alimentos por instituições públicas em alimentos provenientes de fontes sustentáveis e éticas e cadeias de abastecimento locais e regionais mais curtas.</p>
	<p>31. Fornecer apoio político e programático aos mercados alimentares públicos municipais.</p>	<p>31.1. Medir o número de mercados de alimentos ou pontos de venda que fornecem frutas e vegetais frescos por 1.000 habitantes que são diretamente apoiados de alguma forma pelo município.</p>
	<p>32. Melhorar e expandir o apoio às infraestruturas relacionadas com os sistemas de mercado alimentar.</p>	<p>31.2. Investimento municipal anual em mercados alimentares ou pontos de venda a retalho que fornecem alimentos frescos aos residentes da cidade, como proporção do orçamento total de investimento.</p>
	<p>33. Reconhecer a contribuição do setor informal para os sistemas alimentares urbanos.</p>	<p>32.1. Medir o número de mercados de alimentos ou pontos de venda que fornecem frutas e vegetais frescos por 1.000 habitantes que são diretamente apoiados de alguma forma pelo município.</p>
		<p>32.2. Investimento municipal anual em mercados alimentares ou pontos de venda a retalho que fornecem alimentos frescos aos residentes da cidade, como proporção do orçamento total de investimento.</p>
		<p>33. Existência de serviços de apoio ao setor alimentar informal que prestam aconselhamento em matéria de planeamento empresarial, finanças e desenvolvimento.</p>
<p>Desperdício de Alimentos</p> <p>(reduzir o desperdício alimentar, bem como geri-lo de forma mais sustentável, adotando uma abordagem de economia circular)</p>	<p>34. Convocar os intervenientes do sistema alimentar para avaliar e monitorizar a perda de alimentos e redução do desperdício.</p>	<p>34.1. Volume total anual das perdas e desperdícios alimentares.</p>
	<p>35. Aumentar a sensibilização para a perda e desperdício de alimentos.</p>	<p>34.2. Número anual de eventos e campanhas que visam diminuir a perda e o desperdício de alimentos.</p>
	<p>36. Colaborar com o setor privado juntamente com organizações de pesquisa, educacionais e comunitárias.</p>	<p>35.1. Volume total anual das perdas e desperdícios alimentares.</p>
	<p>37. Salvar alimentos facilitando a recuperação.</p>	<p>35.2. Número anual de eventos e campanhas que visam diminuir a perda e o desperdício de alimentos.</p>
		<p>36. Presença de políticas ou regulamentos que abordem a prevenção, recuperação e redistribuição do desperdício alimentar.</p>
		<p>37. Volume total anual de excedentes alimentares recuperados e redistribuídos para consumo humano direto.</p>

Fonte: MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana⁹⁸.

⁹⁸MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. **Framework for Action.** Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/framework-for-action/>. Acesso em 15 de março de 2024.

É, portanto, a partir desses indicadores que se pode verificar em quais níveis o Pacto de Milão foi implementado e quais foram seus resultados em cada uma de suas categorias. Nesta pesquisa, portanto, após o levantamento das cidades aderentes ao Pacto, buscou-se junto ao site do MUFPP cada uma dessas cidades, verificando quais apresentam o maior número de medidas implementadas.

Através desse levantamento e cruzamento de dados e informações, foi possível observar que dentre as 278 cidades que aderiram ao pacto, apenas 27 cidades apresentaram cinco ou mais medidas estabelecidas no Pacto de Milão que foram implementadas.

Deste modo, a fim de trazer maior clareza às informações coletadas, serão apresentadas as avaliações das experiências internacionais dessas 27 cidades ao redor do mundo, divididas por continente, com a identificação das políticas implementadas e a categoria a que se refere, realizadas conjuntamente pela FAO e MUFPP.

Esta relação de políticas implementadas por cidade além de auxiliar na análise da experiência internacional e possibilidades de futuras políticas que podem ser aplicadas à cidade do Rio de Janeiro como se desenvolverá ao longo desta pesquisa, também poderá servir para futuras pesquisas que inclusive desejem se aprofundar em alguma das políticas relacionadas nos quadros abaixo.

Portanto, esta pesquisa não tem por objetivo esgotar e aprofundar cada uma das políticas listadas abaixo, mas apresentar as já existentes ente as cidades mais ativas na implementação de políticas públicas relacionadas ao que fora estabelecido no Pacto de Milão, inclusive no que se refere aos seus critérios e classificação.

Quadro 4 – Relação de cidades do continente africano que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Cidade	País	Medidas Implementadas	Categoria
Antananarivo	Madagáscar	Reforçar a resiliência climática dos sistemas alimentares nas regiões urbanas de Antananarivo	Governança
		Hortas para cantinas escolares	Produção de alimentos
		Zero desperdício nos mercados de Antananarivo	Desperdício de alimentos
		Projecto Agro-Florestal em torno de Antananarivo	Produção de alimentos
		Monitorização e avaliação dos indicadores do MUFPP	Governança

Niamey	Níger	Cidade saudável e sustentável	Produção de alimentos
		Floresta Climática de Niamey	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		u-CLIP: Plataforma de Informação sobre Clima Urbano	Governança
		Casa do camponês	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Projeto integrado de Kongou Gorou	Produção de alimentos
		Agricultura Urbana	Dietas e Nutrição Sustentáveis
Praia	Cabo Verde	Casa Abrigo Municipal	Equidade Social e Económica
		Primavera em casa	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Anjos da noite	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Solidariedade contra o vírus	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Desenvolvimento da Agricultura Urbana/Periurbana	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		A importância de ficar em casa	Abastecimento e Distribuição de Alimentos

FONTE: MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. Our Cities⁹⁹.

A primeira cidade relacionada no quadro acima, Antananarivo (Madagáscar) implementou ao menos cinco medidas relacionada a três das categorias estabelecidas pelo Pacto de Milão. Apesar das medidas, o país e a referida capital sofrem com questões climáticas (seca extrema) e pobreza histórica¹⁰⁰, de modo que, mesmo com diversos financiamentos e projetos de desenvolvimento internacional, a situação de insegurança alimentar ainda permanece.

As mesmas condições climáticas e histórias ocorrem nas cidades de Niamey (Níger)¹⁰¹ e Praia (Cabo Verde)¹⁰², em que a ausência de chuvas e a seca cada vez mais acentuada impede a produção agrícola, aumenta os preços dos produtos e afasta o acesso do alimento às populações mais vulneráveis.

⁹⁹ MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁰⁰ MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Our Cities**. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁰¹ HIERRO, Lola. Cacto ou nada. **Um milhão de pessoas vivem em extrema pobreza em Madagascar**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/07/07/cacto-ou-nada-um-milhao-de-pessoas-vivem-fome-extrema-em-madagascar.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁰² ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **ACNUR teme o aumento da crise de proteção no Níger, e pede uma ação rápida**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/08/29/acnur-teme-o-aumento-da-crise-de-protecao-no-niger-e-pede-uma-acao-rapida/> Acesso em 15 de março de 2024.

Em análise das políticas implementadas no quadro acima, é possível verificar também que dentre as três cidades, nenhuma implementou as cinco categorias de medidas previstas no Pacto de Milão e que apenas Antananarivo adotou política relacionada à redução do desperdício de alimentos.

Quadro 5 – Relação de cidades do continente asiático que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Cidade	País	Medidas Implementadas	Categoria
Seul	Coreia do Sul	Projeto de Merenda Escolar Gratuita Ecologicamente Correta	Equidade Social e Económica
		Frutas Grátis para Futuros Líderes: projeto de gestão nutricional para crianças de baixa renda	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		O início da governança público-privada	Governança
		Fornecimento de alimentos saudáveis na era da Covid-19	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Serviço público de alimentação pública de convivência rural urbana	Abastecimento e Distribuição de Alimentos

FONTE: MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. Our Cities¹⁰³.

Dentre as cidades relacionadas pelo MUFPP, apenas Seul (Coreia do Sul) apresenta pelo menos cinco medidas relacionadas a quatro categorias do Pacto de Milão. Diferentemente das cidades africanas, Seul apresenta relevante Índice de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), apesar disso, a cidade também enfrenta situação de desigualdade social e pobreza¹⁰⁴.

Ainda, as cinco medidas adotadas por Seul não estão necessariamente correlacionadas a cinco categorias elencadas no Pacto de Milão, mas apenas três delas.

Quadro 6 – Relação de cidades do continente europeu que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Cidade	País	Medidas Implementadas	Categoria
Almere	Holanda	Educação e Inovação aberta Alimentado a cidade	Abastecimento e distribuição de alimentos
		Oosterwold, Agricultura urbana	Produção de alimentos

¹⁰³ ONU, Organização das Nações Unidas. **Cabo Verde enfrenta insegurança alimentar, diz PMA.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1793392> Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁰⁴MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Our Cities.** Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>. Acesso em 15 de março de 2024.

		Flevourbox: Apoia seus habitantes locais	Abastecimento e distribuição de alimentos
		Alimentação Local - Pesquisa de inovação em educação	Produção de alimentos
		Dia da batata	Desperdício de alimentos
		Agricultores para vizinhos	Abastecimento e distribuição de alimentos
Barcelona	Espanha	Terra Camponesa: centro local de intercâmbio agroalimentar	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Comércio Verde	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Programa de cantinas mais saudáveis e sustentáveis	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Ajuda Alimentar de Barcelona contra a Covid-19	Equidade Social e Económica
		Barcelona Capital Mundial da Alimentação Sustentável	Governança
		Políticas Alimentares para uma Cidade Resiliente	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
Bérgamo	Itália	Hortas do Parque: as hortas comunitárias do Parque Quintino	Produção de alimentos
		Nova política de bem-estar na era (pós) COVID	Equidade Social e Económica
		A finalidade social do serviço de alimentação escolar	Equidade Social e Económica
		Comida para conhecer	Equidade Social e Económica
		Bérgamo resiliente: políticas alimentares ativas na época da Covid	Governança
		Conselho de Política Alimentar de Bérgamo	Governança
Birmingham	Reino Unido	Resiliência alimentar e exploração de segurança em Birmingham	Equidade Social e Económica
		Uma cidade de alimentação saudável e culturalmente diversificada	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Estratégia do Sistema Alimentar de Birmingham e Revolução Alimentar	Governança
		Bindo	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Resposta alimentar de emergência à COVID-19	Equidade Social e Económica
		FareShare West Midlands	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
Cortiça	Belgica	Cantinas sustentáveis em escolas e creches	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Desperdício zero: sensibilização para o desperdício alimentar	Desperdício de alimentos
		Mesa de comida de Liège	Abastecimento e Distribuição de Alimentos

		Chamada de projetos CREaFARM	Produção de alimentos
		Licença de revegetação	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Mercado do Circuito Judicial	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
Madri	Espanha	Hortas urbanas em Madrid	Produção de alimentos
		Cantinas saudáveis e sustentáveis	Equidade Social e Econômica
		Estratégia alimentar saudável e sustentável	Governança
		Menus solidários	Equidade Social e Econômica
		Cartões de família	Equidade Social e Econômica
		Colheitas solidárias em hortas urbanas	Equidade Social e Econômica
Milão	Itália	Foody: centro de desperdício zero de alimentos no mercado atacadista geral	Desperdício de alimentos
		Cool Food Pledge Initiative - cantinas escolares de Milão	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Kit educativo “Uma maçã por dia”	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Centro Local de Resíduos Alimentares	Desperdício de alimentos
		Dietas saudáveis nas cantinas escolares	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Política Alimentar de Milão	Governança
Mouans-Sartoux	França	Uma quinta biológica municipal para a cantina	Produção de alimentos
		Restauração escolar 100% biológica dos 0 aos 15 anos	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Uma cidade que semeia	Governança
		Uma cantina 100% biológica sem custos adicionais	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Um Centro de Educação Alimentar Sustentável	Governança
		Capacitar para um projeto alimentar territorial sustentável	Governança
Paris	França	Diversificar a ajuda alimentar com alimentos sustentáveis	Equidade Social e Económica
		Terceiro Plano Alimentação Durável: um plano alimentar sustentável para a restauração coletiva parisiense	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Criação da AgriParis: uma ferramenta para resiliência alimentar	Governança
		Leite Infantil Orgânico	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Pratos Sustentáveis Ricos em Proteínas	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Ópera 4 Temporadas	Dietas e Nutrição Sustentáveis

Turim	Itália	CAAT e voluntários com menos de 30 anos reduzindo o desperdício alimentar	Desperdício de alimentos
		Cidade Aberta de Torino e compartilhamento de comida	Equidade Social e Económica
		OrMe e jardins urbanos de Torino	Governança
		Jardins Gerais	Produção de alimentos
		Projeto Orgânico Porta Palazzo: Rumo aos Mercados Circulares	Desperdício de alimentos

FONTE: MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. Our Cities¹⁰⁵.

Como se observa pelo quadro colacionado acima, as cidades europeias têm adotado ações afirmativas de acesso à alimentação saudável, investindo no valor nutricional das refeições, bem como na conscientização da população, principalmente através das escolas.

Essa conscientização se refere tanto ao acesso e escolha dos produtos saudáveis, quanto à redução do desperdício de alimentos. Além disso, observa-se ainda políticas de valorização do cultivo da terra dentro da cidade, através das chamadas “hortas urbanas” e seu acesso compartilhado.

Apesar das políticas implementadas, a pandemia causada pelo coronavírus causou relevante impacto no acesso à alimentação na Europa. Quanto a isso, a ONU destacou em relatório disponibilizado no ano de 2021, que 9,5% de pessoas se encontravam em situação severa de falta de alimentos em Portugal. Destacou ainda que a anemia em mulheres em fase reprodutiva corresponde a 13,3% dos portugueses.¹⁰⁶

Quadro 7 – Relação de cidades do continente americano que implementaram cinco ou mais medidas vinculadas ao Pacto de Milão

Cidade	País	Medidas Implementadas	Categoria
Rio de Janeiro	Brasil	Produzir e vender: sem desperdício	Desperdício de alimentos
		Prato Feito Carioca	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Cozinhas Comunitárias	Dietas e Nutrição Sustentáveis

¹⁰⁵ MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Our Cities**. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁰⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **Mais de 14 milhões de pessoas no Brasil passaram fome em 2021**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1773582#:~:text=Mais%20de%2014%20milh%C3%B5es%20de,sem%20o%20suficiente%20para%20comer..> Acesso em: 15 de março de 2024.

		Restaurantes Populares	Equidade Social e Económica
		Serviço de alimentação no Hospital de Campanha para Covid-19	Produção de alimentos
		Hortas cariocas	Produção de alimentos
São Paulo	Brasil	Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS)	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Promoção de alimentação sustentável	Governança
		Da Terra à Mesa (Da Terra à Mesa)	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Cartões Alimentação	Equidade Social e Económica
		Cozinhando para a vida	Equidade Social e Económica
		Cidade Solidária	Governança
Araraquara	Brasil	Cartão cidadão: programa de inclusão produtiva	Equidade Social e Económica
		Planeje Araraquara sem fome	Governança
		Programa de Horta Urbana Comunitária	Equidade Social e Económica
		Banco Alimentar Municipal	Equidade Social e Económica
		Garantir o direito à alimentação durante a pandemia	Equidade Social e Económica
Belo Horizonte	Brasil	Segurança Alimentar em tempos de pandemia	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Semeando cidadania e agroecologia na Cidade	Produção de alimentos
		Programa Territórios Sustentáveis	Produção de alimentos
		Esquadrão Alimentar	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Segurança Alimentar e Nutricional	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Adaptação de restaurantes populares durante a pandemia	Equidade Social e Económica
Curitiba	Brasil	Projeto Mesa Solidária	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Programa Metropolitano de Desenvolvimento Agroalimentar - PRODAM	Produção de alimentos
		Fazenda Urbana	Produção de alimentos
		Sacoles Populares e Nossa Feira	Equidade Social e Económica
		Projeto Polo da Ponkan	Equidade Social e Económica
Washington DC	USA	Programa de Subsídios para Inovação em Resíduos Alimentares Comerciais	Desperdício de alimentos
		Criação de um órgão governamental municipal e recursos para apoiar a agricultura urbana	Produção de alimentos
		Boa compra de alimentos	Equidade Social e Económica
		Comida como remédio em Washington, DC	Dietas e Nutrição Sustentáveis

		Governança Transformativa	Governança
		Resposta Alimentar à Covid	Dietas e Nutrição Sustentáveis
Toronto	Canadá	A alimentação como ferramenta de criação e integração de emprego	Equidade Social e Económica
		Mapa interativo Food By Ward (FXW)	Equidade Social e Económica
		Comida, Planeta, Saúde: colaboração municipal	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Café TO: apoio à cadeia de valor alimentar e ao setor da restauração	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Responder à insegurança alimentar: uma solução made in Toronto	Equidade Social e Económica
		Pegue algo bom	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
New Haven	USA	Caminhos informados pela comunidade para culturas especializadas	Produção de alimentos
		Desenvolvimento Equitativo Orientado para a Alimentação	Equidade Social e Económica
		Conselho Consultivo da Comunidade de Agricultura Urbana	Governança
		Grupo de Trabalho de Portarias Verdes	Produção de alimentos
		Centro de Sistemas Alimentares Comunitários	Equidade Social e Económica
		Portaria Empresarial de Micro Alimentos	Equidade Social e Económica
Mérida	México	Restaurantes ambientalmente responsáveis	Desperdício de alimentos
		Produtos do Ecossistema Reserva Ecológica Cuxtal	Produção de alimentos
		Círculo 47	Equidade Social e Económica
		Juntos podemos	Governança
		Mérida nos une	Governança
Guadalajara	Mexico	Hortas Comunitárias	Produção de alimentos
		Dieta Global: nutrição baseada em um sistema que não destrói o planeta e cuida da sua saúde	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Cantinas Comunitárias	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Centros de cuidado e desenvolvimento dos pobres (CADIPSI)	Desperdício de alimentos
		Entrega de comida em cozinhas comunitárias	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Dispensa segura: um programa de entrega de alimentos	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
Medellín	Colômbia	Sistema agroalimentar na cidade de Medellín	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Vale alimentação na cidade de Medellín	Equidade Social e Económica
		Integração comercial para segurança alimentar	Abastecimento e Distribuição de Alimentos

		Huertas para autoconsumo	Produção de alimentos
		Vale alimentação	Equidade Social e Econômica
		Implementar uma política pública de segurança alimentar	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
Lima	Peru	Vamos comer saudável no Programa Lima	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Mercados atacadistas móveis	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Lima escolhe saudável	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Lima Sustentável	Governança
		Lima cuida de você	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
		Varejistas itinerantes e mercados de alimentos	Abastecimento e Distribuição de Alimentos
Santa Ana	Costa Rica	Balança doméstica aquapônica	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Escola Comunitária de Agricultura e Alimentação	Dietas e Nutrição Sustentáveis
		Mercado Solidário de Alimentos	Governança
		Estratégia do Convencional ao Sustentável	Produção de alimentos
		Vídeo da fazenda Guillén	Governança
		Processo de segurança alimentar	Governança

FONTE: MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. Our Cities¹⁰⁷.

Conforme dados disponibilizados pelo MUFPP, apesar das 12 cidades que aderiram ao Pacto de Milão, somente 5 apresentam medidas que de fato foram implementadas na cidade, são elas: Rio de Janeiro, São Paulo, Araraquara, Belo Horizonte e Curitiba¹⁰⁸. Especificamente em relação às políticas implementadas pela cidade do Rio de Janeiro, estas serão tratadas no próximo capítulo de maneira mais aprofundada.

Ainda, na América Latina, como se observa, cidades da Costa Rica, Peru, Colômbia, México, Canadá e Estados Unidos têm de igual forma implementado políticas relativas à segurança alimentar. Apesar disso, a Organização Pan-Americana de Saúde demonstrou que na América Latina apresentam complexidade no enfrentamento à fome. Isso porque entre os anos de 2020 e 2022 restou demonstrado um aumento do percentual

¹⁰⁷ MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Our Cities**. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁰⁸ Ibidem.

de obesidade em crianças menores de 5 anos. O aumento foi de 9,7% na América do Sul, 6,7% na América Central e 6,6% no Caribe¹⁰⁹.

O aumento da obesidade é relevante, visto que tem sido o causador de aproximadamente 2,8 milhões de mortes em 2021 e tem como causa a falta de acesso a alimentos saudáveis em valores acessíveis às pessoas em maior situação de vulnerabilidade.

A partir da análise de todos esses quadros, fica claro que o problema da fome atinge países considerados desenvolvidos e subdesenvolvidos, restando evidente que a insegurança alimentar é um problema global, tanto em nível de escassez, quanto em desperdício e ainda, de qualidade nutricional.

Por outro lado, fica também evidente que o enfrentamento à fome depende de fato de uma análise específica e profunda do contexto de cada cidade, de modo que uma mesma solução não necessariamente será adequada a uma ou várias outras cidades.

Essa conclusão, inclusive, foi destacada pelo relatório da FAO em 2014 que destacou:

Uma das principais lições extraídas da análise das experiências de outros países é a de que a fome, a insegurança alimentar e a má alimentação são problemas complexos que não podem ser resolvidos por somente uma das partes ou setor interessado. Abordar as causas imediatas e subjacentes da fome exigirá uma variedade de medidas em toda uma série de setores como a produção e a produtividade agrícola, o desenvolvimento rural, a silvicultura, a pesca, a proteção social, o comércio e os mercados. Embora muitas dessas medidas sejam tomadas no âmbito nacional e local, há também aspectos de natureza regional e mundial que exigem a adoção de medidas em uma escala maior. Políticas e programas são formulados e implementados em complexos ambientes sociais, políticos, econômicos e agroecológicos. Os processos já estabelecidos por lei ou por acordos informais influenciam na forma como as pessoas e as instituições interagem para influenciar nos resultados de segurança alimentar e nutricional. Uma tarefa importante da governança da segurança alimentar é promover um “ambiente propício” que crie incentivos para que todos os setores melhorem o seu impacto sobre a fome, a má nutrição e a insegurança alimentar.¹¹⁰

¹⁰⁹ OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Novo relatório da ONU: 43,2 milhões de pessoas sofrem fome na América Latina e no Caribe**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-11-2023-novo-relatorio-da-onu-432-milhoes-pessoas-sofrem-fome-na-america-latina-e-no#:~:text=A%20inseguran%C3%A7a%20alimentar%20continua%20a%20aumentar%20na%20regi%C3%A3o&text=Este%20valor%20significa%20uma%20diminui%C3%A7%C3%A3o,inseguran%C3%A7a%20alimentar%20moderada%20ou%20grave..> Acesso em: 15 de março de 2024.

¹¹⁰ FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo. 2014. RESUMO**. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4037o/i4037o.pdf>. Acesso em 15 de março de 2024.

Diante desta análise este mesmo relatório destaca ao menos cinco dimensões fundamentais para o combate à insegurança alimentar, quais sejam: políticas, programas e marcos jurídicos, recursos humanos e financeiros, mecanismos de coordenação e associações, adotar decisões baseadas em feitos comprovados e resiliência.

Essas recomendações dadas anteriormente (2014) são coerentes com o que fora estabelecido no Pacto de Milão, de modo que este instrumento pode ser utilizado de maneira efetiva no combate à fome nas cidades, desde que implementadas as medidas necessárias conforme a condição e contexto de cada cidade.

2.3. POTENCIAIS E FRAGILIDADES

Como demonstrado ao longo deste capítulo, apesar do Pacto de Milão não ter força normativa, ele estabelece caminhos para um sistema alimentar pelo menos mais sustentável, visto que propõe medidas em todas as fases do sistema alimentar.

Além disso, é um instrumento com potencial para conectar os espaços rurais e urbanos da cidade, promover e incentivar a participação da sociedade civil e implementar mudanças significativas na estrutura alimentar. Entretanto, apesar de ser um instrumento com potencial de modificar a estrutura alimentar, o Pacto de Milão apresenta algumas fragilidades que precisam ser avaliadas quando da sua implementação, conforme melhor se passa a esclarecer.

A primeira dualidade entre potenciais e fragilidades que pode ser destacada é o fato de que, apesar do Pacto de Milão reconhecer que o sistema alimentar é composto por diversos elementos, como o uso da terra, da propriedade e da renda, não há nenhuma recomendação destinada à moradia, quando ela está estritamente relacionada à alimentação, conforme abordado no Capítulo 1 deste trabalho.

Quanto a isso é preciso entender primeiramente que para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO)¹¹¹ o conceito de sistema alimentar compreende diversos elementos, dentre eles: a produção, distribuição, preparação, consumo e pós consumo. E mais, esclarece que todo esse processo considera ou deve considerar o contexto cultural, social, político e ambiental.

¹¹¹ FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations). **Nutrition and Food Systems**. High Level Panel of Experts 12 – Committee on World Food Security, 2017.

Desta forma, um sistema alimentar sustentável é aquele que é capaz de assegurar alimentação para todos em valor nutricional, observando o contexto daquela sociedade e garantindo acesso à alimentação não só para a geração atual, como também para as futuras.

Essa definição reconhece, portanto, que a alimentação está estritamente relacionada à renda, ao uso da terra, à produção, ao trabalho, economia e ao meio ambiente. Desta forma, a alimentação, tanto em sua produção e distribuição precisa ser social e economicamente acessível e sustentável.

Assim, em análise das disposições contidas no Pacto de Milão é possível observar que esta definição de sistema alimentar é utilizada para o estabelecimento das recomendações e principalmente das categorias para ação governamental, entretanto, encontra fragilidade ao não dispor sobre nenhuma categoria diretamente relacionada à propriedade e/ou moradia digna.

Ou seja, o Pacto de Milão estabelece mecanismos para produção e fornecimento de alimentação, mas não propõe medidas que sejam capazes de modificar efetivamente as estruturas do sistema. Talvez essa ausência de disposição específica relacionada à moradia se dê em razão da própria visão europeia da forma, já que o Pacto de Milão é um instrumento que surge no contexto europeu e por essa razão pode ter deixado de considerar essa questão, já que a propriedade e moradia são mais bem equacionadas na Europa.

Desta forma, questiona-se como seria possível repensar o sistema alimentar de uma cidade sem considerar efetivamente o preço da terra e o acesso à moradia digna através da renda fruto do trabalho legal.

Quanto a isso, Maria Encarnação Beltrão Esposito ao tratar do acesso à moradia no sistema capitalista e o desenvolvimento acelerado das cidades, esclarece o seguinte:

O acesso a uma moradia decente não depende de se dar tempo para a construção de mais casas, mas de se poder pagar por elas. Alguns podem fazê-lo; para a maioria isto se apresenta como um problema. A possibilidade de acesso à moradia, por exemplo, está subordinada ao nível salarial. Ao discutirmos o desenvolvimento do capitalismo monopolista, vimos como a troca desigual apoia-se no fato de que os trabalhadores de todo o mundo capitalista recebem salários diferentes para produzir riquezas de mesmo valor. De fato, nós sabemos que o trabalhador que recebe o piso salarial nacional, não consegue sequer alimentar devidamente sua família, o que dizer de ter acesso a uma moradia, pela compra ou aluguel do imóvel. A segunda faceta da questão está embutida na primeira. Na economia capitalista, tudo se torna

mercadoria até mesmo a terra. O preço do aluguel ou da compra do imóvel é determinado pelo fato de ser um bem indispensável à de ser propriedade de alguns homens e não ser de outros, e de que nas cidades o seu valor se eleva pelo alto nível de concentração populacional e de atividades¹¹².

Portanto, resta evidente que a ausência da categoria e recomendações destinadas à moradia se apresenta como uma fragilidade à implementação do Pacto de Milão como um instrumento capaz de repensar o sistema alimentar de uma cidade.

Outra dualidade que merece destaque é a possibilidade de reaproximação entre os espaços rurais e urbanos da cidade. Isso porque se por um lado o Pacto de Milão reconhece a interdependência dos dois processos da cidade (rural e urbano), retirando-lhe a dualidade ou competitividade, não é capaz de romper com a dependência do meio rural para o urbano.

Tal fato pode ser observado em simples análise das recomendações propostas pelo Pacto de Milão, visto que ao tratar da categoria “Produção de Alimentos”, destaca que seu objetivo é “reforçar a produção alimentar sustentável sublinhando a importância das ligações rural-urbano”, entretanto, as recomendações e indicadores são voltadas a produzir no campo para a cidade.

Assim, a disposição contida no Pacto de Milão através de suas recomendações e indicadores não cria uma cooperação mútua entre cidade e campo, mas reforça a dependência do campo à cidade, mantendo mais uma vez a estrutura do sistema capitalista da mesma forma em que se encontra atualmente. Inclusive, quanto a isso também destaca Maria Encarnação Beltrão Esposito:

Os espaços não são apenas urbanos; existe a cidade e o campo. O modo de produção não produz cidades de um lado e campo do outro, mas ao contrário, esta produção compreende uma totalidade, com uma articulação intensa entre estes dois espaços. [...] a cidade reúne qualitativa e quantitativamente as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, e por isso ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho. [...] A CIDADE é o lugar da gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articula a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana. [...] No que se refere à determinação pela cidade, do papel do campo na economia capitalista, há que se destacar a eliminação da produção de subsistência no

¹¹² ESPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002. Capítulos "Industrialização e Urbanização" e "Urbanização e Capitalismo Monopolista" P.89.

campo, através da especialização das unidades produtivas. A acentuação da especialização funcional que a indústria provocou, estendeu-se para o campo. Quando viajamos observando a paisagem rural, é marcante a monotonia imposta por quilômetros e quilômetros de soja em determinadas áreas e quilômetros e quilômetros de cana ou de espaços para criação de gado em outras áreas. As grandes propriedades monocultoras, sem espaços disponíveis para a produção alimentar nem mesmo dos que trabalham nesta produção, refletem os interesses do capitalismo. Neste contexto, a cidade deixou de ser apenas o lugar onde se concentra o excedente agrícola produzido no campo (lembram-se de sua origem?), mas passou a ser o lugar de toda a produção agrícola da sua transformação industrial, da sua comercialização, e portanto da sua redistribuição para o campo. [...] Estes mecanismos acentuam a articulação entre a cidade e o campo, transformando o rural em espaço altamente dependente do urbano, inclusive porque há um aumento do consumo da produção e dos serviços da cidade pelos moradores do campo. Esta articulação acentuada coloca em dúvida a própria distinção entre a cidade e o campo.

Ainda, o Pacto de Milão apesar de ser uma declaração com intenções claras de buscar modificar ou pelo menos repensar o sistema alimentar, não possui força coercitiva e depende do interesse de cada cidade. Assim, a adesão ou não ao Pacto de Milão não acarreta nenhuma punição ou benefício econômico aos seus signatários, elemento fundamental nas sociedades capitalistas em que há reiterada competição por poder e dualidade entre quem ganha e quem perde.

Por outro lado, certamente as certificações e reconhecimentos internacionais são extremamente importantes na sociedade atual, contudo, como o Pacto de Milão ainda não é abordado massivamente pela mídia como um instrumento de relevância, nem tem servido como mecanismo para oferta de crédito internacional às cidades anuentes, acaba por se tornar um instrumento com pouca aderência.

CAPÍTULO 3

O CONTEXTO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS E ENFRENTAMENTO À FOME NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O Capítulo anterior buscou delimitar as disposições contidas no Pacto de Milão, identificando como seu contexto histórico, as cidades signatárias até a data da pesquisa, as cidades que implementaram ao menos cinco ou mais políticas relacionadas ao instrumento, bem como suas fragilidades e potenciais.

Destacou-se que o presente trabalho se situa dentro do ciclo de políticas públicas no momento da formação da agenda política. Nessa oportunidade é possível analisar o fluxo de problemas através de indicadores, eventos e respostas sobre programas já instituídos; o fluxo político, constituído pelas mudanças de governo e forças políticas estabelecidas; e o fluxo das políticas públicas, com a viabilidade técnica e o contexto social e político. Nessa ocasião é possível identificar as “janelas de oportunidades” e se for o caso até mesmo modificar a agenda ou adotar novas políticas.

Desta forma, compreendidos esses aspectos, este Capítulo será dividido em duas partes, na primeira, passa-se a tratar especificamente da anuência ao Pacto de Milão pela cidade do Rio de Janeiro, demonstrando o contexto histórico que levou a esta decisão, as políticas que foram implementadas, o que se pretendia e quais resultados foram alcançados com tais políticas públicas, traçando críticas a cada uma delas.

Já o segundo capítulo abordará as barreiras e facilitadoras para utilização do Pacto de Milão no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, enquanto um instrumento capaz de desenvolver um sistema alimentar mais sustentável.

3.1. ANUÊNCIA AO PACTO DE MILÃO PELA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS APÓS A ADESÃO

Decerto, a cidade do Rio de Janeiro teve relevante representatividade no cenário mundial especificamente no que se refere às discussões quanto às políticas públicas destinadas à alimentação nas cidades e redução do desperdício de alimentos.

Primeiro, diante de sua participação no denominado Rio+20, que foi uma Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2012, com o objetivo de pensar medidas capazes de assegurar economia sustentável, que proteja a saúde, o meio ambiente, o trabalho digno e erradicação da pobreza.¹¹³

Sequencialmente, em 2016, o Município do Rio de Janeiro aderiu ao Pacto de Milão, reconhecendo, portanto, os impactos da urbanização acelerada, os sistemas atuais de produção alimentar, a importância da agricultura familiar, urbana e periurbana, bem

¹¹³ ACNUR **Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Rio+20.** Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Rio_20_Futuro_que_queremos_guia.pdf?view=1 Acesso em 15 de março de 2024.

como o papel da sociedade civil e do setor privado, para a partir disso, pudesse estruturar um sistema alimentar sustentável.

É pertinente destacar que exatamente no ano de 2016 a cidade do Rio de Janeiro foi sede dos Jogos Olímpicos. Diante disso, a cidade vinha sofrendo intervenções relevantes para construções de arenas, vila olímpica e extensão do serviço metroviário. Essas interferências trouxeram relevantes e permanentes modificações na cidade, tais como a remoções, desapropriações e reintegração de posse¹¹⁴. Ainda, modificou estruturalmente alguns bairros da cidade, motivando a especulação imobiliária, e, inclusive, a construção de condomínios irregulares, sem observância às necessidades ambientais¹¹⁵.

Portanto, diante deste contexto, o posicionamento da cidade do Rio de Janeiro em participar da discussão sobre o desenvolvimento sustentável e sistemas no âmbito internacional, pode ter se dado em razão de sua visibilidade mundial. Ao mesmo tempo, a postura até então adotada e afirmada expressamente através dos instrumentos internacionais elencados acima, demonstra ao menos seu reconhecimento quanto as medidas positivas e negativas adotadas pelo município e seu interesse em e buscar soluções capazes de assegurar um futuro mais sustentável, o que inclui a redução do desperdício de alimentos e a insegurança alimentar¹¹⁶.

Esse interesse fica ainda mais evidente, por exemplo, tendo em vista que a após sua adesão ao Pacto de Milão em abril de 2016, a delegação oficial da Prefeitura de Milão visitou a cidade do Rio de Janeiro, a fim de conhecer os projetos já implementados pelo Instituto Annes Dias (INAD-SMS) que à época se referiam à política alimentar e

¹¹⁴ BRASIL, Agência. **Vida removida: a luta pela permanência na Vila Autódromo**. 28 ago. 2016. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/vida-removida-luta-pelapermanencia-na-vila-autodromo>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹¹⁵ SILVA, Ana Cristina Costa de Lima. **Porto Maravilha: arbitrariedade, mídia e produção de consenso na construção da nova região portuária do Rio de Janeiro**. 2016.

¹¹⁶ RIO DE JANEIRO (Município). Casa Civil. **Prefeitura Lança Pacote Climático, com ações e metas e anuncia realização da Rio+30 Cidades**. Rio de Janeiro. 19/07/2021. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-lanca-pacote-climatico-com-aco-es-e-metas-e-anuncia-realizacao-da-rio30-cidades/#:~:text=Prefeitura%20cria%20F%C3%B3rum%20de%20Governan%C3%A7a%20e%20anuncia%20Rio%2B30%20Cidades&text=Para%20celebrar%20os%2030%20anos,no%20enfrentamento%20das%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas>. Acesso em 15 de março de 2024.

nutricional já implementada na Escola Municipal Nilo Peçanha e no Hospital Público Souza Aguiar.¹¹⁷

Posteriormente, no ano de 2019, o Rio de Janeiro não só participou da mesma discussão no âmbito internacional, como foi sede do primeiro Fórum Latino-Americano das cidades signatárias do Pacto de Milão. Nessa oportunidade, o Rio de Janeiro assinou também a “Declaración de Rio sobre política alimentar urbana saludable e sostenible”, que reafirma o compromisso de desenvolver políticas públicas locais para promover sistemas alimentares urbanos saudáveis, nutritivos e inclusivos¹¹⁸.

Ainda, no mesmo ano (2019) o Rio de Janeiro foi eleito para compor o Comitê de Coordenação do Pacto de Milão com mandato até 2021, oportunidade em que propôs a criação de dois grupos de trabalho, sendo um voltado para segurança alimentar e nutricional e outro direcionado para perdas e desperdício de alimentos¹¹⁹.

Além da participação das discussões no âmbito internacional, desde a adesão ao Pacto de Milão (2016) até a data da presente pesquisa foram implementadas consta relacionada pelo MUFPP pelo menos seis políticas alimentares pela cidade do Rio de Janeiro, são elas: Produzir e vender sem desperdício, Restaurantes Populares, Hortas Cariocas, Serviço de alimentação no Hospital de Campanha para Covid-10, Prato Feito Carioca e Cozinhas Comunitárias.

Dentre as seis políticas implementadas, o detalhamento da chamada “produzir e vender sem desperdício” não foi localizada nem no site oficial da prefeitura do Rio de Janeiro e nem no site oficial do MUFPP, constando apenas a informação de que fora instituída no ano de 2020. Portanto, não foi localizada em relação à esta política qualquer informação, dados ou resultados.

A segunda política acima relacionada, são os “Restaurantes Populares”, implementados através de política do governo do estado do Rio de Janeiro no ano 2000, tendo como objetivo a distribuição de alimentos com preço acessível. Os referidos restaurantes foram alvo de diversas discussões políticas e fechados em razão de dívidas estaduais.

¹¹⁷ RIO DE JANEIRO (Município). **Instituto Annes Dias recebe delegação italiana para fortalecer pacto de alimentação saudável. Rio de Janeiro.** 06/04/2016. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=6044540>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹¹⁸ MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Declaración de Rio.** Rio de Janeiro. 2020 Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1OkbncT-pr6y9j6Rfu0MJ9QCx5TZI3xKc/view>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹¹⁹ RIO DE JANEIRO (Município). Pacto de Milão. **História do Pacto.** Disponível em: <https://desenvolvimento-rio-pcrj.hub.arcgis.com/pages/pacto-milao> Acesso em 15 de março de 2024.

Ao total deveriam estar em funcionamento pelo menos 17 restaurantes populares distribuídos pelo estado, dos quais 8 estão na cidade do Rio de Janeiro. Dentre os 8 restaurantes que se encontram na cidade do Rio de Janeiro, apenas três estão em funcionamento e são exatamente os que possuem gestão específica da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda¹²⁰.

Os restaurantes estão distribuídos entre os bairros de Bangu, Bonsucesso e Campo Grande, com distribuição de café-da-manhã pelo preço de R\$ 0,50 e almoço no valor de R\$ 2,00. Entretanto, não há oferta de jantar.

Observa-se que os Restaurantes Populares, apesar de não servirem ao menos três refeições por dia e de não estarem localizados nos principais pontos de vulnerabilidade da cidade, mas sim em bairros mais afastados do centro, apresenta ainda assim grande relevância, visto que mesmo implementado há mais de vinte anos ainda estão em funcionamentos e com procura ativa.

Já a terceira política, chamada “Hortas Cariocas”, foi implementado em 2006 e tem apresentado resultados significativos, principalmente considerando que a referida política permanece ativa há pelo menos 18 anos, tendo suportado, portanto, ao menos quatro mudanças de prefeituras.

As chamadas “Hortas Cariocas”, tem como objetivo combater o desperdício de alimentos, evitar a ocupação irregular da cidade e gerar renda através de postos de trabalhos.¹²¹ Por essa razão, são implementadas hortas urbanas em áreas públicas de maior vulnerabilidade ou em rede de escola municipal.

Atualmente, o programa Hortas Cariocas conta com 48 hortas urbanas, sendo 24 em comunidades e outras 24 em redes de ensino. O produto das hortas nas escolas municipais é integralmente doado, tanto para composição da merenda escolar, quando aos próprios alunos. Já o produto das hortas nas comunidades pode ser parcialmente (50%) comercializado e o restante obrigatoriamente doado às famílias moradoras da própria comunidade ou às escolas e abrigos públicos¹²².

¹²⁰ RIO DE JANEIRO (Município). **Restaurante Popular**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/servico-de-alimentacao-a-precos-populares/> Acesso em 15 de março de 2024.

¹²¹CAMARA, **Propostas Legislativas. Pesquisa Simplificada**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹²² RIO DE JANEIRO (Município). **Hortas Cariocas**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/hortas-cariocas/> Acesso em 15 de março de 2024.

Um aspecto importante da referida política, é que promove também a reciclagem e troca de alimentos, visto que os beneficiados podem trocar lixo orgânico por legumes e verduras produzidos na horta¹²³. Com isso, além de produzir cerca de 70 toneladas de alimentos por ano, ainda estimula a capacitação e promove o conhecimento quanto a importância da agricultura urbana¹²⁴.

Outra política destacada pelo MUFPP foi a chamada “Serviço de alimentação no Hospital de Campanha para Covid-19”¹²⁵, implementada em 2020, que buscou a distribuição de alimentos nos hospitais de campanha aos pacientes internados com diagnóstico de Covid. A campanha implementada permaneceu durante a pandemia e apenas estruturou medidas de controle de qualidade e acesso aos alimentos em situação excepcional.

Mais recentemente, no ano de 2022, o Município do Rio de Janeiro instituiu o Programa “Prato Feito Carioca” e “Cozinhas Comunitárias”, com o objetivo de distribuir refeições à população em situação de vulnerabilidade.¹²⁶ Especificamente, o ano de 2022 foi marcado por iniciativas importantes por parte da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Isso porque, em 31 de março de 2022, promulgou-se o Decreto Municipal nº 50.522¹²⁷, que instituiu o que denominou de “Rede de Segurança Alimentar e Nutricional Carioca”, vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, com fundamento no artigo sexto da Constituição Federal e na Lei Federal nº 11.346/06, buscando, portanto, adequação às diretrizes instituídas pelo SISAN.

¹²³RIO DE JANEIRO (Município). **Projeto Hortas Cariocas promove reciclagem em troca de alimentos no Parque Madureira**. 16/10/2020. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/projeto-hortas-cariocas-promove-reciclagem-em-troca-de-alimentos-no-parque-madureira/> Acesso em 15 de março de 2024.

¹²⁴ RIO DE JANEIRO (Município). **ONU inclui programa Hortas Cariocas, da Prefeitura do Rio, na lista de ações essenciais para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 28/08/2020. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/onu-inclui-programa-hortas-cariocas-da-prefeitura-do-rio-na-lista-de-acoes-essenciais-para-alcancar-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/> Acesso em 15 de março de 2024.

¹²⁵ MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Food service at the Field Hospital for Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/projects/food-service-at-the-field-hospital-for-covid-19/> Acesso em 15 de março de 2024.

¹²⁶ RIO DE JANEIRO (Município). **Pacto de Milão: programa Hortas Cariocas promove plantio com representantes de diferentes continentes**. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/pacto-de-milao-programa-hortas-cariocas-promove-plantio-com-representantes-de-diferentes-continentes/> Acesso em 15 de março 2024.

¹²⁷ RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 50522, de 31 de março de 2022. Institui a Rede de Segurança Alimentar e Nutricional Carioca, e dá outras providências**. Disponível em https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/818789/5301. Acesso em 15 de março 2024.

Além dessas fundamentações legais, o referido Decreto Municipal também justificou sua adequação na Lei Municipal nº 6.412 de 17 de setembro de 2018, denominada “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro”, que criou o “Sistema e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio”.

Assim, com fundamento nessas disposições legais, o Decreto Municipal nº 50.522/2022, instituiu dois programas que integram a Rede de Segurança Alimentar e Nutricional Carioca, são eles: as Cozinhas Comunitárias e o Prato Feito Carioca.

Na prática, os dois programas estão sendo desenvolvidos e executados de forma integrada e tem como objetivo contribuir para minimizar a insegurança alimentar e nutricional das pessoas e famílias em vulnerabilidade social¹²⁸. Ou seja, em realidade, tem-se que o Programa Prato Feito Carioca é composto por dois eixos de atuação, quais sejam: as Cozinhas Comunitárias e o Cartão Prato Feito Carioca¹²⁹.

As Cozinhas Comunitárias são instituídas e distribuídas estrategicamente pela cidade do Rio de Janeiro, para atender os moradores de cada região, diariamente e de forma gratuita. Esse mesmo programa estabelece também a distribuição do “Cartão Refeição Prato Feito Carioca” que disponibiliza o valor mensal de R\$ 240,00, para trabalhadores informais que recebam entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 e estejam cadastrados no Cadastro Único.¹³⁰

Para ter acesso a esses benefícios, é necessário, portanto, que o beneficiário receba até duzentos e dez reais por mês, esteja devidamente cadastrado no CadÚnico, e ainda, seja selecionado em algum dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Somente após esse procedimento é que se torna possível o recebimento desses benefícios.¹³¹

¹²⁸ RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social. **Prato Feito Carioca**. Disponível em <https://pratofeitocarioca-pcrj.hub.arcgis.com>. Acesso em 15 de março 2024.

¹²⁹ RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Cozinha comunitária carioca do Tanque será a primeira a servir também jantar**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/cozinha-comunitaria-carioca-do-tanque-sera-a-primeira-a-servir-tambem-jantar>. Acesso em 15 de março 2024.

¹³⁰ RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Programa Prato Feito Carioca inaugura mais uma cozinha comunitária**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/programa-prato-feito-carioca-inaugura-mais-uma-cozinha-comunitaria/#:~:text=Secretaria%20Municipal%20de%20Assist%C3%Aancia%20Social>. Acesso em 15 de março 2024.

¹³¹ *Ibidem*.

Todas as unidades de cozinha comunitária estão instaladas em áreas apontadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro como mais vulneráveis da cidade e estão qualificadas e integradas junto ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS. As cozinhas comunitárias estão localizadas em Acari, Mangueira, Andaraí, Realengo, Anchieta, Tanque, Campo Grande, Vila Kennedy, Guaratiba, Costa Barros, Bento Ribeiro, Bangu, Nova Sepetiba, Catumbi e Recreio dos Bandeirantes.

A integração realizada por meio da Secretaria de Assistência Social, mediante o cadastro nos Centros de Referência e Assistência Social – CRAS, em conjunto com o CadÚnico, se mostra relevante, visto que possibilita a verificação das condições individuais dos beneficiários, bem como a integração com outras políticas municipais, destinando aos indivíduos acesso a outros direitos.

Entretanto, pelo menos três aspectos precisam ser analisados quanto da execução do referido Programa, quais sejam: a forma de cadastramento dos beneficiários (online), a distribuição das Cozinhas Comunitárias pela cidade e a quantidade de refeições servidas.

O primeiro se refere à forma de cadastro dos beneficiários que tem sido realizado por meio do CadÚnico, que é uma plataforma digital instituída pelo Governo Federal para cadastramento dos cidadãos, a fim de verificar “quem são e como vivem as famílias de baixa renda”¹³².

Por ser um recurso online, o seu cadastramento não é de fácil acesso, visto que nem todas as pessoas possuem recursos para ferramentas digitais. Principalmente, as pessoas em situação de rua. Exatamente por essa razão é que metade das pessoas que vivem em situação de rua no Brasil não tem registro no CadÚnico e por isso, não conseguem acessar os benefícios¹³³.

Para auxiliar no cadastramento desses cidadãos, a Secretaria Municipal de Assistência Social mantém quinze polos de atendimento para o CadÚnico¹³⁴, já tendo

¹³² BRASIL. Assistência Social. **Inscrever-se no Cadastro Único**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal> Acesso em 15 de março 2024.

¹³³ G1 RIO. **Metade das pessoas em situação de rua não tem registro no Cadastro único – Mostra pesquisa**. Disponível em <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/08/04/metade-das-pessoas-em-situacao-de-rua-nao-tem-registro-no-cadastro-unico-mostra-pesquisa.ghtml>. Acesso em 15 de março 2024.

¹³⁴ RIO DE JANEIRO (Município). **Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Assistência Social manterá 15 polos emergenciais de atendimento de CadÚnico por mais 30 dias**. Rio de Janeiro. Disponível em <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/assistencia-social-mantera-os-15-polos-emergenciais-de-atendimento-de-cadunico-por-mais-30-dias/> Acesso em 15 de março 2024.

realizado desde janeiro de 2021, pelo menos 404.434 inscrições e atualizado 347.509 informações de famílias anteriormente já cadastradas. Além dessa medida atualmente as cozinhas comunitárias contam com assistentes sociais do projeto no horário da distribuição das refeições.

Desta maneira, tem-se que o Programa Prato Feito Carioca por um lado pode estimular o cadastramento dos beneficiários no CadÚnico, entretanto, por outro lado, nem todos os indivíduos em vulnerabilidade social e principalmente aqueles em situação de rua, podem não estar sendo atendidos pelo Programa, visto que o cadastramento depende da iniciativa do beneficiário em procurar alguma unidade do CRAS.

Quanto ao segundo aspecto, tem-se que as Cozinhas Comunitárias estão distribuídas em quinze bairros da cidade, todos eles entre a zona norte e zona oeste do município do Rio de Janeiro, entretanto, o maior número de pessoas em situação de rua está concentrado no centro da cidade.¹³⁵

Ou seja, a população em maior vulnerabilidade e insegurança alimentar está localizada no centro da cidade do Rio de Janeiro, onde não há nenhuma Cozinha Comunitária e nem recursos de transporte disponibilizados para o acesso aos bairros da Zona Norte e Zona Oeste.

O fato de as cozinhas comunitárias não estarem localizadas no Centro da cidade (local onde se encontra o maior número de pessoas em situação de insegurança alimentar) leva a diversos questionamentos, dentre eles: se esta foi uma escolha de governo pensada e planejada, se foi fundamentada interesse de estimular a migração dessa população para outras áreas da cidade, se poderia ser considerada uma política higienista do governo, com o objetivo de “limpar” as ruas do centro da cidade e incentivar a especulação imobiliária, e ainda, se de fato deveria ser estimulada a habitação social no centro da cidade.

Tais questões, entretanto, não poderão ser respondidas no âmbito desta pesquisa, visto que fogem ao objeto do presente trabalho, necessitando de maior estudo e aprofundamento.

Por outro lado, evidentemente, o Programa Prato Feito Carioca ainda está em desenvolvimento e tem relevância entre as iniciativas para o enfrentamento à fome, assim, importante que outras cozinhas sejam instituídas em áreas de maior concentração de

¹³⁵ DATA. RIO. **Censo de População em Situação de Rua 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-de-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-2020-1/explore>. Acesso em 15 de março 2024.

pessoas em situação de vulnerabilidade, a fim de atender aquilo que a própria política se propõe.

Além desses dois importantes aspectos, outro ponto que merece destaque é a quantidade de refeições servidas. Conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 11.346/2006, a segurança alimentar e nutricional depende do acesso a refeições de qualidade e em quantidade suficiente.

Acontece que o programa Prato Feito Carioca assegura apenas uma refeição por dia. Entretanto, o Guia Alimentar para a População Brasileira¹³⁶ orienta serem necessárias ao menos três refeições por dia (café da manhã, almoço e jantar), para alcançar valor nutricional suficiente.

Assim, tanto o Programa Prato Feito Carioca, quanto o Programa Restaurantes Populares asseguram, enquanto medida emergencial, menos que a quantidade necessária por dia e por pessoa. Entretanto, é necessário considerar que a referida política estabelece a integração com outras políticas e depende, inclusive, de cadastro ativo no CadÚnico, possibilitando, de certa forma, o acesso à alimentação através de outras políticas.

Como esclarecido anteriormente, o Programa Prato Feito Carioca tinha duas ações, as Cozinhas Comunitárias já tratadas acima, e o “Cartão Refeição”, que assegurava o valor de R\$ 242,00 por mês aos beneficiários cadastrados, para compra de refeição em estabelecimentos conveniados com a Prefeitura do Rio de Janeiro.

Esta segunda iniciativa, entretanto, foi encerrada em 07 de julho de 2023¹³⁷, tendo repercutido o fato de que os beneficiários não foram devidamente comunicados quanto ao prazo de vigência desta ação¹³⁸. Em resposta, a prefeitura do Rio de Janeiro informa que cumpriu o prazo de validade da política que não foi renovada, tendo sido instituído o “Programa Trabalha Rio” que divulga vagas de trabalho e cursos.

¹³⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpressão. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em 15 de março 2024.

¹³⁷RIO DE JANEIRO (Município). **Prato Feito Carioca**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/cartao-refeicao-prato-feito-carioca/> Acesso em 15 de março de 2024.

¹³⁸ LIMA, Ester; ALVES, Luana; CAPARELLI, Karol. **Beneficiários do cartão Prato Feito Carioca afirmam que ele foi cancelado sem aviso; . Prefeitura do Rio confirma fim das recargas**. 19/07/2023. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/07/19/beneficiarios-do-cartao-prato-feito-carioca-afirmam-que-ele-foi-cancelado-sem-aviso-prefeitura-do-rio-confirma-fim-das-recargas.ghtml> Acesso em 15 de março de 2024.

Como se pôde observar, dentre as 6 políticas implementadas pelo Rio de Janeiro e destacadas pelo MUFPP, 1 (Produzir e vender sem desperdício) não foi possível localizar informações ou resultados, sendo certo que 2 (Serviço de alimentação no Hospital de Campanha para Covid-10 e Cartão prato feito carioca) foram instituídas em caráter emergencial para enfrentamento aos efeitos da pandemia.

Assim, apenas três (Restaurantes Populares, Hortas Cariocas e Cozinhas Comunitárias) estão vigentes, apresentam procura e resultados efetivos, com críticas no que se refere à quantidade de alimento mínimo servido por dia e por pessoa, bem como a distribuição dessas políticas pela cidade.

Tais críticas levam ao questionamento de como essas políticas poderiam ser mais efetivas se integradas, por exemplo, com uma política habitacional, sobretudo no centro da cidade. Ou mais, se seria possível assegurar o direito à moradia inclusive nos diversos imóveis abandonados existentes na cidade, fornecendo-lhe assim não só o acesso puro à alimentação, mas ainda à moradia.

A anuência do Rio de Janeiro ao Pacto de Milão e os diversos tratados, declarações, documentos e implementações de políticas demonstram de certa forma o interesse o município em repensar e assegurar um sistema de alimentação urbana sustentável, para isso, necessário que as medidas implementadas sejam integradas com outras políticas.

Ou seja, é necessário que as diversas repartições da própria prefeitura elaborem de forma conjunta políticas capazes de não só fornecer parcialmente o alimento diário em alguns pontos da cidade, mas ofertar outras formas de retirar o indivíduo do mesmo ciclo de pobreza e fome.

Em análise dessas políticas implementadas pela cidade do Rio de Janeiro, fica evidenciado que tais ações têm potencial de realmente modificar o sistema alimentar da cidade, mas da forma descentralizada que têm sido instituídas não há possibilidade de modificar a alimentação urbana e solucionar o problema da fome na cidade.

Isto fica ainda mais claro, por exemplo, no momento os “Cartões Refeição”, que eram parte do Programa Prato Feito Carioca (instituído como uma ação integrada), deixam de ser distribuídos com a justificativa de que atendeu o prazo de vigência determinado na política, instituindo-se um novo programa (Trabalha Rio), com objetivo de ministrar cursos e buscar possibilidade de emprego às pessoas em situação de vulnerabilidade.

Evidentemente, a nova política (Trabalho Rio) não é capaz de assegurar o que a política anterior (Cartão Prato Feito Carioca) assegurava. E claramente, a implementação do Trabalho Rio não poderia ou deveria ser impedimento da manutenção do Cartão anteriormente fornecido, principalmente considerando que os destinatários do Cartão Prato Feito Carioca eram pessoas em situação de vulnerabilidade que precisavam se deslocar pela cidade, tais como ambulantes, diaristas e catadores. Ou seja, pessoas que possuem trabalho, mas ainda assim estão em situação de vulnerabilidade.

Portanto, a partir de tudo o que fora aqui exposto, resta demonstrado que o Rio de Janeiro tem evidenciado não só interesse na discussão quanto a alimentação urbana, como tem implementado políticas públicas com potencial de modificar a estrutura atual e efetivamente enfrentar a insegurança alimentar, entretanto, observa-se algumas fragilidades no momento de sua estruturação e execução, visto que deixam de considerar aspectos relevantes da cidade, dos destinatários da política pública e da necessidade de sua integração com outras políticas que vão muito além do simples fornecimento de alimentos, que certamente impactam no cenário atual de fome da cidade, demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho.

3.2. ANÁLISE DAS AÇÕES ADOTADAS PELA CIDADE DO RIO DE JANEIRO À LUZ DO PACTO DE MILÃO

Conforme já exposto no segundo capítulo deste trabalho, o Pacto de Milão estabelece ao todo sete compromissos: desenvolvimento de sistemas alimentares inclusivos, coordenação interdepartamental e intersetorial ao nível municipal, coerência entre as políticas e programas municipais relacionados à alimentação, envolvimento de todos os setores do sistema alimentar, revisão de todas as políticas, planos e regulamentos e encorajamento de outros municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Ao final, disponibiliza um anexo com o detalhamento das ações que podem ser implementadas como ponto de partida para cumprimento dos compromissos destacados acima. E ainda, organiza cada recomendação por categoria, trazendo os indicadores que podem ser utilizados para aferição dos resultados alcançados.

Desta maneira, a fim de melhor entender como e por qual órgão cada uma dessas recomendações poderia ser executada no âmbito da cidade do Rio de Janeiro,

primeiramente buscou-se junto ao site oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro¹³⁹ como se dava sua estrutura organizacional e posteriormente, acessou-se a estrutura interna de cada um dos órgãos integrantes da administração pública direta.¹⁴⁰

Nesta busca, verificou-se que dentre todos os órgãos existentes, pelo menos 12 possuem competências que se relacionam diretamente às recomendações descritas no Pacto de Milão. Estes órgãos, juntamente com suas competências (extraídas do site oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro), são os relacionados abaixo:

Quadro 8 – Relação de Órgãos vinculados à Prefeitura do Rio de Janeiro com competências diretamente relacionadas ao Pacto de Milão

Órgão	Competências Relacionadas ao Pacto de Milão	Eixo temático
Casa Civil e órgãos vinculados (Coordenadoria Técnica e Administrações Regionais)	Participar na formulação das políticas em articulação com os demais Órgãos; integrar a ação governamental aos interesses da comunidade e promover Políticas Públicas de Governo; realizar estudos e apresentar programas e projetos para sua área de responsabilidade; identificar, juntamente com os diferentes órgãos descentralizados, as necessidades de cada região; manter diálogo permanente com representantes da sociedade civil, promovendo reuniões para o exame de questões de interesse público.	Governança
Gerência de Agricultura	Coordenar, planejar, formular e executar as políticas de desenvolvimento do meio rural de forma sustentável; propor políticas de desenvolvimento Rural do Município; promover a articulação com órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas à obtenção de recursos para projetos e ações de melhoria das condições de vida das populações do meio rural; estimular e incentivar o desenvolvimento da pequena propriedade rural do Município; delimitar e implantar áreas destinadas à exploração hortifrutigranjeira, produção animal e comercial de produtos, sem descaracterizar ou alterar o meio ambiente; planejar, organizar e executar ações que estimulem desenvolvimento de todas as atividades relativas à produção primária e do abastecimento público de produtos rurais.	Produção de Alimentos
Conselho Municipal de Política Urbana	Planejar e coordenar o desenvolvimento de planos, programas, projetos e ações relativos à economia da cidade e seu ambiente de negócios; viabilizar a formação de parcerias	Governança

¹³⁹ RIO DE JANEIRO (Município). Transparência Rio. **Estrutura**. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/estrutura> Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁴⁰ RIO DE JANEIRO (Município). **Sistema Integrado de Codificação Institucional**. Disponível em: <http://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx> Acesso em 15 de março de 2024.

	entre o Município, o setor privado e demais entidades relacionadas à temática da pasta;	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural da Cidade do Rio de Janeiro	Promover a articulação entre as atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo Municipal e os demais órgãos e entidades públicas e privadas, voltadas para o desenvolvimento socioeconômico dos setores agropecuários, pesqueiro e correlatos; estabelecer as diretrizes e metas necessárias às ações do Poder Executivo Municipal, levando em conta a produção, a comercialização, o fomento, a assistência técnica, o apoio aos produtores e/ou criadores e suas respectivas organizações de classe, bem como o controle do abastecimento alimentar na Cidade do Rio de Janeiro; propor ações que contribuam para o aumento das produções agrícola, pecuária, pesqueira e afins, capacitando e profissionalizando a mão de obra e promovendo o desenvolvimento socioeconômico do setor;	Produção de Alimentos
Secretaria Municipal de Educação - Conselho Municipal de Alimentação Escolar	zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;	Equidade Social, Dietas e nutrição sustentável
Secretaria Municipal de Trabalho e Renda	Formular, implementar e gerir a Política Pública de Trabalho e Renda no Município do Rio de Janeiro.	Equidade Social
Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda	Estabelecer diretrizes e prioridades de políticas públicas de fomento e geração de oportunidades de trabalho e emprego, de acordo com a legislação vigente; promover a articulação com instituições e organizações públicas ou privadas envolvidas com programas de geração de oportunidades de trabalho e renda, visando à integração de ações; promover a articulação com entidades de formação profissional, escolas técnicas, universidades, entidades representativas de trabalhadores e empregadores e organizações não governamentais, na busca de parcerias para ações de capacitação, reciclagem profissional e assistência técnica aos beneficiários de financiamentos;	Equidade Social
Secretaria Municipal de Saúde	Planejar e coordenar o desenvolvimento de planos, programas, projetos e ações que visem à melhoria das condições de saúde da população; coordenar as ações relativas ao sistema de defesa civil no Município, em interface com as outras esferas de governo.	Dietas e nutrição sustentável

Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima	Planejar, promover, coordenar, fiscalizar, executar e fazer executar a política municipal de Meio Ambiente, Arborização Urbana e Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento, em coordenação com os demais órgãos do Município.	Produção de Alimentos, Abastecimento alimentar, desperdício de alimentos
Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro	Fornecer subsídios técnicos para esclarecimentos relativos à defesa do meio ambiente, à indústria, ao comércio, à agropecuária e à comunidade; colaborar em campanhas educacionais relativas a problemas de saneamento básico, poluição das águas, do ar e do solo, combate a vetores e proteção da fauna e da flora; opinar sobre as diretrizes e a implementação da política de educação ambiental na rede formal de ensino e fora dela, dando igualmente apoio às iniciativas das comunidades e às campanhas nos meios de comunicação ou em outros instrumentos de divulgação;	Produção de Alimentos, Abastecimento alimentar, desperdício de alimentos
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico Solidário	Zelar pelo cumprimento da Lei nº 5.435 (Lei de Fomento à Economia Solidária) de 12 de junho de 2012; constituir ação intersetorial, com a participação das diversas políticas setoriais, particularmente as de desenvolvimento econômico, urbanismo, educação, cultura, saúde, trabalho, meio ambiente, turismo, agricultura familiar e urbana, ciência e tecnologia e assistência social; acompanhar, monitorar e avaliar os programas de fomento aos Empreendimentos de Economia Solidária desenvolvidos pelos órgãos e entidades públicas do Município do Rio de Janeiro; propor critérios para a seleção dos programas e projetos; propor mecanismos para facilitar o acesso dos empreendimentos de Economia Solidária aos serviços públicos municipais.	Equidade Social
Unidade de Nutrição e Segurança Alimentar Annes Dias	Vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é o órgão responsável pela coordenação técnica da área de alimentação e nutrição do município do Rio de Janeiro. Tem como missão implementar, acompanhar e avaliar, em parceria com órgãos afins, a Política de Alimentação e Nutrição no município do Rio de Janeiro.	Governança, Dietas e Nutrição sustentável

Fonte: RIO. Sistema Integrado de Codificação Institucional. Disponível em <http://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx> e Secretaria Municipal de Saúde. Alimentação e Nutrição. Disponível em <https://www.rio.rj.gov.br/web/sms/alimentacao-e-nutricao>. Acesso em 29.01.2024.

Como se pode observar em simples correlação entre o Quadro 3 e o Quadro 8, as competências de cada órgão acima relacionadas são muito mais abrangentes e descritivas que as próprias recomendações descritas no Pacto de Milão.

Assim, tem-se que o fato de já existirem pelo menos 12 órgãos ativos na administração pública direta no Município do Rio de Janeiro com competências estritamente relacionadas aos eixos temáticos e recomendações do Pacto de Milão se mostra como um elemento facilitador para implementação de uma política alimentar urbana que utilize as diretrizes instrumentalizadas pelo Pacto de Milão.

Não obstante a estrutura acima relacionada, a Prefeitura do Rio de Janeiro conta com outros órgãos que apresentam potencial na estruturação de políticas alimentares efetivas, como por exemplo, a Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Econômico, que dentre outras competências, tem por atribuição “construir com o cidadão uma cidade mais humana” e sustentável, coordenando, protegendo e promovendo atividades que relativas ao desenvolvimento da cidade¹⁴¹.

E ainda, a Secretaria Municipal de Habitação, que destaca entre suas competências o planejamento, coordenação e promoção da urbanização, regularização fundiária de assentamentos, favelas e loteamentos, acesso à moradia com infraestrutura e implementação de novas alternativas habitacionais e ainda, a geração de recursos para o financiamento de política habitacional.

Decerto, a estruturação desses órgãos da administração pública direta do Município, em conjunto com as demais empresas públicas e fundações se apresentam como facilitadoras para implementação de políticas públicas alimentares, visto que são capazes de entender pontualmente a situação ética, social e geográfica de cada indivíduo para então estruturar políticas integradas capazes de não só fornecer o alimento em si, mas prestar suporte amplo ao cidadão.

Entretanto, apesar dessa estrutura de governo, o que se verifica é que cada um dos órgãos vem desenvolvendo suas propostas de forma individualizada, relacionada especificamente à sua competência, sem relação direta e integrada com os demais órgãos da mesma estrutura governamental.

Essa individualização do trabalho por órgão se apresenta, portanto, como uma barreira para implementação da política alimentar proposta pelo Pacto de Milão, principalmente diante da inexistência de um órgão que trate especificamente da questão do desperdício de alimentos no município.

¹⁴¹ RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo. **Estrutura da SMU**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smu/estrutura-da-smu> Acesso em 15 de março de 2024.

Significa dizer que a política pública estabelecida pelo Pacto de Milão é estruturada de forma transversal, ou seja, aborda questões que atravessam diversas áreas do governo e da sociedade de forma integrada e coordenada. Assim, a falta de um órgão centralizador dificulta a implementação ou até mesmo a melhor efetividade das ações.

A necessidade de “coordenação interdepartamental e intersetorial ao nível municipal” é inclusive um dos compromissos estabelecidos pelo Pacto de Milão, que nesse sentido estabelece a necessidade de:

Coordenação entre os diversos setores e departamentos municipais, incluindo as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais de forma a integrar as questões da política alimentar urbana nas políticas, programas e iniciativas económicas, sociais e ambientais, tais como, o fornecimento e a distribuição alimentar, segurança social, nutrição, igualdade de género, produção alimentar, educação, segurança alimentar e a redução da perda e desperdício alimentares.¹⁴²

Portanto, se cada órgão trabalha individualmente focado somente em suas competências e não existe um órgão para tratar de um assunto específico, como por exemplo o desperdício, a consequência lógica será a ausência de propostas, ações e políticas relativas ao assunto.

Significa dizer que no contexto da cidade do Rio de Janeiro atualmente se não houver um órgão específico não haverá política específica nem integrada. Nesse sentido, verifica-se que não foi observado o segundo compromisso estabelecido pelo próprio Pacto de Milão e necessário para efetividade da política alimentar urbana no âmbito de cada município.

Esta situação fica ainda mais evidente tendo em vista que de fato não há no município do Rio de Janeiro nenhuma política, programa ou ação destinado ao desperdício de alimentos, provavelmente diante da inexistência de um órgão específico para tratar do assunto ou que contenha entre as suas competências o tema “desperdício”.

Além desta barreira, a falta de integralização de medidas de políticas públicas entre os órgãos da estrutura de governo do município do Rio de Janeiro impede a verificação dos resultados através dos indicadores dispostos no próprio Pacto de Milão (Quadro 3), visto que uma recomendação não poderia ser cumprida por apenas um órgão e da mesma

¹⁴² MUFPP, Milan Urban Food Policy **Pact. Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

forma, um indicador não poderia ser demonstrado através de apenas uma política específica.

Para que fique mais claro, considere-se a título de exemplo, a recomendação “melhorar a participação das partes interessadas”, que compõe a categoria “governança” e tem como indicador a “presença de política alimentar ativa”. Fica evidente nesta hipótese que não pode apenas um órgão executar sozinho toda a governança, nem mesmo seria capaz de promover exclusivamente a participação de todas as partes interessadas. E ainda, a presença de política alimentar ativa como indicador não seria produzido ou verificado através de uma única política implementada por apenas um dos órgãos.

Assim, resta evidente que a falta de integração entre os órgãos para estruturação de políticas públicas interrelacionadas se mostra como uma barreira para utilização do Pacto de Milão como diretriz para implementação de instrumentos de combate a fome no Município do Rio de Janeiro, visto que o Pacto de Milão propõe medidas muito mais abrangentes que a simples produção e distribuição de alimentos.

Assim, apesar das políticas públicas já implementadas no Município do Rio de Janeiro como ações afirmativas e com resultados verificáveis no limite daquilo que cada uma delas se propõe, para que seja possível atender às recomendações descritas no Pacto de Milão e verificá-las através de seus indicadores, seria necessária a implementação de diversas outras medidas de política pública, não bastando a existência de apenas uma política por categoria.

Considere-se por exemplo as Hortas Urbanas, classificadas pelo MUFPP¹⁴³ como uma iniciativa relacionada à produção de alimentos. Dentre as recomendações desse eixo temático estão: promover e reforçar a produção e processamento de alimentos urbanos e periurbanos, procurar coerência entre a cidade e a produção, processamento e distribuição de alimentos rurais próximos; aplicar a abordagem ecossistêmica de orientar o planejamento e a gestão integrada do uso da terra; proteger e permitir o acesso seguro e a posse da terra para produção sustentável de alimentos em áreas urbanas e periurbanas e ajudar a fornecer serviços aos produtores de alimentos dentro e ao redor das cidades.

Significa, portanto que pela disposição contida no Pacto de Milão somente é possível promover a alimentação sustentável correlacionando o rural e o urbano a partir de diversas medidas conjuntas de diversos órgãos em cada uma dessas recomendações.

¹⁴³ : MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. Our Cities.** Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/> Acesso em 15 de março de 2024.

Deste modo, a existência de uma política na cidade do Rio de Janeiro em observância às diretrizes do Pacto de Milão se mostra como uma facilitadora para implementação de outras medidas ou até mesmo a expansão e modificação do sistema de produção alimentar a partir das Hortas Urbanas, por exemplo, entretanto, a existência de apenas uma política não integrada completamente com outras medidas e órgãos se mostra como uma barreira.

Ainda, a manutenção desta política sem a integralização com outras políticas, tanto as novas quanto as já existentes e em apenas alguns pontos da cidade, se mostra como uma barreira para o que propõe o Pacto de Milão, principalmente no sentido de repensar o sistema alimentar.

Outro aspecto relevante e já destacado no Capítulo segundo desta pesquisa é que o Pacto de Milão não estabelece entre os compromissos qualquer recomendação ou indicador que esteja relacionado à habitação, quando a moradia e alimentação sempre estiveram relacionados. Assim, como seria possível desenvolver um sistema alimentar mais sustentável sem acesso à moradia digna?

Pensar em todo o processo alimentar de produção, consumo e pós consumo, sem associar o acesso à alimentação à terra, trabalho, renda, emprego e moradia significa fornecer a alimentação sem modificar as estruturas do sistema, principalmente considerando que a forma tem papel estruturante no capitalismo.

Assim, a ausência de eixo temático, recomendação e indicadores relacionados à moradia, demonstra de certa forma que o Pacto de Milão pode estar inserido entre os diversos instrumentos internacionais de combate à fome que não terão efeito, porque parte do sistema capitalista se alinha com instrumentos aptos a manter o próprio sistema.

Principalmente, repensar o sistema de alimentação da cidade do Rio de Janeiro, sem considerar o acesso à moradia digna, quando o número de pessoas em situação de rua é vultoso, o crescimento das comunidades, favelas e periferias é progressivo, e em que a especulação imobiliária é exponencial, é na verdade reafirmar toda estrutura capitalista e cada vez mais insustentável.

Verifica-se ainda, que o Município do Rio de Janeiro não tem observado nem o quinto compromisso (revisão de todas as políticas, planos e regulamentos urbanos) e nem o sexto compromisso (utilização do quadro geral para a ação).

O quinto compromisso reconhece a necessidade de se repensar todas as políticas já existentes com o objetivo de “encorajar o estabelecimento de sistemas alimentares equitativos, resilientes e sustentáveis”. Ou seja, é necessário verificar, para se for o caso, modificar o que não se apresenta mais como um modelo sustentável, para então, a partir

disso, serem estabelecidos novos sistemas capazes de modificar o sistema alimentar ineficiente.

Nesse sentido, tem-se que o município do Rio de Janeiro quando da revisão do Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar nº 270/2024¹⁴⁴ apesar de reconhecer como diretriz da Política Urbana o estímulo à agricultura urbana e à atividade pesqueira, ante a sua anuência ao Pacto de Milão¹⁴⁵, não estabeleceu os demais compromissos constantes no instrumento de que é signatário.

Tem-se que a partir da análise do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, não se observa uma revisão das políticas alimentares já instituídas, de modo que se limitou a relacionar a garantia de segurança alimentar à produção agrícola na cidade, quando o Pacto de Milão é muito mais abrangente ao tratar de um novo sistema alimentar, deixando expressa a importância de governança, promoção de dietas sustentáveis, mecanismos de acesso justo à alimentação, abastecimento e desperdício de alimentos.

Já o sexto compromisso representa uma metodologia para a implementação das medidas por fase, bem como possibilita a avaliação das ações executadas, para que seja possível verificar suas fragilidades e compartilhar a experiência entre outras cidades. Assim, a ausência de uma metodologia prática dificulta a implementação das políticas públicas na cidade e possibilitam a formulação de políticas individualizadas com eficácia limitada.

Portanto, para que seja possível a utilização do Pacto de Milão da forma em que ele se propõe necessária a observância aos compromissos ali estabelecidos e principalmente a integração de todos os órgãos do governo da cidade do Rio de Janeiro com objetivo central de buscar desenvolver um sistema alimentar saudável, sem excluir a necessidade de políticas públicas destinadas à moradia.

¹⁴⁴ RIO DE JANEIRO (Município) Leis Municipais. **Plano Diretor do Rio de Janeiro** (RJ). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 15 de março de 2024.

¹⁴⁵ Art. 7º São diretrizes da Política Urbana:[...]XI - o estímulo à agricultura urbana e à atividade pesqueira, por suas importâncias econômicas e de autonomia e segurança alimentar, bem como pelo fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conforme estabelecido no Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana, do qual o Município do Rio de Janeiro é signatário;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo na indiferença da rotina e na velocidade da metrópole é raro não se sensibilizar com a situação de vulnerabilidade das pessoas distribuídas pela cidade do Rio de Janeiro, pedindo ou vendendo qualquer coisa em troca de conseguir algo para se alimentar. Essa pesquisa surge, portanto, do desconforto da realidade carioca.

Realidade essa demonstrada através dos relatórios e pesquisas demonstrados ao longo dessa pesquisa, que evidenciam o aumento significativo de pessoas em situação de insegurança alimentar tanto no âmbito nacional, inclusive com o retorno ao mapa da fome, quanto na própria cidade do Rio de Janeiro.

Certamente o problema da fome é muito mais complexo e está estritamente ligado à estrutura do sistema capitalista. Inquestionavelmente, o processo de formação das cidades esteve estritamente relacionado ao acesso à alimentação, entretanto, é na cidade capitalista que fome se mostra estruturante, diante da transformação da terra em mercadoria, proteção da propriedade privada através do direito positivo e do Estado e do acúmulo de capital através da exploração pelo trabalho.

A partir dessas considerações, reconhece-se que o problema da fome não pode ser resolvido de uma só vez no mundo através de um único instrumento internacional. Entretanto, pode representar um caminho importante para que sejam repensadas as estruturas já existentes e instituídos formatos capazes de distribuir acesso à alimentação de forma mais justa.

Nesse sentido, o Pacto de Milão para Política Alimentar Urbana, se apresenta como um instrumento em potencial para servir como diretriz na implementação de políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro, visto que estabelece compromissos claros, recomendações e indicadores para avaliação dos resultados e troca de experiência com outras cidades do mundo.

Apesar disso, a experiência internacional tem demonstrado que a anuência ao Pacto de Milão não tem sido suficiente para redução da insegurança alimentar, ainda que os países tenham implementado ações e programas vinculados.

Especificamente em relação ao município do Rio de Janeiro, observou-se que o Pacto de Milão foi assinado em um contexto histórico em que cidade ganhava repercussão internacional em razão dos Jogos Olímpicos, entretanto, apesar disso, demonstrou ao longo dos anos o interesse na discussão relativa à sistemas alimentares mais justos.

É nesse sentido que se verificam elementos frágeis e fortes para utilização do Pacto de Milão enquanto uma diretriz para implementação de políticas públicas. Dentre os elementos frágeis destaca-se, por exemplo, o fato deste instrumento não ser vinculativo e não possuir força coercitiva. Assim, depende de ato de vontade de cada cidade aderente. Também, observou-se a inexistência de compromisso, ação ou proposta relativa à moradia, elemento estritamente relacionado à alimentação.

Dentre os elementos fortes, tem-se que o Pacto de Milão estabelece não só compromissos, mas formas de possibilitar a integração entre os espaços urbanos e rurais, além da participação ativa da sociedade para construção de um sistema alimentar mais justo.

Especificamente em relação à cidade do Rio de Janeiro, observou-se que o Pacto de Milão não tem sido implementado em observância estrita aos seus termos, apesar disso, tem se mostrado como um importante motivador para implementação de diversas ações e programas relevantes para a cidade no acesso à alimentação. Contudo, as políticas relacionadas à segurança alimentar têm sido elaboradas de forma individualizada, sem a existência de um órgão centralizador que dialogue com outros órgãos e entes e sem a integração com outras políticas públicas relacionadas.

Decerto, a redução da insegurança alimentar é possível se considerado como o objetivo central da política de governo. Assim, deve ser implementada de forma conjunta com outras políticas, relacionada a diversos elementos da cidade, como moradia, renda, trabalho, educação, saúde e demais aspectos sociais. Caso contrário, as políticas terão efeitos limitados ou não terão.

Entretanto, esta não é uma decisão simples, exatamente considerando a cidade capitalista atual. Portanto, assumir este compromisso central significa romper com o modelo estruturante atual, sob pena de que os instrumentos relativos à segurança alimentar se apresentarem como só mais um documento com pouca ou sem nenhuma eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. **ACNUR teme o aumento da crise de proteção no Níger, e pede uma ação rápida.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/08/29/acnur-teme-o-aumento-da-crise-de-protecao-no-niger-e-pede-uma-acao-rapida/> Acesso em 15 de março de 2024.

AIETA, Vania Siciliano. **Cidades Inteligentes: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”.** Revista de Direito da Cidade. Vol. 8. Nº 4, 2016.

ALERJ [Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro]. **Frente Parlamentar De Combate À Fome É Lançada Na Alerj. Rio de Janeiro.** 2021. Disponível em: [https://www.alerj.rj.gov.br/\(X\(1\)S\(wr3ndlhtxudhxzjc44lfua0\)\)/Visualizar/Noticia/52079#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,como%20esse%20em%20outros%20munic%C3%ADpios.](https://www.alerj.rj.gov.br/(X(1)S(wr3ndlhtxudhxzjc44lfua0))/Visualizar/Noticia/52079#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,como%20esse%20em%20outros%20munic%C3%ADpios.) Acesso em 15 de março de 2024.

BELCHIOR, Luisa. **Número de pessoas que passam fome no mundo aumento em 2008, diz ONU.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/adblock.shtml?origin=after&url=https://m.folha.uol.com.br/mercado/2009/01/494509-numero-de-pessoas-que-passam-fome-no-mundo-aumentou-em-2008-diz-onu.shtml?loggedpaywall.> Acesso em 15 de março de 2024.

BOAS, Alessandra Saraiva Vilas. **IBGE confirma que país voltou ao mapa da fome em 2018, diz pesquisa.** 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/17/ibge-confirma-que-pas-voltou-ao-mapa-da-fome-em-2018-diz-pesquisador.ghtml.> Acesso em 15 de março de 2024.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. (2024). **CONSEA entrega ao presidente o relatório final da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2024/marco/consea-entrega-ao-presidente-o-relatorio-final-da-6a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. Assistência Social. **Inscriver-se no Cadastro Único.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal> Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. (2019). **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpressão. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. Nações Unidas. ONU: 17% de todos os alimentos disponíveis para consumo são desperdiçados. 04 março 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/114718-onu-17-de-todos-os-alimentos-disponiveis-para-consumo-sao-desperdicados> Acesso em 15 de março de 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

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. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em 15 de março de 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Debate Público da Frente Parlamentar Contra a Fome e a Miséria no Município do Rio de Janeiro, Instituída Pela Resolução da Mesa Diretora Nº 10.508/2021**. 2021a. Disponível em <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/atas.nsf/b86bb783027a72fe832581ef005920f7/2ac91e6324e7e57c032586f0005f8057?OpenDocument>. Acesso em 15 de março de 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Frente Parlamentar Contra a Fome e a Miséria No Município do Rio de Janeiro**. 2021b. Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/frentes/164>. Acesso em 15 de março de 2024.

CARNEIRO, Lucianne e Clarice Spitz. População do mundo cresceu 63 vezes em dois séculos diz OCDE. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/populacao-do-mundo-cresceu-63-vezes-em-quase-dois-seculos-diz-ocde-14108709> Acesso em 15 de março de 2024.

CASTELLS, Manuel. **La Cuestion urbana**. Buenos Aires: Siglo Ventiuno editores, 2014. p

COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DATA. RIO. **Censo de População em Situação de Rua 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-de-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-2020-1/explore>. Acesso em 15 de março de 2024.

DE SOTO, Hernando, and Roberto Fendt Junior. **O mistério do capital**. Revista Conjuntura Econômica 55.9 (2001)

DEPUTADOS, Câmara. Propostas Legislativas. Pesquisa Simplificada. Disponível em <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em 15 de março de 2024.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Moradia não é Mercadoria**. Revista de Direito da Cidade, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **O Direito Urbanístico E As Transformações Das Cidades. Direito, Mídia E Sociedade**, p. 45.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Boston: Pearson, 2017.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em 15 de março de 2024.

FAO. 2019. The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction. Rome. Disponível em <https://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>. Acesso em 15 de março de 2024.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. n.d. Jordan: AQUASTAT Survey 2009. **Water report 34**. FAO, 2009. Disponível em: http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/jordan. Acesso em 15 de março de 2024.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo. 2014. RESUMO**. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4037o/i4037o.pdf>. Acesso em 15 de março de 2024.

FAO. **In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. Roma. FAO. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb5409enhttps://data.unicef.org/resources/sofi-2021> Acesso em 15 de março de 2024.

FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. **O que é insegurança alimentar**. 2011. Disponível em: <https://www.fiojovem.fiocruz.br/content/o-que-%C3%A9-inseguran%C3%A7a-alimentar#:~:text=Inseguran%C3%A7a%20alimentar%20leve%20%2D%20quando%20h%C3%A1,falta%20de%20alimento%20na%20mesa>. Acesso em 15 de março de 2024.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

G1 RIO. **Fome atinge 2,7 milhões no RJ; mais da metade dos fluminenses tem algum tipo de restrição alimentar**. 2022. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/06/23/fome-atinge-27-milhoes-no-rj-mais-da-metade-dos-fluminenses-tem-algum-tipo-de-restricao-alimentar.ghtml>

G1 RIO. **Metade das pessoas em situação de rua não tem registro no Cadastro único – Mostra pesquisa**. Disponível em <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/08/04/metade-das-pessoas-em-situacao-de-rua-nao-tem-registro-no-cadastro-unico-mostra-pesquisa.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

G1 RIO. **Pobreza atinge 1,7 milhão de pessoas no Rio; muitas delas passam fome**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/22/pobreza-atinge-17-milhao-de-pessoas-no-rio-muitas-delas-passam-fome.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

G1. **Brasil desperdiça mais de 27 milhões de toneladas de alimentos por ano**. 14 de setembro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2022/09/14/brasil-desperdica-mais-de-27-milhoes-de-toneladas-de-alimentos-por-ano.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

HABITAT, ONU. ONU-Habitat lança **Nova Agenda Urbana Ilustrada em português**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/214756-onu-habitat-lan%C3%A7a-nova-agenda-urbana-ilustrada-em-portugu%C3%AAs>. Acesso em 15 de março de 2024.

HIERRO, Lola. Cacto ou nada. **Um milhão de pessoas vivem em extrema pobreza em Madagascar**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/07/07/cacto-ou-nada-um-milhao-de-pessoas-vivem-fome-extrema-em-madagascar.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IADOLI, Rafael. Mundo produz comida suficiente, mas fome ainda é uma realidade. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/09/02/Mundo-produz-comida-suficiente-mas-fome-ainda-%C3%A9-uma-realidade>. Acesso em 15 de março de 2024.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de **Desenvolvimento Sustentável**. 12. Consumo e Produção Sustentáveis. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods12.html>. Acesso em 15 de março de 2024.

LIMA, Juliana. **Mapa da Fome sinaliza que países estão longe da meta para zerar indicador até 2030; entenda**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/08/31/mapa-da-fome-sinaliza-que-paises-estao-longe-da-meta-para-zerar-indicador-ate-2030-entenda.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

LIMA, Ester; ALVES, Luana; CAPARELLI, Karol. **Beneficiários do cartão Prato Feito Carioca afirmam que ele foi cancelado sem aviso**; Prefeitura do Rio confirma fim das recargas. 19/07/2023. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/07/19/beneficiarios-do-cartao-prato-feito-carioca-afirmam-que-ele-foi-cancelado-sem-aviso-prefeitura-do-rio-confirma-fim-das-recargas.ghtml> Acesso em 15 de março de 2024.

LUPPA. Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. 2015. Disponível em: https://luppa.comidadoamanha.org/biblioteca/pacto-de-milao-sobre-politica-de-alimentacao-urbana?locale=pt_br Acesso em 15 de março de 2024.

MACHADO, Renato; VIECELI, Leonardo; REZENDE, Constança. **Caminhão de Ossos no Rio é disputado por população com fome**. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/caminhao-de-ossos-no-rio-e-disputado-por-populacao-com-fome.shtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome#:~:text=Esse%20foi%20um%20trecho%20do,milh%C3%B5es%20de%20brasileiros%20passavam%20fome..> Acesso em: 15 de março de 2024..

MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Declaración de Rio**. Rio de Janeiro. 2020 Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1OkbncT-pr6y9j6RfuoMJ9QCx5TZI3xKc/view>. Acesso em 15 de março de 2024.

MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Discover the Framework for Action**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/framework-for-action/>. Acesso em 15 de março de 2024.

MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Food service at the Field Hospital for Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/projects/food-service-at-the-field-hospital-for-covid-19/> Acesso em 15 de março de 2024.

MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Our Cities**. Disponível em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/>. Acesso em 15 de março de 2024.

MUFPP, Milan Urban Food Policy Pact. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. Milão, 15 de Outubro de 2015. Disponível em https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

NOVA AGENDA URBANA. Habitat 3. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em 15 de março de 2024.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Cabo Verde enfrenta insegurança alimentar, diz PMA.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1793392> Acesso em 15 de março de 2024.

ONU. Nações Unidas Brasil. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 15 de março de 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. Cidades terão mais de 6 bilhões de habitantes em 2050, destaca novo relatório da ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66611-cidades-ter%C3%A3o-mais-de-6-bilh%C3%B5es-de-habitantes-em-2050-destaca-novo-relat%C3%B3rio-da-onu>. Acesso em 15 de março de 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/83427-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-deve-chegar-97-bilh%C3%B5es-de-pessoas-em-2050-diz-relat%C3%B3rio-da-onu>. Acesso em 15 de março de 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Mais de 14 milhões de pessoas no Brasil passaram fome em 2021.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1773582#:~:text=Mais%20de%2014%20milh%C3%B5es%20de,sem%20o%20suficiente%20para%20comer..> Acesso em: 15 de março de 2024.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Novo relatório da ONU: 43,2 milhões de pessoas sofrem fome na América Latina e no Caribe.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-11-2023-novo-relatorio-da-onu-432-milhoes-pessoas-sofrem-fome-na-america-latina-e-no#:~:text=A%20inseguran%C3%A7a%20alimentar%20continua%20a%20aumentar%20na%20regi%C3%A3o&text=Este%20valor%20significa%20uma%20diminui%C3%A7%C3%A3o,inseguran%C3%A7a%20alimentar%20moderada%20ou%20grave..> Acesso em: 15 de março de 2024.

PETROPOULEAS, Suzana. **Volta do Brasil ao Mapa da Fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista.** 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz-economista.shtml#:~:text=O%20ano%20de%202018%20j%C3%A1,a%20um%20quadrado%20de%20fome>. Acesso em 15 de março de 2024.

REDE PENSSAN. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município) **Leis Municipais. Plano Diretor do Rio de Janeiro (RJ).** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município) **Atas do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro** - 2020. Disponível em <https://www.rio.rj.gov.br/web/conseario/atas-2020> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município) Secretaria de Assistência Social. **Prato Feito Carioca**. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://pratofeitocarioca-prj.hub.arcgis.com/pages/cozinhas> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Casa Civil. **Prefeitura Lança Pacote Climático, com ações e metas e anuncia realização da Rio+30 Cidades**. Rio de Janeiro. 19/07/2021. Disponível em: <https://casacivil.prefeitura.rio/noticias/prefeitura-lanca-pacote-climatico-com-acoes-e-metas-e-anuncia-realizacao-da-rio30-cidades/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 50522, de 31 de março de 2022**. Institui a Rede de Segurança Alimentar e Nutricional Carioca, e dá outras providências. Disponível em https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/818789/5301. Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Hortas Cariocas**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/hortas-cariocas/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Instituto Annes Dias recebe delegação italiana para fortalecer pacto de alimentação saudável**. Rio de Janeiro. 06/04/2016. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=6044540>. Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Pacto de Milão, fórum global que discute política alimentar urbana, tem início na cidade do Rio. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/segovi/pacto-de-milao-forum-global-que-discute-politica-alimentar-urbana-tem-inicio-na-cidade-do-rio/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Pacto de Milão. História do Pacto**. Disponível em: <https://desenvolvimento-rio-prj.hub.arcgis.com/pages/pacto-milao> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Pacto de Milão: programa Hortas Cariocas promove plantio com representantes de diferentes continentes. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/pacto-de-milao-programa-hortas-cariocas-promove-plantio-com-representantes-de-diferentes-continentes/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Prato Feito Carioca**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/cartao-refeicao-prato-feito-carioca/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Projeto Hortas Cariocas promove reciclagem em troca de alimentos no Parque Madureira**. 16/10/2020. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/projeto-hortas-cariocas-promove-reciclagem-em-troca-de-alimentos-no-parque-madureira/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Restaurante Popular.** Rio de Janeiro. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/servico-de-alimentacao-a-precos-populares/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Programa Prato Feito Carioca inaugura mais uma cozinha comunitária.** Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/programa-prato-feito-carioca-inaugura-mais-uma-cozinha-comunitaria/#:~:text=Secretaria%20Municipal%20de%20Assist%C3%Aancia%20Social.> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Cozinha comunitária carioca do Tanque será a primeira a servir também jantar.** Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/cozinha-comunitaria-carioca-do-tanque-sera-a-primeira-a-servir-tambem-jantar.> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município) **Lei nº 6.412, de 17 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - LOSAN-RIO, que cria o Sistema e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/086abed4e4f93d438325830b006fc9f8?OpenDocument.> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Assistência Social manterá 15 polos emergenciais de atendimento de CadÚnico por mais 30 dias.** Rio de Janeiro. Disponível em <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/assistencia-social-mantera-os-15-polos-emergenciais-de-atendimento-de-cadunico-por-mais-30-dias/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Prefeitura lança o programa prato feito carioca política pública de combate à fome.** Rio de Janeiro. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/prefeitura-lanca-o-programa-prato-feito-carioca-politica-publica-de-combate-a-fome/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Assistência Social manterá 15 polos emergenciais de atendimento de CadÚnico por mais 30 dias.** Rio de Janeiro. Disponível em <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/assistencia-social-mantera-os-15-polos-emergenciais-de-atendimento-de-cadunico-por-mais-30-dias/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Assistência Social. **Prato Feito Carioca.** Disponível em <https://pratofeitocarioca-pcrj.hub.arcgis.com/> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo. **Estrutura da SMU**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smu/estrutura-da-smu> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Sistema Integrado de Codificação Institucional**. Disponível em: <http://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx> Acesso em 15 de março de 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Transparência Rio. Estrutura**. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/estrutura> Acesso em 15 de março de 2024.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas [livro eletrônico]: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo. Cengage Learning. 2020.P. 35.

SILVEIRA, Daniel. **Fome no Brasil: em 5 anos, cresce em 3 milhões o nº de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, diz IBGE**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/fome-no-brasil-em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-no-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

SOUZA, Rafael Nascimento. **Garimpo contra a fome: sem comida, moradores do Rio recorrem a restos de ossos e carne rejeitados por supermercados**. 2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/garimpo-contra-fome-sem-comida-moradores-do-rio-recorrem-restos-de-ossos-carne-rejeitados-por-supermercados-25216735.html>. Acesso em 15 de março de 2024.

SOUZA, Vivian. **'Carne de ossos': carcaça temperada, pé de galinha, pescoço e outros cortes de terceira também ficaram mais caros**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/10/13/carne-de-ossos-carcaca-temperada-pe-de-galinha-pescoco-e-outros-cortes-de-terceira-tambem-ficaram-mais-caros.ghtml>. Acesso em 15 de março de 2024.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **"Capitalismo e urbanização"**. (1988).

TEITELBAUM, Alejandro. **La crisis actual del derecho al desarrollo**, colección. (2000).

VITTA, Lucas. **Pobreza, endividamento, falta de perspectiva: Round 6 expõe o lado B da Coreia do Sul**. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/10/23/pobreza-endividamento-falta-de-perspectiva-round-6-expoe-o-lado-b-da-coreia-do-sul.ghtml> Acesso em 15 de março de 2024.

WALZER, Michael. **Esferas de justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEISS, Edith Brown. **In fairness to future generations and sustainable development**. Am. UJ Int'l L. & Pol'y 8 (1992).

WFP. Programa Mundial de Alimentos. Centro de Excelência do WFP participa do evento food inteligentes South America. 12 de agosto de 2022. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/centro-de-excelencia-do-wfp-participa-do-evento-food-ingredientes-south-america>. Acesso em 15 de março de 2024.