



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

JORDANA CARLOS DE MENDONÇA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA RELAÇÃO COM A  
SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA – análise do programa no Brasil, com enfoque no Estado  
de Goiás**

**Goiânia  
2014**

JORDANA CARLOS DE MENDONÇA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA RELAÇÃO COM A  
SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA – análise do programa no Brasil, com enfoque no Estado  
de Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Linha de Pesquisa: Relações Socioeconômicas. Área de Concentração: Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Luciane Martins de Araújo.

**Goiânia  
2014**

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)  
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Mendonça, Jordana Carlos de.  
M539p O programa Bolsa Família e sua relação com a segurança alimentar e o direito humano à alimentação adequada [manuscrito] : análise do programa no Brasil, com enfoque no estado de Goiás / Jordana Carlos de Mendonça. – 2014.  
113 f. : il.; grafs.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2014.

“Orientador: Prof. Dr. Luciane Martins de Araújo”.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Direitos Humanos. 3. Segurança alimentar. I. Título.

CDU 342.7(043)

JORDANA CARLOS DE MENDONÇA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA RELAÇÃO COM A  
SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA – análise do programa no Brasil, com enfoque no Estado  
de Goiás**

Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre. Aprovada em 11 de março de 2014, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Dr<sup>a</sup>. Luciane Martins de Araújo  
Prof<sup>a</sup>. Orientadora e Presidente da Banca  
PUC-GO

---

Dr. Dimas Pereira Duarte Júnior  
Prof<sup>a</sup>. Membro da Banca  
PUC-GO

---

Dr<sup>a</sup>. Ana Celuta Fulgêncio Taveira  
Prof<sup>a</sup>. Membro Convidado da Banca  
FACULDADE ALFREDO NASSER

Dedico esse trabalho aos meus amados pais, incansáveis mestres na arte do amor e do altruísmo, sempre dispostos a me guiarem pelos melhores caminhos. A vocês, minha eterna gratidão.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da Vida e por todas as benção recebidas.

A minha Orientadora, prof<sup>a</sup>. Dra. Luciane Martins de Araújo, pelo apoio e direcionamento recebidos.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), pelo incentivo e suporte financeiro.

Aos meus familiares e amigos, pela presença constante e por sempre me incentivarem.

A minha amada Sossô, pequena grande mulher, exemplo de força e superação, fonte de sabedoria e amor constantes.

Ao meu amado Fufu, companheiro de todos os momentos, meu porto seguro.

Ao irmão Alexandre, cuja luz e alegria estarão sempre presentes.

A todos os professores e colegas de mestrado, especialmente à amiga Kênia Lucena.

Aos queridos amigos Juliana e Wendel, especialmente ao Dr. Avenir Passo de Oliveira, cuja compreensão e estímulo foram essenciais para a elaboração da pesquisa.

Ao Gabriel e sua família, por todo companheirismo, consideração, confiança e amor a mim dedicados.

A todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a conclusão dessa jornada, meus sinceros agradecimentos.

“Fluindo na direção da morte, a vida humana arrastaria consigo, inevitavelmente, todas as coisas humanas para a ruína e destruição, se não fosse a faculdade humana de interrompê-las e iniciar algo novo, faculdade inerente à ação como perene advertência de que os homens, embora devam morrer, não nascem para morrer, mas para começar” Hannah Arendt apud GOTTI, 2012, p. 21.

## RESUMO

A presente dissertação traça uma evolução histórica dos conceitos de Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar. Discute-se, ainda, o enfrentamento da questão por organismos internacionais, pelo Brasil, com foco no Estado de Goiás. O problema da pesquisa está voltado principalmente para a verificação da existência e eficácia de mecanismos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional e assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. O trabalho aborda, também, a fome sob o prisma das disposições dos sistemas jurídicos nacional e internacional, abordando o conceito contemporâneo de direitos humanos, a evolução histórica do Direito Humano à Alimentação Adequada e as decisões políticas adotadas pelo Brasil e pelo Estado de Goiás. Trata-se, ainda, do Programa Bolsa Família, como política pública para erradicação da fome e da miséria e se o programa tem sido eficaz para os fins que se propõe no Brasil e em Goiás. O Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar são assegurados pelo Regime Internacional de Direitos Humanos e vêm fazendo parte da agenda de vários países nos últimos anos, como Estados Unidos, Suíça, México, Brasil, dentre outros. Em 2012, 11,8 milhões de pessoas passaram fome no Brasil, portanto a adoção de políticas públicas eficazes para erradicação da fome é de extrema importância para que famílias possam sair da extrema pobreza. Conclui-se que os programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, da forma que foram implantados, são eficazes para redução imediata da pobreza e da fome, porém não são eficientes para o alcance de autonomia das famílias beneficiárias.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Direito Humano à Alimentação Adequada. Segurança Alimentar e Nutricional. Programa Bolsa Família. Autonomia.

## ABSTRACT

This dissertation traces an historical evolution of Human Right to Food and Food Security concepts and how the international institutions, and Brazil itself deal with it, focusing on the state of Goiás. The research issues are focused primarily on verifying the existence and effectiveness mechanisms to ensure Food Security and Nutrition and ensure the Human Right to adequate food in Brazil. The work has the overall goal to approach the problem of hunger in Brazil facing the dispositions of national and international legal systems, performing a contemporary approach to the concept of human rights, the historical evolution of the Human Right to Food in the national and international level and the political decisions adopted by Brazil and the State of Goiás to overcome this problem of international reach. It also verify if the “Bolsa Família” Program, as a public policy to eradicate hunger and extreme poverty, has been effective for the purposes for which it is proposed, general wide in Brazil and specifically in Goiás. In 2012, 11,8 million people were hungry in Brazil, therefore effective public policy to eradicate hunger is very important to poor people so they can get access to food. The research concludes that public subsidies policies as the way they are implemented in Brazil, like “Bolsa Família”, are effective to reduce immediate poverty and hunger, nevertheless are not very efficient to give autonomy to the beneficiaries families.

**Key-words:** Human Rights. Human Right to Food. Food Security. Bolsa Família Program. Autonomy.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
BSP	Benefício para Superação da Pobreza na 1ª Infância
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CNAN	Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONESAN	Conselho Estadual de Segurança
CONSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FIAN	<i>FoodFirst Information &amp; Action Network</i>
IBASE	Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica
IFAD	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
ODM	Objetivos do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PFZ	Programa Fome Zero
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
SA	Soberania Alimentar
SAN	Segurança Alimentar
SEAGRO	Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SOFI	Situação de Insegurança Alimentar no Mundo
SSAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 .....	29
FIGURA 2 .....	47
FIGURA 3 .....	50
FIGURA 4 .....	81
FIGURA 5 .....	83
FIGURA 6 .....	85
FIGURA 7 .....	87

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	7
<b>ABSTRACT</b> .....	8
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	9
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	11
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO 1 DIREITOS HUMANOS</b> .....	17
1.1 A evolução do conceito de Direitos Humanos.....	17
1.2 Os Direitos Humanos no ordenamento jurídico internacional .....	19
1.3 O Direito Humano à Alimentação Adequada no ordenamento jurídico Internacional.....	22
1.3.1 A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.....	23
1.3.2 A Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	25
1.3.3 Os Pactos Internacionais da ONU.....	26
1.3.4 Compromissos propostos pela ONU.....	32
1.3.5 A Declaração de Viena.....	33
1.4 Exigibilidade .....	34
<b>CAPÍTULO 2 A CONSTRUÇÃO DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SOBERANIA ALIMENTAR.</b> .....	38
2.1 O conceito de “fome” .....	38
2.2 Críticas à Teoria Malthusiana .....	42
2.3 A evolução histórica dos conceitos de SAN, DHAA e SA.....	44
2.4 SAN e o DHAA no ordenamento jurídico brasileiro .....	53
2.4.1 A SAN e o DHAA na Constituição Federal de 1988 .....	54
2.4.2 A evolução histórica dos conceitos de SAN e do DHAA e incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro antes da Constituição de 1988.....	56
2.5 Exigibilidade do DHAA no Brasil .....	63

<b>CAPÍTULO 3 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E NO ESTADO DE GOIÁS.....</b>	<b>66</b>
3.1 O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	66
3.2 Políticas Públicas e Programas de SAN .....	73
3.2.1 Criação e implementação do Programa Bolsa Família .....	73
3.2.2 O Programa Bolsa Família como programa de transferência de renda na teoria de Amartya Sen.....	77
3.2.3 A Política Estadual de SAN e o Programa Bolsa Família em Goiás .....	81
3.2.4 Elogios e estatísticas do Programa Bolsa Família .....	85
3.2.5 Críticas ao Programa Bolsa Família e o Programa Bolsa Futuro em Goiás .....	88
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

A fome, que é uma violação ao direito de existir e à dignidade humana, é um tema de extrema importância, pois assegurar uma alimentação adequada a todos significa garantir o direito à vida.

Apesar de ser discutido desde a década de 1940 no Brasil, quando Josué de Castro publicou o livro “Geografia da fome – o dilema brasileiro: Pão ou Aço?”, o tema ainda é atual e relevante, pois milhares de pessoas ainda morrem de fome ou vivem em situação de insegurança alimentar, tendo seu Direito Humano à Alimentação Adequada violado dia após dia.

O problema trabalhado nesta pesquisa se baseia na verificação da existência e eficácia de mecanismos que visam assegurar a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (DHAA).

Para a pesquisa, o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada adotado é o do art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por meio do qual conclui-se que é o direito de estar livre da fome e da má nutrição, tendo acesso a uma alimentação adequada, ou seja, a alimentos saudáveis e culturalmente adequados que permitam um desenvolvimento emocional, físico e intelectual (ZIEGLER, 2013, p. 31).

Já o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional perfilhado é a forma pela qual o Estado, utilizando-se de políticas públicas e com o apoio da sociedade, pode e deve garantir o direito à alimentação para todos os cidadãos. Assim, o DHAA é um direito do cidadão e a SAN é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade (VALENTE, 2002, p. 22).

A justificativa do trabalho está baseada nos dados de 2012 da Organização da Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) que indicaram que cerca de 868 milhões de pessoas não tiveram acesso a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável entre 2010-2012, sendo que 98% dessas pessoas viviam em países em desenvolvimento e 11,8 milhões de pessoas, no Brasil.

De forma geral, objetiva-se abordar a questão proposta – a fome no Brasil

perante às disposições dos sistemas jurídicos nacional e internacional – realizando-se uma abordagem do conceito contemporâneo de direitos humanos, a evolução histórica do Direito Humano à Alimentação Adequada no plano internacional e nacional e as decisões políticas adotadas para superar esse problema de preocupação internacional. De forma que se pretende obter, de modo particular, uma conclusão sobre as circunstâncias sistêmicas da fome: o combate a suas causas mediatas e imediatas através de programas governamentais específicos, explorando as estatísticas de seus resultados até então obtidos.

O objetivo específico da pesquisa é verificar se o Programa Bolsa Família, como política pública para erradicação da fome e da miséria, têm sido eficaz para os fins que se propõe, de forma geral no Brasil e específica em Goiás.

A hipótese utilizada foi de que o Brasil possui políticas públicas que visam à garantir e assegurar a SAN e o DHAA, sendo que o Programa Bolsa família é fator determinante para diminuição da insegurança alimentar no país, colocando o Brasil entre os países que cumpriram o objetivo da ONU de reduzir pela metade a fome em seu território.

A pesquisa adotou uma abordagem metodológica bibliográfica, buscando abranger considerável bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, intentando-se, contudo, enfrentar o assunto sob um enfoque ainda não explorado.

O trabalho foi elaborado baseando-se no estudo aprofundado do tema proposto, buscando-se obter os dados por meio de um procedimento de investigação ordenado que visa, por meio de sua aplicação, a atingir determinados resultados, e se fundamentou na pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Foi utilizado, ainda, o método sistemático para analisar a relação da legislação com os dados obtidos em outras fontes de pesquisa e a realidade. O método dedutivo orientou a pesquisa, partindo-se do geral para o particular em busca da construção do conhecimento específico sobre o objeto principal da dissertação.

O trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e da conclusão, apresentando as considerações finais do estudo realizado.

O primeiro capítulo analisa as bases teóricas para formulação do atual conceito de Direitos Humanos; a forma como o Direitos Humanos se materializaram no

ordenamento jurídico internacional e, com isso, como o DHAA também foi assegurado, por meio de tratados, convenções e outros documentos relevantes. Por fim, traz comentários sobre a exigibilidade desses direitos.

Já o segundo capítulo traça a evolução histórica dos conceitos de SAN e DHAA, para tanto, é imprescindível a conceituação do termo “fome”, sendo necessária, também, uma abordagem da teoria de Thomas Malthus e suas consequências para o enfrentamento do tema. É demonstrada a evolução dos conceitos de SAN, SA e DHAA no Brasil e sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.

O terceiro capítulo aborda a forma pela qual os Governos vêm enfrentando o problema, com enfoque no Estado de Goiás, e se as políticas públicas criadas para resolver a questão, mais especificamente o Programa Bolsa Família, principal faceta do Programa Fome Zero, têm obtido êxito.

Por fim, são apresentadas as considerações finais e sugestões de propostas para futuros trabalhos para continuação da pesquisa.

Os principais referenciais teóricos utilizados foram: CASTRO (2011, 1996, 1968, 1960) e ZIEGLER (2013, 2002) para conceituar fome e falar sobre a abordagem da questão desde a década de 1960; SEN (2010) para tratar da autonomia dos indivíduos por meio do desenvolvimento de capacidades e funcionalidades; REGO e PINZANI (2013) foram utilizados para abordar o Programa Bolsa Família e apontar seus principais resultados.

Foram utilizados ao longo dos três capítulos, além dos dados obtidos na FAO, IBGE, IBASE e IPEA, resultados de pesquisas realizadas exclusivamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome (MDS) e em parceria com o Ministério da Saúde, IBGE e municípios brasileiros.

## **CAPÍTULO 1**

### **DIREITOS HUMANOS**

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está no rol dos Direitos Humanos protegidos internacionalmente. Este primeiro capítulo analisa as bases teóricas para formulação do atual conceito de Direitos Humanos; a forma como os Direitos Humanos se materializaram no ordenamento jurídico internacional e, com isso, como o DHAA foi assegurado, por meio de tratados, convenções e outros documentos relevantes. Por fim, traz comentários sobre a exigibilidade desses direitos.

#### **1.1 A construção do conceito de Direitos Humanos**

Para compreender o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada é importante abordar a criação e desenvolvimento do conceito contemporâneo de Direito Humano.

A despeito de ser taxada como a “Idade das Trevas”, Comparato (2010, p. 32) afirma que foi na Idade Média que a concepção de “pessoa” começou a ser pautada no princípio da igualdade, apesar de todas as desigualdades que existiam naquela época, e que “é essa igualdade de essência da pessoa que forma o núcleo do conceito universal de direitos humanos”. É importante ressaltar que essa igualdade universal da idade média entre os “filhos de Deus” só tinha valor no plano espiritual, pois o cristianismo admitiu por muitos séculos a escravidão, a superioridade de raças, a inferioridade da mulher em relação ao homem.

É com a filosofia kantiana que o conceito de pessoa como sujeito de direitos universais começou a tomar a forma contemporânea, pois, para Kant, só um ser racional possui vontade e, por considerá-la um tipo de razão, a conceitua com o nome de razão prática (COMPARATO, 2010, p. 33).

Para Kant (*apud* COMPARATO, 2010, p. 34), o ser humano possui vontades próprias e é um fim em si mesmo, não devendo servir como meio para satisfazer vontades alheias, pois aquilo que serve como meio e não possui razão deve ser considerado “coisa” e não “pessoa”, ademais a falta de autonomia fulmina o livre

arbítrio. Com todo esse raciocínio, o filósofo conclui que “todo homem tem *dignidade* e não um *preço*, como as coisas”, ou seja, as coisas tem valor relativo, mas o ser humano tem valor absoluto. A ética de Kant, portanto, condena a reificação do homem, rejeitando qualquer prática que equipare o ser humano à condição de coisa.

Lafer (1997, p. 57) afirma que “o valor da pessoa humana como valor-fonte da ordem da vida em sociedade encontra a sua expressão jurídica nos direitos humanos”, pois “o caráter único e insubstituível de cada ser humano, portador de um valor próprio, veio demonstrar que a dignidade da pessoa existe singularmente em todo indivíduo” (COMPARATO, 2010, p. 43) e sem eles, “as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação” (COMPARATO, 2010, p. 38).

Para que os seres humanos possam conviver de maneira pacífica e coesa, os direitos humanos devem ser a base de toda sociedade, portanto a convivência pacífica entre os seres humanos só existirá plenamente quando a dignidade de cada indivíduo for reconhecida e respeitada. Ocorre que, como ressalta Bobbio (2006, p. 25), os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

No mesmo sentido é a frase de Arendt (*apud* PIOVESAN, 2008, p. 4): “os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução”. Lafer (1997, p. 58) afirma que, para Arendt, os direitos humanos só podem ser construídos a partir da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum, “um espaço simbólico de luta e ação social” (PIOVESAN, 2008, p. 5).

Para Flores, os Direitos Humanos são produtos culturais, “convenções surgidas como reação diante dos entornos de relações que o capital vem impondo desde o século XVI até a atualidade” e define como conceito o seguinte: “os direitos humanos são o conjunto de processos de luta pela dignidade humana” (2009, p. 213). Flores acredita que os Direitos Humanos como produtos culturais são parte de uma tendência humana de “construir e assegurar as condições sociais, políticas, econômicas e culturais que permitem aos seres humanos perseverar na luta pela dignidade” (2009, p. 191).

Para Trindade (2003, p. 434), o desenvolvimento da proteção internacional da

pessoa humana realça a obrigação geral da “devida diligência por parte do Estado, que se desdobra em seus deveres jurídicos de tomar medidas positivas para prevenir, investigar e sancionar violações dos direitos humanos” e conclui afirmando o seguinte:

A nova dimensão do direito de proteção do ser humano, dotado reconhecidamente de especificidade própria, vem-se erigindo no plano jurisprudencial sobre o binômio das obrigações de “respeitar” e “fazer respeitar”, em todas as circunstâncias, os tratados do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (TRINDADE, 2003, p. 435)

Analisando a historicidade dos direitos, Piovesan (2013, p. 200) ressalta que a concepção contemporânea de Direitos Humanos foi inaugurada pela Declaração Universal de 1948 e, posteriormente, reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Após tantas atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, momento em que seres humanos foram considerados supérfluos e descartáveis por regimes totalitaristas, abolindo-se o valor da pessoa, fez-se necessária a reconstrução dos Direitos Humanos “como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável” (PIOVESAN, 2008, p. 6). Nesse contexto, os ideais de Kant voltaram à tona para reforçar a ideia de que cada ser humano é um fim em si mesmo e não meio e, portanto, a autonomia é a base da dignidade humana.

Bobbio (2006, p. 43) ressalta que, atualmente, o problema fundamental em relação aos direitos humanos não é de justificá-los, fundamentá-los, mas de protegê-los.

Pode-se concluir que, por meio da concepção contemporânea, os Direitos Humanos são concebidos como uma unidade interdependente, inter-relacionada e indivisível.

## **1.2 Os Direitos Humanos no ordenamento jurídico internacional**

Apresentados os ideais que embasam a conceituação e criação da noção de Direitos Humanos que será utilizada no presente trabalho, é importante destacar a evolução histórica de sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados e da agenda internacional, pois “o reconhecimento oficial de direitos humanos, pela

autoridade política competente, dá muito mais segurança às relações sociais” (COMPARATO, 2010, p. 71).

É importante ressaltar que há na doutrina diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais, que é, basicamente, a seguinte: direito fundamental é o direito humano incorporado ao ordenamento jurídico interno e o direito humano é aquele reconhecido pelo direito internacional.

No presente trabalho, serão trabalhadas ambas as noções, pois o DHAA será tratado ora como direito humano, objeto do Direito Internacional, ora como direito fundamental, reconhecido pela Constituição brasileira.

É também de extrema relevância apontar que as noções de Direitos Humanos e Direitos da Personalidade, apesar de estarem interligados, não se confundem, como bem expôs Grassi Neto:

Os direitos humanos são aqueles essenciais ao indivíduo sob a ótica do direito público, quando desejamos protegê-lo contra as arbitrariedades do Estado; os direitos da personalidade, por sua vez, correspondem aos mesmos direitos, porém sob o ângulo das relações entre particulares, devendo-se, pois, defendê-los frente aos atentados perpetrados por outras pessoas (2013, p. 162).

Fundados nos ideais iluministas do Século XVIII, os direitos humanos, assim como preceituados na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, e na Declaração de Independência do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa de 1789, a partir da Segunda Guerra Mundial, deixaram de ser matéria de interesse exclusivo dos Estados e passaram também a integrar a agenda internacional.

Sarlet se utiliza da síntese de K. Stern para demonstrar como os Direitos Humanos foram reconhecidos nas primeiras Constituições escritas, apresentando três etapas:

a) uma pré-história, que se estende até o Século XVI; b) uma fase intermediária, que corresponde ao período de elaboração da doutrina jusnaturalista e da afirmação dos direitos naturais do homem; c) a fase da constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos (K. Stern *apud* SARLET, 2003, p.40).

Da Primeira Guerra Mundial decorreu a Sociedade das Nações, organização internacional de certa forma antecessora da Organização das Nações Unidas. A

constituição da Sociedade das Nações teve como objetivo criar uma instância de arbitragem e regulamentação dos conflitos bélicos de forma a proteger os povos de escravização ou aniquilamento.

Por isso, pode ser considerada como primeiro movimento rumo à criação de um regime internacional de proteção da pessoa humana, apesar de, conforme afirma Comparato (2011, p. 226), “não passar de um clube de Estados, com liberdade de ingresso e retirada conforme suas conveniências próprias”.

O fim da Segunda Guerra Mundial foi o momento considerado como ponto de partida para a redefinição dos direitos humanos na contemporaneidade. É nesse contexto que se verifica, dicotomicamente, a ruptura e a reconstrução dos direitos humanos.

A partir da criação da ONU e da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pelos Estados-partes em 1948 e dos Pactos e Convenções Internacionais dela decorrentes, deu-se início a um processo de construção de um verdadeiro regime internacional de proteção dos direitos humanos, selando a máxima de que o tema não seria mais objeto unicamente da política doméstica.

Os pactos internacionais que se dedicaram aos direitos humanos são resultantes desse processo de luta e serviram para limitar e adequar o exercício do poder Estatal à garantia dos direitos fundamentais.

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos é formado pelo conjunto da Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas e pelos tratados multilaterais dela decorrentes, tais como os Pactos Internacionais de 1966 sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, também, as convenções internacionais que integram o que se denomina de sistema especial de proteção dos direitos humanos. Lafer (2005, p. 127) ressalta que a Convenção de Viena realizada pela ONU sobre direitos humanos, em 1993, “consagrou sua universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento”.

Piovesan leciona que esse processo de universalização dos Direitos Humanos gerou um consenso na busca pelo “mínimo ético irreduzível” de tais direitos, note-se:

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que

refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos – ‘do mínimo ético irreduzível’. (PIOVESAN *et alii.*, 2007, p. 23).

Piovesan (2013, p. 54/55) chama a atenção para o fato de que o Brasil só passou a ratificar tratados internacionais relevantes de direitos humanos e, assim, fazer parte do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, a partir do processo de democratização do país, em 1985, sendo que, a partir da Constituição de 1988, inúmeros tratados foram ratificados, como o PIDESC e a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992, o Protocolo de San Salvador, em 1996, dentre outros.

Por tudo isso, pode-se concluir que o fim da Segunda Guerra Mundial motivou a criação de um regime internacional de direitos humanos composto por declarações, tratados e convenções internacionais entre vários países na busca de uma proteção mínima dos direitos humanos, chamada de “mínimo ético irreduzível”, que foi e vem sendo paulatinamente reconhecido pelos Estados.

### **1.3 O Direito Humano à Alimentação Adequada no ordenamento jurídico internacional**

Declarações, Pactos, Tratados, Convenções e outros documentos internacionais firmados entre Estados estabeleceram obrigações e deveres para garantir os Direitos Humanos, dentre eles, o Direito Humano à Alimentação Adequada, que hora é protegido expressamente, hora indiretamente.

Antes, porém, de apresentar como o DHAA é tratado em alguns dos mais importantes documentos internacionais, é imprescindível abordar a organização criada pela ONU especificamente para tratar da alimentação antes mesmo da edição desses documentos: a FAO (*Food and Agriculture Organization*<sup>1</sup>).

#### **1.3.1 A Organização da Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)**

---

1 Organização da Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.

A FAO foi a primeira agência especializada da ONU, fundada em 1946 em Québec, Canadá, chegou à América Latina em 1949 e seu escritório foi oficialmente inaugurado no Brasil em 1951, mesmo ano em que sua sede oficial foi transferida para Roma, onde se mantém até hoje. Sua logomarca é formada por um ramo de trigo e a divisa latina *fiat panis*, que significa “que haja pão”.

Essa organização especializada da ONU lidera os esforços internacionais para erradicar a fome, tendo como principais objetivos: “elevar os níveis de nutrição, melhorar a produtividade agrícola, a vida das populações rurais e contribuir para o crescimento da economia mundial” (REVISTA RADIS, 2003, p. 12).

Desde sua fundação, tem dado particular atenção ao desenvolvimento das áreas rurais, onde vivem 70% (setenta por cento) das pessoas pobres e famintas do mundo (FAO BRASIL, 2008, p. 7). Além de ser uma fonte de conhecimento e informação, a FAO trabalha em parceria com nações consideradas desenvolvidas, países em desenvolvimento e em transição, agências da ONU, instituições financeiras, de pesquisa, dentre outras entidades intergovernamentais para melhorar e modernizar as técnicas da agricultura, pesca e silvicultura.

As principais atividades da FAO se desenvolvem a partir de quatro princípios básicos: “disponibilizar informações, ampliar a política da partilha de conhecimentos, proporcionar um local de encontro para as Nações e levar conhecimento ao campo” (FAO BRASIL, 2008, p. 7).

A FAO, atualmente integrada por 191 países-membros, dois membros associados e uma organização-membro (União Europeia) atua como fórum neutro no qual todos os seus membros são igualmente considerados para negociar acordos e debater políticas (GRASSI NETO, 2013, p. 87).

No Brasil, na década de 1950, a função de Comitê Nacional da FAO era exercida pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), presidida por Josué de Castro (FAO BRASIL, 2008, p. 8). Em junho de 2011, pela primeira vez, um brasileiro, José Graziano da Silva, agrônomo, um dos autores do Programa Fome Zero, foi eleito para ocupar a diretoria-geral da FAO no período de 2012 a 2015.

A assistência fornecida pela FAO ao Governo brasileiro cobriu uma grande variedade de ciências, especializações e atividades, como as questões estruturais e

organizacionais, extensão, pesquisa, crédito, cooperativa e ocupação da terra e colonização, tanto que, apenas entre o período que engloba o início de suas atividades até o ano de 1978, mais de dois mil documentos dentre recomendações e relatórios foram por ela apresentados ao Governo.

A colaboração entre a FAO e o Governo brasileiro se consolida ao longo do tempo baseada no compromisso de lutar pelo combate à fome, à pobreza e pela promoção de uma agricultura econômica, social e ecologicamente sustentável.

Apenas a título de informação, cabe ressaltar que em 1963 foi criado pela ONU o Programa Alimentar Mundial (PAM), encarregado de ajuda de urgência, ou seja, de buscar diminuir a fome conjuntural. Para Ziegler (2013, p. 195), o PAM é a organização humanitária mais poderosa do mundo e uma das mais eficientes.

Também é importante destacar que o *Codex Alimentarius* que é, conforme leciona Grassi Neto (2013, p. 88), “uma coletânea de normas alimentares e apresentadas de modo uniforme, elaborada em programa conjunto e normatização organizado pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS)”. A referida compilação de normas tem como principal objetivo assegurar a proteção dos consumidores de alimentos, se relacionando às relações comerciais entre países, sendo que o Brasil é membro do programa do *Codex* desde a década de 1970. Tem aplicação no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), razão pela qual não será alvo de maiores análises no presente trabalho.

Nota-se que a FAO, apesar de sofrer críticas que tentam depreciar sua atuação, resumindo-a a mera fornecedora de números, é uma organização voltada exclusivamente para a questão alimentar que busca incentivar, aprimorar e divulgar práticas que sejam úteis para a redução da insegurança alimentar no mundo.

### 1.3.2 – A Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 é um marco histórico, pois, após tantas atrocidades cometidas em duas Guerras Mundiais, foi uma demonstração de que a sociedade temia por sua dignidade e inaugurou um sistema jurídico normativo de alcance internacional. A aprovação

unânime de 48 Estados, com oito abstenções, confere à Declaração o significado de “um código e plataforma comum a serem seguidos pelos Estados” (PIOVESAN, 2008, p. 19). Porém, Comparato (2010, p. 238) leciona que, tecnicamente, a declaração é uma recomendação da Organização das Nações Unidas sem efeito vinculante.

A DUDH trata, no artigo XXII, mesmo que de maneira indireta, da questão da alimentação adequada, pois é um direito social indispensável à dignidade humana, note-se:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 3).

Grassi Neto (2013, p. 166) afirma que, apesar de estar sempre relacionado aos direitos sociais, o direito humano à alimentação adequada poderia ser classificado como um direito fundamental de terceira geração, cujo fundamento seria a fraternidade.

Retomando os preceitos da Declaração Universal, no artigo XXV, tópico 1, a DUDH trata expressamente da alimentação como um direito humano a ser respeitado pelos Estados:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 4).

Como a DUDH foi criada sob a forma de recomendação, sem força vinculante direta, Piovesan ressalta que houve uma série de discussões para que ela fosse “juridicizada” sob a forma de tratado internacional e tivesse, então, caráter obrigatório e vinculante no âmbito internacional (2007, p. 27).

### 1.3.3 – Os Pactos Internacionais da Organização das Nações Unidas

Desse processo de “juridicização” da DUDH é que em 1966 surgem os Pactos

Internacionais da ONU: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Apesar de estarem previstos em pactos diferentes, os direitos humanos assegurados não deixam de ser universais e indivisíveis, já que, conforme explica Piovesan (*in* GOTTI, 2012, p. 17), são universais porque “a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos”, e indivisíveis pois “a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômico-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos” (2007, p. 47).

Os direitos humanos são também interdependentes, inter-relacionados e inalienáveis, isso porque a realização de um requer a garantia do exercício dos demais e são direitos intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, pois não podem ser tirados, nem cedidos voluntariamente por ninguém, muito menos ter sua realização sujeita a qualquer tipo de condicionamento ou contrapartida.

O que os diferencia é a aplicabilidade: enquanto os civis e políticos devem ser assegurados de plano pelos Estados, ou seja, gozam de auto-aplicabilidade, os econômicos, culturais e sociais são de realização progressiva.

Essa aplicação progressiva dos direitos econômicos culturais e sociais resulta na manutenção do já referido “mínimo ético irredutível” e proibição do retrocesso social, que, segundo Canotilho, é conceituado da seguinte forma:

[...] o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da segurança social’, ‘lei do subsídio do desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado (1999, p. 327).

Ademais, é importante salientar que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU entende que o Estado que adota medida causadora de retrocesso social deve provar sua “razoabilidade (congruência entre os critérios de diferenciação e a medida adotada) e proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)” (GOTTI, 2012, p. 171).

Comparato (2011, p. 349) diferencia os pactos internacionais afirmando que o PIDCP é “um meio de defesa de indivíduos ou grupos sociais contra os privilégios privados e o abuso de poder estatal”, ou seja, defesa contra a oligarquia política; enquanto o PIDESC é “a proteção das classes ou grupos sociais desfavorecidos contra a dominação socioeconômica exercida pela minoria rica e poderosa”, o que não deixa de ser uma luta contra a dominação de classe.

Por um tempo houve na doutrina uma outra diferenciação entre os direitos humanos em relação ao tipo de obrigação que demandariam do Estado: enquanto os direitos civis e políticos gerariam obrigações negativas, os sociais gerariam positivas, porém, atualmente, há um consenso de que tanto os direitos sociais, quanto os civis e políticos exigem atuação positiva do Estado já que, por exemplo, para assegurar direitos civis clássicos como liberdade e propriedade, o investimento em políticas públicas de segurança deve ser elevado, sem falar nos altos custos gerados para que o direito ao voto possa ser exercido.

Em seu artigo 11, o PIDESC trata expressamente da questão da fome e alimentação, prevendo que os Estados devam tomar as medidas cabíveis para assegurar o direito à alimentação adequada, reconhecendo a importância da cooperação entre outros países, *in verbis*:

1. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.
2. Os Estados-Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:
  - a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
  - b) assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (COMPARATO, 2010, p.365/366).

Comparato (2011, p. 366) critica a cooperação invocada na alínea 2 do artigo 11 afirmando que ela é “evidentemente retórica, por falta de precisões”, pois “um dever internacional que se estende a todos os Estados, sem maiores especificações, na verdade não se aplica a nenhum deles em particular”.

Esse posicionamento traz uma importante reflexão sobre o tema, porém é uma crítica que, se interpretada literalmente, poderia se estender a vários pactos internacionais de uma forma geral e tirar-lhes o sentido, já que são normas genéricas, destinadas a todos os países signatários e que, apesar de não serem dotadas de cunho coercitivo, por não haver um órgão jurisdicional internacional que os obrigue juridicamente a cumpri-los, são obrigações jurídicas e não apenas compromisso moral ou político.

De qualquer forma, o autor relembra que a “[...] a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, reunida em Viena em 1993, enfatizou que os recursos alimentares não podem ser usados como instrumento para o exercício de pressões políticas entre os Estados” (COMPARATO, 2011, p. 368).

159 Estados ratificaram o PIDESC e têm a obrigação de progressivamente realizarem o DHAA, pois o Pacto gera a obrigação de que o DHAA seja de fato reconhecido e assegurado pelo Estado signatário e reforça a responsabilidade de todos os membros da sociedade para sua realização.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado apenas em 1985 pela ONU para fiscalizar e controlar a aplicação do PIDESC, reconhece o DHAA em sua Recomendação ou Comentário Geral n. 12, de 1999, como sendo crucial para a fruição dos demais direitos, integrando o conjunto dos direitos dos povos.

O Comentário n. 12 é resultado de uma análise feita pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, em 1999, sobre o direito humano à alimentação previsto no art. 11 do PIDESC<sup>2</sup>.

Mesmo em países que não ratificaram o PIDESC, seus habitantes são titulares

---

2 Versão completa traduzida para o português disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em 31 de janeiro de 2013.

de direitos humanos, pois tais direitos são universais e inerentes a todas as pessoas, independentemente de políticas específicas ou de governos.

O Comentário Geral n. 12 indica no item 15 as obrigações dos Estados em relação a tais direitos: e implementar, sendo que a implementação se desdobra em facilitar ou promover e prover.

Segundo a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos utiliza diferentes níveis de obrigações dos Estados, conforme ilustra a (FIGURA 1):

<b>Obrigação de respeitar</b>	Um Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação.
<b>Obrigação de proteger</b>	O Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais.
<b>Obrigação de promover</b>	O Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.
<b>Obrigação de prover</b>	O Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.

FIGURA 1. Fonte: ABRANDH, 2010, p. 53.

Para Piovesan, essas obrigações significam o seguinte:

Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos. No que tange à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar impedir que terceiros (atores não-estatais) violem estes direitos. Finalmente, a obrigação de implementação demanda do Estado à adoção de medidas voltadas à realização destes direitos (PIOVESAN *et al*, 2007, p. 31).

A obrigação de respeitar, portanto, proíbe a violação do DHAA e veda o retrocesso; a de proteger, demanda ações do Estado que impeçam a violação do DHAA por terceiros, exercendo, assim, sua soberania dentro do próprio território; a de promover, incentiva ações para que o cidadão possa ter autonomia para alcançar o DHAA e, por fim, a obrigação de prover demanda ações que expressam a função social do Estado, tornando efetivo o DHAA.

No Paragrafo 6º, a Recomendação Geral n. 12 estabelece quando se dá a realização do DHAA, os parâmetros de interpretação desse direito e a obrigação dos Estados de efetivá-lo, *in verbis*:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (PIOVESAN, 2008, p. 158).

O Comentário Geral n. 12 apresenta recomendações específicas aos Estados sobre como operacionalizar o DHAA, sendo que, dentre as recomendações centrais, nota-se o relevo concedido à necessidade de revisão das políticas públicas para a incorporação da realização do DHAA, além da revisão da legislação nacional com o mesmo objetivo.

A ABRANDH ressalta que, dentre as recomendações essenciais do Comentário Geral n. 12, destacam-se também:

1. A adoção do estabelecimento de uma estratégia nacional, de forma participativa, consolidada em políticas públicas integradas, voltada para a realização do DHAA e da Segurança Alimentar e Nutricional, com o claro estabelecimento de metas, prazos e recursos públicos a serem alocados à mesma.
2. A criação de instituições capazes de coordenar, avaliar e monitorar a implementação destas políticas, o cumprimento das metas, a execução do orçamento e a realização do DHAA.
3. A instituição e garantia de pleno funcionamento de instituições de direitos humanos, com ampla participação da sociedade civil que sejam independentes do governo e capazes de investigar denúncias de violações (2010, p. 99).

Em novembro 1999, a Organização dos Estados Americanos (OEA) reforçou em âmbito regional as obrigações previstas no PIDESC por meio do Pacto de San José da Costa Rica e, no Protocolo de San Salvador, o direito à alimentação adequada é abordado expressamente no art. 12, *in verbis*:

1. Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico,

emocional e intelectual.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais sobre o tema (PIOVESAN, 2012, p. 650).

Nota-se que nos Pactos Internacionais da ONU e no Comentário Geral n. 12 a maior preocupação não é com o aumento da produção de alimentos em si, tanto que o parágrafo 5º do Comentário Geral n. 12 conclui o seguinte:

(...) Fundamentalmente, as raízes do problema da fome e da desnutrição não decorrem da falta de alimento, mas da falta de acesso a alimento disponível, particularmente em virtude da pobreza de grandes segmentos da população do mundo (PIOVESAN, 2008, p. 158).

Não há, por exemplo, menção nos Pactos e Comentários Gerais a ações para aumentar a área destinada à produção, mas o aprimoramento ao acesso daquilo que já é produzido, é o principal foco.

#### 1.3.4 Compromissos propostos pela ONU

Em 16 de Novembro de 1974, foi proclamada a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição pela Conferência Mundial sobre a Alimentação convocada pela Assembleia Geral das ONU, de 17 de Dezembro de 1973. No item 1 da Declaração, a Conferência proclamou o seguinte:

1. Cada homem, mulher e criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e má nutrição a fim de desenvolver em pleno e de manter as suas faculdades físicas e mentais. A sociedade contemporânea possui já recursos suficientes, capacidade organizativa e tecnologia e, assim, a competência necessária para alcançar este objectivo. Nesta conformidade, a erradicação da fome é um objectivo comum de todos os países que integram a comunidade internacional, em especial dos países desenvolvidos e de outros em posição de ajudar (GDDC, 2001, p. 3).

Anos mais tarde, na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, realizada em Roma, os governos dos países participantes concordaram com o fato de ser intolerável que 800 milhões de pessoas (número da época) não tivessem alimento suficiente para suprir suas necessidades básicas e a partir disso firmaram um compromisso de unir

esforços para reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas entre 1990-92 e 2010-12. Nessa cúpula foi aprovada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação que estabeleceram as bases para que fosse atingido um objetivo comum: segurança alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial.

Em setembro de 2000, ocorreu na sede da ONU, em Nova Iorque, a Cúpula do Milênio que, ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 8 Objetivos do Milênio (ODM ou *Millennium Development Goals*), chamados no Brasil de “8 Jeitos de Mudar o Mundo”, que devem ser atingidos por todos os países até 2015. Jeffrey Sachs, economista americano, afirma que essa foi a maior reunião de líderes mundiais da história, pois 147 líderes compareceram e concordaram em acabar com alguns dos mais desafiadores e vergonhosos problemas do mundo (tradução livre, 2006, p. 210).

189 Estados-parte firmaram a Declaração do Milênio prevendo esses oito objetivos prioritários de desenvolvimento, dentre eles, a redução pela metade da proporção da população que sofre de fome até 2015, tendo como referência o ano de 1990 (ZIEGLER, 2013, p. 37).

Na Cúpula da Alimentação – cinco anos depois, realizada pela FAO em 2002, houve discussão sobre as diretrizes voluntárias a serem adotadas pelos Estados e sociedade civil para reforçar a importância do direito à alimentação, porém só foram aprovadas em novembro de 2004 com o nome: Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nacional.

O objetivo fundamental das Diretrizes Voluntárias é “proporcionar uma orientação prática a todos os Estados para a implementação efetiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos”, propondo, assim, “uma série de ações a serem desenvolvidas pelos Estados com o objetivo de garantir a realização e promoção do DHAA” (ABRANDH, 2010, p. 44).

Maluf (2007, p. 21) ressalta que tais diretrizes foram limitadas a um conjunto de recomendações de adesão voluntária, rejeitado pelos EUA, contribuindo com “definições e sugestões de instrumentos cuja materialização depende de mobilização social para obter a adesão de Estados e demais atores sociais”.

Com o intuito de fortalecer e embasar a discussão sobre produção e distribuição de alimentos, a FAO, o primeiro órgão especializado da ONU, vem produzindo diversos livros com dados estatísticos atualizados sobre, por exemplo, produção agrícola e acesso a alimentos.

### 1.3.5 Declaração de Viena

A II Conferência Internacional de Direitos Humanos realizou-se na cidade de Viena em 1993. Organizada pela ONU, reuniu delegações de 171 Estados e 813 organizações não governamentais na condição de observadoras.

A partir dessa conferência foi elaborada a Declaração de Viena, cuja principal intenção foi reforçar o conteúdo da Declaração de 1948, consagrando a indivisibilidade, universalidade, inter-relacionamento e interdependência dos Direitos Humanos.

Lafer (2005, p. 127), reconhece que a Convenção exprime a “existência axiológica de um *consensus omnium gentium* sobre a relevância dos direitos humanos para a convivência coletiva”, ou seja, o reconhecimento de todos os Estados ali presentes de que sem a garantia dos Direitos Humanos, a convivência humana se torna insustentável.

A Declaração de Viena, conforme PIOVESAN, “estende, renova e amplia o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos”, sendo que ainda “afirma a interdependência entre os valores dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento” (2013, p. 183).

No que tange ao DHAA, a Declaração prevê expressamente a alimentação em seu item 31 quando faz o seguinte apelo aos Estados:

(...) que se abstenham de tomar qualquer medida unilateral, que não esteja em conformidade com o direito internacional e com a Carta das Nações Unidas e que crie obstáculos às relações comerciais entre Estados e obste à plena concretização dos Direitos do homem consignados na Declaração Universal dos direitos humanos e nos instrumentos internacionais de Direitos do homem, nomeadamente os direitos de qualquer pessoa a um padrão de vida adequado à sua saúde e ao seu bem-estar, incluindo a alimentação e os cuidados médicos, a habitação e os necessários serviços sociais. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem afirma que a alimentação não deverá ser utilizada como um instrumento de pressão política (DHNET, 1995, p. 6).

Reconhecida a relevância dos Direitos Humanos pelos Estados, Lafer (2005, p. 127) ressalta que a essência da problemática desses direitos não é o seu reconhecimento e fundamentação, mas “o desafio da sua tutela”.

#### **1.4 Exigibilidade**

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de uma violação do Direito Humano à Alimentação Adequada deve ter acesso a instrumentos, judiciais ou de outra natureza, que sejam eficazes para a exigibilidade de direitos.

Para a ABRANDH, o termo “exigibilidade” é conceituado da seguinte forma:

Possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, perante os órgãos públicos competentes (administrativos, políticos ou jurisdicionais), para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. Além disso, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público (2010, p. 70).

A realização efetiva dos Direitos Humanos de forma geral pressupõe o direito dos titulares exigirem o cumprimento de leis, tratados e acordos que prevejam tais direitos. Para que a exigibilidade seja efetivamente alcançada, é necessária a criação de mecanismos acessíveis a todos os cidadãos.

O conceito de exigibilidade ainda é bastante confundido com o termo “justiciabilidade”, porém se diferenciam no ponto em que justiciabilidade ou judiciabilidade está relacionada ao acesso ao Poder Judiciário para pleitear um direito, enquanto a exigibilidade é uma busca por promoção da Justiça em sentido mais amplo, que é obrigação do Estado como um todo e principalmente, como ressalta a ABRANDH, do Poder Executivo, “que tem contato direto com as pessoas por meio da prestação de serviços públicos garantidores de direitos e da elaboração e implementação de políticas e programas públicos” (2010, p. 70).

Ziegler chama atenção para o fato de que um direito humano sem amparo legal se reduz a um fantasma, porém, mais do que isso, ainda que haja amparo legal, se o

direito humano não for “justiciável”, continua sendo um fantasma, pois de nada valerá. Um grande motivo para essa falta de justiciabilidade repousa em um fato muito relevante lembrado por Ziegler:

Ainda não há tribunal internacional que faça justiça aos famintos, que defenda seu direito à alimentação, que sancione o direito deles mesmos produzirem seu alimento ou adquirirem meios de comprá-lo e que proteja o seu direito de viver (*in PIOVESAN et all*, 2007, p. x).

Essa ausência de um tribunal, porém, não pode ser motivo bastante para que um direito previsto, por exemplo, em tratado internacional, não possa ser exigido, pois, caso contrário, seria como negar o caráter jurídico desse tipo de norma.

COMPARATO reconhece que há uma confusão entre “direito subjetivo propriamente dito, que é a pertinência de um bem da vida a alguém, e a chamada pretensão (*Anspruch*, na terminologia alemã), que é o modo, judicial ou extrajudicial, reconhecido pelo ordenamento jurídico, para garantir o respeito ao direito subjetivo” (2010, p. 73).

COMPARATO afirma que a ausência da pretensão não pode significar a inexistência de direito subjetivo, ainda mais em países signatários de tratados internacionais importantes, como, por exemplo, o PIDESC, o Pacto de San José da Costa Rica, nos quais os direitos humanos podem (e devem) ser exigidos tanto nacionalmente, perante os Poderes Judiciário, Legislativo e as três esferas do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), quanto internacionalmente, perante, por exemplo, à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

É importante ressaltar que já está em vigor o Protocolo Facultativo do PIDESC, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 2008, através da Resolução A/RES/63/117, a fim de que preencher a lacuna no sistema internacional universal de proteção aos Direitos Humanos que existia entre a proteção aos Direitos Cíveis e Políticos e a proteção aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Enquanto o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos contou com o mecanismo de recebimento de denúncias individuais desde a sua criação (1966), apenas em 2008, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), também criado em 1966, pode dispor do mesmo procedimento (CONSEA, 2014, p.1).

O Brasil, porém, ainda não assinou o Protocolo Facultativo do PIDESC,

impedindo o fortalecendo da exigibilidade do DHAA, entre outros Direitos previstos no Pacto, pois tal protocolo institui o seguinte para o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU:

a) a competência para receber e considerar comunicações em que um Estado Parte alega que outro Estado Parte não está cumprindo com suas obrigações relativas ao PIDESC; e b) a competência para receber comunicações individuais ou de grupos de denúncia em casos concretos de violação de Direitos previsto no PIDESC por ação ou omissão do Estado” (CONSEA, 2014, p. 1).

Com relação ao DHAA, suas violações resultam do não cumprimento das obrigações do Estado. Tais violações podem ocorrer por omissão na adoção das medidas necessárias provenientes de obrigações legais ou ação direta, que resulte em interferência na realização do direito. Portanto, a responsabilidade, em última instância, tanto pela realização, como pela violação ao DHAA sempre é do Estado (ABRANDH, 2012. p. 63). A exigibilidade do DHAA no Brasil será abordada no capítulo seguinte.

É internacionalmente reconhecido que as obrigações estatais estão subordinadas à disponibilidade orçamentária e as teorias jurídicas nacionalmente predominantes entendem que a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais se situa o DHAA, depende da “reserva do possível” (BEULEN, 2009, p. 78).

As limitações de recursos podem impedir que um Estado assegure a promoção do DHAA, todavia ele terá que demonstrar, para não ser responsabilizado, que utilizou o máximo de recursos disponíveis e empenhou o máximo de esforços para realizar esse direito. Deverá também demonstrar que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para cumprir com essas obrigações (ABRANDH, 2012. p. 63).

Em 2002, a FAO ressaltou que a existência de meios para erradicar a fome é incontroversa e que a “existência contínua de subnutrição em vasta escala é uma consequência ou de escolha política deliberada (o que é incompatível com as promessas feitas na Cúpula Mundial da Alimentação) ou de incompetência na aplicação das soluções possíveis (*apud* BEURLEN, 2009, p. 82).

DUARTE JR. ressalta que os Estados não devem apenas velar pelos direitos humanos, mas também agir para sua realização e conclui afirmando o seguinte:

A atuação constante e efetiva dos poderes juridicamente constituídos

dos Estados é a única alternativa real de concretização desse processo de aproximação dos direitos humanos daquele que é seu destinatário final: a pessoa humana. Conceber políticas públicas, criar instrumentos de proteção mais específicos e próximos da realidade de cada população, facilitar o acesso à justiça, são somente algumas das vias de acesso a tal realização (2006, p. 89).

Por todo o exposto, nota-se que os Direitos Humanos estão em constante evolução, havendo cada vez mais esforços para seu reconhecimento e proteção por meio da edição de tratados, pactos, convenções e compromissos internacionais firmados entre os Estados, formando um Regime Internacional de Direitos Humanos.

O DHAA, por estar intimamente ligado à Dignidade Humana e ao próprio direito à vida, vem sendo garantido e promovido por meio de previsões legais específicas e explícitas nos documentos internacionais, além de se objeto de pesquisa e proteção de várias instituições e organizações, como, por exemplo, a FAO.

A falta de um Tribunal Internacional que possa punir os países que descumpram os compromissos internacionais relativos à alimentação adequada não é motivo para que tal direito não possa ser exigido administrativamente e até mesmo judicialmente, pois são obrigações aceitas pelos Estados, que tem o dever jurídico e moral de cumpri-las.

Ademais, é de grande importância que o Brasil assine e ratifique o protocolo facultativo do PIDESC sem reservas, expresse e reconheça, explicitamente, a competência do Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais para exame de casos concretos de violação de direitos humanos pelo descumprimento deste Pacto.

Feita essa exposição, nota-se ser necessária a exposição da evolução histórica dos conceitos de SAN e DHAA, conceituando o termo “fome” e abordando a teoria de Thomas Malthus e suas consequências para o enfrentamento do tema.

## CAPÍTULO 2

# A CONSTRUÇÃO DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR, DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SOBERANIA ALIMENTAR

*“A destruição de dezenas de milhões de homens, mulheres e crianças  
pela fome constitui o escândalo do nosso século”  
(ZIEGLER, 2013, p. 21)*

O presente capítulo traça a evolução histórica dos conceitos de SAN e DHAA, para tanto, é imprescindível a conceituação do termo “fome”, sendo necessária, também, uma abordagem da teoria de Thomas Malthus e suas consequências para o enfrentamento do tema.

### 2.1 Conceitos de “fome”

O conceito de fome utilizado nesta pesquisa não se confunde com apetite ou vontade de comer. Para esse estudo, a fome está relacionada à subnutrição, ou seja, ingestão calórica inferior às calorias gastas por um ser humano normal para funcionamento normal do organismo, que é chamada de “global, energética ou calórica” (ABRAMOVAY, 1998, p. 14). Mesmo havendo consumo de alimentos, poderá haver, ainda, a fome parcial, que se dá quando qualquer uma das substâncias vitais (proteínas, vitaminas ou minerais) falta na alimentação ou sua ingestão é insuficiente.

Ziegler apresenta dois conceitos de fome utilizados pela ONU e suas agências especializadas: a fome estrutural e a conjuntural, note-se:

A fome estrutural é própria das estruturas de produção insuficientemente desenvolvidas dos países do Sul. Ela é permanente, pouco espetacular e se reproduz biologicamente: a cada ano, milhões de mães subalimentadas dão à luz milhões de crianças deficientes.

[...]

A fome conjuntural, em troca, é altamente visível, [...] Ela se produz quando, repentinamente, uma catástrofe natural ou uma guerra destrói o tecido social, arruína a economia, empurra centenas de milhares de vítimas aos acampamentos de pessoas deslocadas no interior do país ou

de refugiados para além-fronteiras (2013, p. 37/38).

Abramovay (1998, p. 15) apresenta o conceito de “fome parcial ou específica”, que se dá quando há ausência de proteínas, vitaminas ou minerais ou, quando estão todos esses componentes presentes, mas em quantidade inadequada. Ressalta que a ausência constante de qualquer uma dessas substâncias ou a “monotonia alimentar” determinará, “cedo ou tarde, lesões orgânicas”.

Para Castro (1968, p. 81), “fome parcial” é o mesmo que fome oculta e conceitua monotonia alimentar como “hábito do homem civilizado de nutrir-se à base de um número restrito de substâncias alimentares”. E chama a atenção para algumas fomes específicas:

a) A “fome da proteína”, que ele acredita ser “uma das formas mais graves e generalizadas de carências” (1968, p. 85);

b) A “fome de minerais”, pois “uma dieta completa sob os vários aspectos da alimentação, não contendo, porém, certa dose de cálcio ou ferro, por exemplo, acarreta perturbações graves ao ser vivo que a consome” (1968, p. 91);

c) A “fome de vitaminas”, extremamente preocupante pois “a falta de vitaminas ocasiona não só doenças típicas, características, como é o caso da xeroftalmia, do beribéri, da pelagra, do escorbuto, mas também estados infinitos de mal-estar, perturbações obscuras que traduzem a fome oculta ou latente” (1968, p. 101)

Feito esse panorama das principais fomes específicas, Castro (1968, p. 118) conclui que, isoladas ou associadas, elas atuam “poderosamente sobre os grupos humanos, marcando o corpo e a alma do indivíduo”, pois “nenhum fator do meio ambiente atua sobre o homem de maneira tão despótica, tão marcante, como o fator da alimentação”.

Beurlen (2009, p. 29) ressalta que todo e qualquer ser humano mal alimentado, “seja por inacessibilidade ao alimento, seja em razão de hábitos alimentares inadequados”, é considerado faminto.

No Brasil, a fome é algo cultural, uma semente plantada desde a colonização, quando apenas os interesses individuais dos mais poderosos eram atendidos. Embasando esse raciocínio, Josué de Castro, médico, cientista e professor, indicado ao Nobel da Paz por duas vezes, expôs sua constatação da seguinte forma:

A fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais, além da inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil (2011, p. 266).

Foram os interesses alienígenas que predominaram, orientando a nossa economia para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias-primas assim obtidas. [...] Orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro, expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do nosso povo (2011, 267).

Castro (2011, p. 291) afirmava que a fome era um tema proibido por ser um instinto primário do ser humano e vivermos em uma sociedade extremamente racionalista que sempre busca formas de impor o predomínio da razão sobre os instintos. O autor chama a atenção para o importante fato de que a fome não é um mal que pode ser curado como uma doença, com a prescrição de um remédio específico, sendo a expressão mais negra e trágica do subdesenvolvimento econômico.

Ainda segundo Castro (2011, p. 13), somente após as duas grandes guerras e também a Revolução Russa (1917), “nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome”, é que a alimentação passou a ser um tema tratado com sua devida importância.

Para ele, o enfoque do assunto era tão escasso que, sobre a abordagem técnica e científica do assunto, afirmou, tomando como base uma publicação de 1878, que:

Para cada mil publicações tratando dos problemas da guerra, pode-se contar com um trabalho acerca da fome. No entanto, os estragos produzidos por esta última calamidade são maiores do que os das guerras e das epidemias juntas, conforme é possível apurar, mesmo contando com as poucas referências existentes sobre o assunto. (CASTRO, 2011, p. 12)

Para Piovesan, todavia, a fome não é mais um tema silenciado, pois:

[...] há amplas pesquisas científicas que subsidiam análises e informações nesse campo; existe consciência local e universal sobre a necessidade de se encarar a fome como um problema social e político que requer a implementação de um conjunto de ações locais, nacionais

e internacionais para ser superada e; existem diversos instrumentos e mecanismos que visam sua superação” (PIOVESAN, 2007, p. 11)

Maniglia expõe a importância de se discutir, pesquisar e debater a questão da fome:

[...] é preciso pensar que há fome de alimento, há exclusão de educação e conhecimento, o que recai na questão do emprego, na questão da geração de renda e de cultura. A fome é, portanto, resultante de uma questão de democracia social, democracia econômica, política e democracia do acesso ao conhecimento. (2009, p. 155)

Para Abramovay (1998, p. 23), a fome, além de retardar a ossificação, prejudicar o sistema imunológico, impedir o perfeito funcionamento intestinal, exerce grande influência sobre o desenvolvimento mental de um indivíduo. Todavia, ressalta que a inteligência não depende apenas de fatores orgânicos, mas também de “determinações emocionais e pedagógicas”, ou seja “o que vai interferir sobre a inteligência de uma criança não é apenas o que ela come, mas o conjunto de sua relação com o mundo que a cerca, os estímulos que lhe são oferecidos” (ABRAMOVAY, 1998, p. 24).

O autor também ressalta que os efeitos da fome, quando atrapalham precocemente as atividades mentais, podem ser reversíveis se um regime alimentar saudável for aliado a uma situação de estímulo intelectual (1998, p. 25) e conclui afirmando ser “impossível construir uma grande nação sobre a base de uma massa faminta, pouco instruída e pronta apenas a ser pau-para-toda-obra” (1998, p. 27).

É importante indicar dados que demonstrem o quão preocupante é a situação de insegurança alimentar no mundo: de acordo dados da FAO, em 2012, mais de 900 milhões de pessoas não tinham acesso a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável, sendo que 98% dessas pessoas vivem em países em desenvolvimento e 11,8 milhões de pessoas estão subnutridas no Brasil (2012, p. 18).

O recente estudo “Situação de Insegurança Alimentar no Mundo” (SOFI), publicado anualmente pela FAO em parceria com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD) e o Programa Mundial de Alimentação (PMA), indicou uma redução no número de pessoas que sofreram de fome crônica nos períodos de 2010-2012 e 2011-2013 (cerca de 868 milhões no primeiro período, contra cerca de 842

milhões no segundo) (FAO, 2013B, p. 1).

Nota-se que a questão da fome, por prejudicar um número tão alto de seres humanos, é uma grave violação da dignidade humana, vez que se confunde com o próprio direito à vida, não podendo ser ignorada. Por esses motivos o DHAA tem sido objeto da agenda internacional e de políticas públicas dos Estados.

## 2.2 Críticas à Teoria Malthusiana

Durante vários anos a teoria de um pastor anglicano, Thomas Robert Malthus, publicada em 1798, vigorou como verdade absoluta, justificando a questão da fome e tranquilizando a consciência da sociedade europeia.

Ziegler, primeiro relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação, que exerceu mandato de 2000 até 2008, resume a Teoria Malthusiana da seguinte forma:

[...] a população da Terra continua em progressão geométrica e dobra a cada vinte e cinco anos. Entretanto, os bens necessários para subsistir aumentam em progressão aritmética. Por isso as famílias pobres devem limitar voluntariamente o número de filhos e deve-se suprimir qualquer forma de ajuda ou de assistência social aos necessitados. As doenças e a fome têm uma função dolorosa, mas necessária: a da redução natural do número de seres humanos na Terra (2002, p. 27).

Abramovay (1998, p. 48) ressalta que o controle populacional por meio de remédios ou esterilização não existia na época, razão pela qual Malthus acreditava que as guerras e as crises nas quais milhões de vidas eram findadas tinham um efeito positivo e eram males necessários à própria preservação da espécie, pois “reduziam a base do desenvolvimento populacional, evitando, ou ao menos postergando, a catástrofe da explosão demográfica”.

Castro (1996, p. 36) afirma que a teoria de Malthus foi desmoralizada pelo próprio curso da história e seus fatos concretos, pois, caso tal teoria fosse verdadeira, já em 1968, a população mundial chegaria ao absurdo de cem bilhões de habitantes.

O autor dá sua explicação para o alto coeficiente de crescimento demográfico nos países subdesenvolvidos com base em um princípio da biologia chamado “teleonomia”, que se resume da seguinte forma:

Um dos fatores mais atuantes neste mecanismo [alto coeficiente de natalidade] é o nível deficiente de alimentação, principalmente a fome específica de proteínas de alto valor biológico, fome que determina uma fertilidade potencial mais elevada na mulher e uma maior capacidade fecundante no homem, numa palavra, uma capacidade de reprodução mais intensa. Isto explica que sejam os povos mais mal-alimentados, principalmente os que baseiam a sua alimentação num regime vegetariano, normalmente carenciado em proteínas de alto valor biológico, aqueles que apresentam mais elevados coeficientes de natalidade. No fundo, é a fome um dos fatores determinantes da superpopulação, acentuando o coeficiente de natalidade e, em consequência, o ritmo de expansão geográfica (CASTRO, 1996, p. 38).

Essa explicação com base em princípios da biologia para o elevado crescimento demográfico nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento não é motivo suficiente para justificar a fome, já que países europeus com densidade populacional muito maior do que africanos, por exemplo, não sofrem com a fome. Castro argumenta que a explosão demográfica pode agravar a situação da fome, mas não servir como justificativa para sua existência:

Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de técnica de mistificação para ocultar suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países da fome (1996, p. 39).

Ziegler (2013, p. 117) contrapõe as ideias de Malthus e Castro ao afirmar que as teorias malthusianas naturalizaram por muitos anos a questão fome ao afirmar que a Terra não seria capaz de produzir alimentos a todos os seus habitantes, colocando “sua consciência e a das classes dominantes ao abrigo de qualquer remorso”, enquanto Castro “começou por exigir a consciência de que a subalimentação e a má nutrição persistentes perturbavam profundamente as sociedades em seu conjunto, quer os famintos, quer os saciados”, pois “a fome torna impossível a construção de uma sociedade pacificada”.

Castro, em um de seus últimos textos, datado de 1968, chama a atenção para o fato de que o simples aumento de produção de alimentos não é suficiente para acabar com a fome, é necessário que a população possa ter acesso a esses alimentos:

É evidente que não bastaria dispor de alimentos em quantidades

suficiente e suficientemente diversificados para cobrir as necessidades alimentares da população mundial. O problema da fome não é apenas um problema de produção insuficiente de alimentos. É preciso, também, que a massa desta população disponha de poder de compra para adquirir esses alimentos (1996, p. 41)

Abramovay faz uma importante reflexão sobre a questão do acesso aos alimentos produzidos:

(...) não se pode responsabilizar os pobres (como fazer os neomalthusianos) e sim a pobreza pela fome. Em outras palavras, a subnutrição não decorre da superpopulação, mas sim da concentração da renda e das terras de um país, do fato de quem, embora existindo o alimento e as terras para produzir alimentos, tudo isso é distribuído de forma tal que só uma parcela reduzida da população pode ter acesso ao que necessita ou às condições de produzir o que necessita (1998, p. 56).

Castro ressalta que a fome não é decorrente de baixa produtividade dos solos, nem da impossibilidade de produzir mais alimentos em razão das necessidades crescentes das populações do mundo, mas é um produto da má distribuição da riqueza e “de uma má planificação da economia mundial onde não se procura dar atendimento às necessidades biológicas reais de cada povo, mas apenas às suas necessidades solváveis, ou seja aquilo que êle é capaz de pagar” (1960, p. 29). Ou seja, enquanto os Estados e a sociedade não reconhecerem que a questão da fome não é algo “natural” e inevitável, demandando ações e não omissões para aprimorar a distribuição dos alimentos produzidos, milhares de pessoas continuarão a morrer e causar temor social, impedindo a construção de uma sociedade digna.

Feita essa exposição, compreende-se porque a questão da fome demorou tanto tempo a ser incluída na pauta de discussões dos países.

### **2.3 Evolução histórica dos conceitos de SAN, DHAA e SA**

Na época da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) o termo “segurança alimentar” era utilizado na Europa de forma bastante estreita com o conceito de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, “de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a

razões políticas ou militares” (ABRANDH, 2010, p. 11).

É a partir do fim da Segunda Guerra Mundial que o tema começa a ser tratado nos moldes atuais.

Pode-se afirmar que a partir da década de 1940 começaram a ser formados os conceitos de SAN e DHAA, época em que foi criada a ONU e a FAO, e Grassi Neto (2013, p. 61) afirma que, em 1990, chegaram a ser contabilizados mais de duzentas definições a respeito do tema. Para Maluf (2007, p. 15), essa quantidade de definições se deve ao fato de a SAN definir um objetivo de política pública o que a torna “susceptível de distintas acepções e meios para sua efetivação, sendo pouco provável uma compreensão única a respeito”.

Em 1943, a ONU reuniu quarenta e quatro países na Conferência de Alimentos de *Hot Springs*, a primeira de outras convocadas pela mesma organização para tratar da reconstrução do mundo após a Segunda Grande Guerra. Houve, após a Segunda Guerra Mundial, uma mudança em relação aos valores humanos, uma mudança de paradigma e a construção de uma nova era, a qual Castro deu o nome “a era do homem social” em contraposição à “era do homem econômico” (2011, p. 19).

Nessa época, ainda prevalecia o entendimento Malthusiano de que a insegurança alimentar estava relacionada à insuficiência de alimentos, principalmente nos países pobres, o que impulsionou a chamada de Revolução Verde, um conjunto de ações para aumentar a produtividade de alguns alimentos, associada ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos.

No âmbito da FAO, Flávio Valente, secretário geral da FIAN Internacional (*FoodFirst Information & Action Network*), informa que a primeira referência concreta ao conceito de segurança alimentar se deu em 1953 na VII Sessão de Conferência da FAO acerca da discussão sobre assistência alimentar, utilizando os excedentes de alimentos, que seria um componente de segurança alimentar.

Na década de 1970 o conceito passa a ser utilizado de forma ampla associado a uma política de criação e manutenção de estoques nacionais de alimentos em razão da crise de escassez de 1972-74 e da Conferência Mundial de Alimentação. O foco sai da distribuição e direito humano à alimentação e passa para o de produção de alimentos, ou, conforme bem resume Valente (2002, p. 23): “a ênfase estava na comida

e não no ser humano”. Na referida conferência foi enunciada a Declaração Universal para a Eliminação da Fome e Má Nutrição<sup>3</sup>.

Nos anos 1980, foi difundida pela FAO uma formulação que alcançou grande repercussão, especialmente na América Latina, segundo a qual segurança alimentar implicaria cinco atributos da produção de alimentos:

[...] “suficiente” para atender as necessidades da população; “estável” no sentido de compensar as oscilações da oferta de produtos; “autônoma” em relação ao exterior ou aos países extrabloco; “equitativa” por contemplar os diversos tipos de agricultores e setores sociais; “sustentável” no uso dos recursos naturais (MALUF, 2007, p. 62)

É também na década de 1980, após a superação da crise de produção de alimento sem o fim da fome, que a questão da segurança alimentar passou a ser relacionada com a má distribuição, ausência de oferta estável, adequada e de qualidade de alimentos, surgindo daí a discussão sobre a “necessidade de redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais para garantia da segurança alimentar” (VALENTE, 2002, p. 23).

Donelly, em publicação de 1989, ao tratar sobre a quantidade de alimento produzido e disponível, concluiu que:

[...] há mais que suficiente alimento no mundo capaz de alimentar todas as pessoas; a fome e a má nutrição generalizada existem não em razão de uma insuficiência física de alimentos, mas em virtude de decisões políticas sobre sua distribuição (*apud* PIOVESAN, 2007, p. 26)

Não há como fechar os olhos para o fato de que centenas de milhões de pessoas morrem de fome em um mundo com capacidade mais que suficiente para produzir alimentos para todos. Assim, fica claro que o problema está na distribuição e não produção dos alimentos, como também concluiu Castro:

Mundo capaz de produzir alimentos para cinco bilhões de homens, segundo os cálculos de East, oito bilhões, segundo s de Penk, e onze bilhões, segundo os de Kucszinski; portanto, pelo menos para o dobro da população atual (CASTRO, 2011, p. 15)

Segundo nos conta Réclus, nos últimos trinta anos do século passado morreram de inanição naquele país (Índia) mais de vinte milhões de habitantes; só no ano de 1877 pereceram de fome cerca de quatro

---

3 Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_16/IIIPAG3\\_16\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm)>. Acesso em 10 de novembro de 2012.

milhões. E, no entanto, de acordo com a sugestiva observação de Richard Temple – ‘enquanto tantos infelizes morriam de fome, o porto de Calcutá continuava a exportar para o estrangeiro quantidades consideráveis de cereais. Os famintos eram demasiadamente pobres para comprarem o trigo que lhes salvaria a vida (CASTRO, 2011, p. 13/14).

Valente afirma que desde 1950 o Brasil produz alimentos suficientes para alimentar toda a sua população (2002, p. 27) e conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essa produção só aumenta a cada ano, conforme, por exemplo, a projeção de produção de grãos exposta na FIGURA 2:

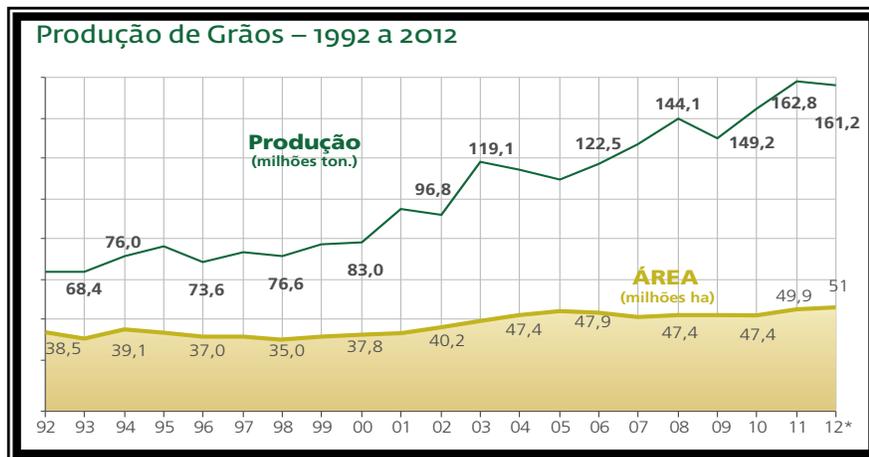


FIGURA 2. Fonte: MAPA. Plano Agrícola e Pecuário 2012/13. p. 15

No mesmo sentido, Ziegler, ao tratar da capacidade produtiva do Planeta, afirma que a capacidade de desenvolvimento agrícola encontra-se em um estágio tão avançado que seria capaz de alimentar “tranquilamente doze bilhões de seres humanos” (PIOVESAN *et al*, 2007, p. ix), ou seja, quase o dobro da população atual, já que, de acordo com pesquisa feita pela ONU denominada “Perspectivas de População Mundial”, de junho de 2013, a Terra possui 7,2 bilhões de habitantes (AGÊNCIA ESTADO, 2013, p. 1).

Piovesan também expõe sua constatação sobre o tema, afirmando que há alimentos suficientes para erradicar a fome no mundo, note-se:

A fome não é inevitável e não há segredo em como erradicar a fome no mundo, já que o planeta produz alimentos suficientes para prover 2100 kcal diárias por pessoa a 12 bilhões de habitantes (o dobro da população mundial). Segundo a FAO, a fome custa aos países em desenvolvimento mais de U\$ 500 bilhões em produtividade perdida, deixando homens, mulheres e crianças mental e fisicamente incapacitados pela fome e desnutrição. Custaria apenas 25 milhões de dólares por ano para reduzir à metade a subnutrição em 15 dos países mais pobres do mundo” (PIOVESAN *et all*, 2007, p. 47).

Bjerga, jornalista americano atuante na área de produção agrícola, chama a atenção para o fato de que países ricos desperdiçam comida comprada em supermercados, enquanto em locais pobres a comida sequer chega por falta de armazenamento adequado (tradução livre, 2011, p. 9), ou seja, por mais que sejam produzidos alimentos capazes de alimentar toda a população mundial, há problemas no armazenamento, na aquisição e uso consciente, gerando desperdício e insegurança alimentar. Abramovay destaca que a “convivência simultânea entre fartura e escassez significa, evidentemente má distribuição dos recursos existentes” (1998, p. 54) e vai além:

[...] a subnutrição não decorre da superpopulação, mas sim da concentração da renda e das terras de um país, do fato de que, embora existindo o alimento e as terras para produzir alimentos, tudo isso é distribuído de forma tal que só uma parcela reduzida da população pode ter acesso ao que necessita ou às condições de produzir o que necessita (1998, p. 56).

Retomando a evolução histórica do conceito de segurança alimentar, em 1992 é realizada pela FAO e Organização Mundial da Saúde a Conferência Internacional de Nutrição dando um caráter humano ao conceito de segurança alimentar e nutricional, adotando-se um conceito de segurança alimentar domiciliar no qual, segundo Valente:

[...] além do componente de segurança alimentar entendido como oferta e acesso a alimentação de qualidade, incorporam-se a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento, saúde pública) e o cuidado provido no lar aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, apoio educacional etc.) (2002, p. 23).

Em 1994, a ONU, por meio de relatório elaborado por seu Programa de Desenvolvimento, classificou a insegurança alimentar como uma das ameaças à

segurança humana, e deixaria de existir quando todas as pessoas tivessem “acesso físico e econômico a alimentos básicos em todos os momentos” (GRASSI NETO, 2013, p. 63)

A partir dos anos 2000 a questão da segurança alimentar passa a ser reconhecida com uma questão de direito humano econômico, social e cultural, moldando-se, a partir de então, o conceito de DHAA.

Em 2003, a FAO publicou o texto *Trade Reforms and Food Security*<sup>4</sup> acrescentando ao conceito de SA as noções de sanidade alimentar, equilíbrio nutricional e preferências alimentares de acordo com fatores socioculturais (GRASSI NETO, 2013, p. 65).

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” teve origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que assim o conceitua em seu art. 11:

O direito à alimentação é o direito de ter acesso regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras monetárias, a um alimento quantitativo e qualitativamente adequado e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo de que é originário o consumidor, e que lhe assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna (ZIEGLER, 2013, p. 31).

Este conceito demonstra a preocupação com o acesso regular a alimentos adequados, de acordo com cada cultura, que possa assegurar o direito básico de todo ser humano, que é a vida digna.

Seguindo uma noção do Direito do Consumidor, Grassi Neto conceitua Segurança Alimentar e Nutricional como sendo o seguinte:

[...] situação na qual todas as pessoas, regular e permanentemente, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes para o atendimento de suas necessidades básica e que, além de terem sido produzidos de modo sustentável e mediante respeito às restrições dietéticas especiais ou às características culturais de cada povo, apresentem-se saudáveis, nutritivos, e isentos de riscos, assim se preservando até sua ingestão pelo consumidor (2013, p. 68).

Não se pode confundir, todavia, segurança alimentar com o direito humano à alimentação adequada, conforme lecionam Valente (2002), Eide (2002) e Maluf (2007):

---

4 Reformas comerciais e Segurança Alimentar.

[...] Segurança alimentar e Nutricional trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação para todos os cidadãos. Assim, o direito à alimentação é um direito do cidadão e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade (VALENTE, 2002, p. 22).

A segurança alimentar, portanto, pode ser vista como um corolário do direito à alimentação: o Estado precisa tomar as medidas necessárias para garantir a segurança alimentar de todos aqueles que estão sob sua jurisdição (ASBJORN EIDE *apud* VALENTE, 2002, p. 154).

A SAN constitui, no meu entender, um objetivo de ações e políticas públicas (MALUF, 2007, p. 12).

Nota-se, pois, que os conceitos possuem distinções relevantes e diferenciam-se no ponto em que Segurança Alimentar e Nutricional relaciona-se às atividades desenvolvidas pelos Estados, por meio de políticas públicas, para garantir o direito humano à alimentação adequada, que é uma extensão do direito à vida.

Grassi Neto conclui que o DHAA não é baseado em metas políticas por vezes de natureza vaga e mutável, como a SAN, mas sim em obrigações específicas a serem empreendidas pelos governos dos Estados, que vêm sendo cada vez mais bem deliberadas, como a inclusão da alimentação ao rol do art. 6º da Constituição (2013, p. 120). Dessa forma, o exercício do DHAA possibilita o alcance do estado de SAN e da liberdade para exercer, de forma digna, outros direitos fundamentais.

A FIGURA 3 retrata, resumidamente, a evolução da construção e promoção do DHAA:

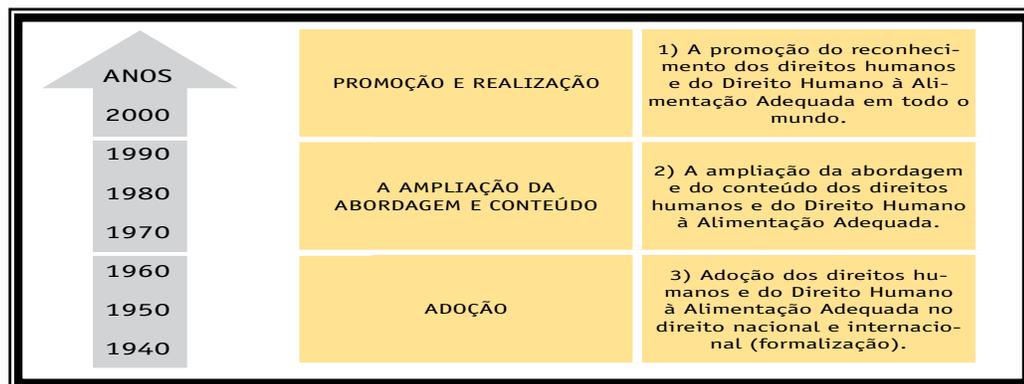


FIGURA 3. Fonte: ABRANDH, 2010, p. 37

A título de complementação, é também de grande importância a noção de “Soberania Alimentar”, que surge, de acordo com MENEZES, como uma resposta dos movimentos sociais à perda da capacidade dos governos nacionais de elaborar e promover um conjunto de políticas públicas capazes de garantir a segurança alimentar e nutricional de suas populações, no contexto da progressiva internacionalização da economia imposta pelo processo de globalização (*in* MALUF, 2007, p. 22).

A Via Campesina, organização internacional de pequenos produtores rurais, estabeleceu o seguinte conceito de soberania alimentar:

O direito dos povos de definir suas próprias política e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras vinculadas ao território; prioritariamente orientada à satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais (ABRANDH, 2010, p. 162).

No tópico 11 do Relatório da 32ª Sessão do Comitê da FAO para Segurança Alimentar Mundial, realizada em 2006 na cidade de Roma, Soberania Alimentar foi definida da seguinte forma:

*The term makes reference to the capacity of Nations to manage the food supply of their populations in order to: (a) develop their own agricultural production, and (b) facilitate access of producers to local, national, regional and international markets*<sup>5</sup> (GRASSI NETO, 2013, p. 48).

No âmbito do MERCOSUL, houve controvérsia em relação aos conceitos de segurança e soberania alimentar e, em 2000, ficou tacitamente estabelecido que:

[...] por ‘segurança alimentar’ seria entendido o acesso aos alimentos e por ‘soberania alimentar’ o direito de o País elaborar e implementar políticas públicas (agrárias e agrícolas) próprias de produção, crédito, abastecimento e comercialização no sentido de garantir os alimentos. (VIGNA *apud* GRASSI NETO, 2013, p. 116/117).

---

5 Tradução livre: O termo se refere à habilidade das Nações lidarem com a quantidade de alimentos disponível para sua população afim de: (a) desenvolver sua própria produção agrícola e (b) facilitar o acesso dos produtores a mercados locais, nacionais, regionais e internacionais.

No Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, ocorrido na cidade de Havana, em 2001, foi definido um conceito bastante abrangente de Soberania Alimentar:

Soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental (ZIEGLER, 2002, p. 124).

A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos (MALUF, 2007, p. 22).

Finalmente, em 2008, na XV Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados associados, realizada em Brasília, foi definido o seguinte conceito de Soberania Alimentar:

Direito de cada povo de definir suas próprias políticas agropecuárias e, em matéria de alimentação, de proteger e regulamentar a produção agropecuária nacional e o mercado doméstico, a fim de alcançar metas de desenvolvimento sustentável e de impedir que seus mercados se vejam inundados por produtos excedentes de outros países que os tornem mercado internacional pela prática de *dumping* (GRASSI NETO, 2013, p. 48).

Verifica-se, portanto, que o conceito de soberania alimentar está ligado ao direito de uma nação produzir, transformar, consumir, exportar e importar alimentos sem reproduzir modelos estabelecidos por outras nações que possam causar injustiça social, serem insustentáveis ou contrários a práticas da cultura local.

Maluf resume os três conceitos da seguinte forma: “A SAN é um objetivo de ações e políticas públicas subordinado a dois princípios que são o *direito humano à alimentação adequada e saudável* e a *soberania alimentar*” (2007, p. 19).

Por todo o exposto, nota-se que os conceitos são interdependentes, abordando, cada um à sua maneira, a produção, distribuição e acesso aos alimentos. O aperfeiçoamento das noções de segurança e soberania alimentar seguramente irão conduzir à progressiva realização do direito humano à alimentação adequada.

## 2.4 A SAN e o DHAA no sistema normativo brasileiro

O Brasil tem 8,5 milhões de quilômetros quadrados, ocupando o quinto lugar entre os países mais populosos do mundo, com 190.732.694 milhões de habitantes (MDS, 2013D) com uma taxa de crescimento populacional de 0,09% de 2012 a 2013<sup>6</sup> e com 36,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, portanto o problema da fome é de grande relevância para o país.

O IBGE divulgou em 2004 resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – Segurança Alimentar 2004, que revelou que aproximadamente 72 milhões de brasileiros, cerca de 40% da população, vivia com algum grau de insegurança alimentar (IBGE, 2004, p. 4).

De acordo com a PNAD – Segurança Alimentar de 2009, havia 58,6 milhões de domicílios particulares no Brasil, destes, 69,8% ou 40,9 milhões, estavam em situação de Segurança Alimentar, o que representou um leve aumento em relação à pesquisa de 2004, quando o percentual era de 65% (IBGE, 2009, p. 1). Por meio da PNAD sobre segurança alimentar, o IBGE constatou que em 2004 18% dos domicílios brasileiros viviam em estado de insegurança alimentar leve, percentual que subiu para 18,7% em 2009; 9,9% viviam em estado de insegurança alimentar moderada, percentual maior que os 6,5% de 2009 e 7% viviam em estado de insegurança alimentar grave, percentual que reduziu para 5% em 2009.

As PNADs constataram um leve aumento da segurança alimentar entre 2004 e 2009, porém praticamente 30% da população brasileira ainda sofria em 2009 com algum tipo de insegurança alimentar, o que é um dado bastante preocupante.

Após essas relevantes informações, é fácil compreender porque o Direito Humano à Alimentação Adequada é considerado por doutrinadores e até mesmo pelo Governo Federal, antes de mais nada, um direito à vida:

O direito de se alimentar suficientemente faz parte do núcleo essencial dos direitos humanos, pois representa mera extensão do direito à vida (COMPARATO, 2011, p. 367).

[...] o acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na

---

6 Dados disponíveis em <[http://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9\\_&met\\_y=sp\\_pop\\_grow&hl=pt&dl=pt&idim=country:BRA:MEX:USA](http://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=sp_pop_grow&hl=pt&dl=pt&idim=country:BRA:MEX:USA)>. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 1996).

Maluf afirma que o conceito brasileiro de SAN tem duas peculiaridades: a adição do adjetivo “nutricional” à expressão internacionalmente consagrada como “segurança alimentar” e a junção em um único conceito de duas dimensões, segundo ele, inseparáveis: a disponibilidade e a qualidade dos alimentos, que, na língua inglesa, corresponderiam à *food security* e *food safety*, respectivamente (MALUF, 2007, p. 17). No presente trabalho, a noção de SAN considerada reúne ambas as dimensões.

De acordo com Grassi Neto, algumas ações governamentais antes da promulgação da Constituição de 1988 repercutiram de maneira bastante positiva nas condições alimentares brasileiras:

[...] as primeiras ações governamentais de maior expressão com reflexos nas condições de alimentação e nutrição datam da primeira metade do século XX, dentre as quais cumpre mencionar a instituição do salário mínimo em 1940, a elaboração de programas de abastecimento e de alimentação escolar, bem como a construção de refeitórios para trabalhadores na década de 1950 e os programas de suplementação alimentar dos anos 1970 (2013, p. 120).

#### 2.4.1 A SAN e o DHAA na Constituição Federal de 1988

A alimentação passou a ser explicitamente reconhecida como direito fundamental no sistema normativo brasileiro somente a partir de 2010, após edição da Emenda Constitucional n.º 64, de 04 de fevereiro daquele ano, que acrescentou à relação de direitos sociais do art. 6º, deixando a redação da seguinte forma:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Antes da EC n.º 64/2010, todavia, a Constituição de 1988, chamada de “cidadã” por Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte (SILVA, 200, p. 90), já tratava indiretamente do Direito Humano à Alimentação Adequada, pois no primeiro capítulo (art. 1º, I a IV) prevê a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o valor do trabalho como fundamentos da República Federativa do Brasil. Aplicando-se uma

análise extensiva da referida norma e levando-se em conta que o DHAA é uma extensão do direito à vida, estando intrinsecamente ligado ao Princípio da Dignidade Humana, poder-se-ia concluir que a alimentação adequada é um dos fundamentos da República.

Também nesse sentido, estão previstos na Constituição Federal, no art. 3º os objetivos fundamentais da República:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas

Ao tratar dos direitos sociais (art. 7º, V), a Lei Maior versa que dentre as necessidades essenciais básicas que devem ser supridas pelo direito ao trabalho/emprego, está a alimentação, *in verbis*:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I a III – *omissis*;

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

A Constituição prevê, também, obrigações à administração pública, dentre elas o art. 23 preceitua uma obrigação intrinsecamente ligada à SAN no que se refere ao acesso regular alimentos e o art. 200 no que se refere à qualidade desses alimentos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I a VII – *Omissis*;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VI - fiscalizar e inspecionar alimentos,

compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

Pela simples leitura dos dispositivos citados, resta clara a preocupação dos constituintes em assegurar que o Princípio da Dignidade Humana seja um forte referencial no texto da Constituição, seguindo, assim, na mesma linha de outros Estados Democráticos de Direito, conforme sintetiza Flávia Piovesan:

Daí a primazia do valor da dignidade humana, como paradigma e referencial ético, verdadeiro superprincípio a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local, regional e global, dotando-lhes de especial racionalidade, unidade e sentido (PIOVESAN *et all*, 2007, p. 21).

Também Silva apresenta sua conclusão sobre o Estado Democrático de Direito e a inspiração dada pelo Princípio da Dignidade Humana à Constituição Federal Brasileira:

O certo, contudo, é que a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana. (2005, p. 120)

#### 2.4.2 A evolução histórica dos conceitos de SAN e do DHAA e incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro antes da promulgação da Constituição de 1988

Antes mesmo da promulgação da atual Constituição Brasileira, houve um forte movimento pelo reconhecimento da SAN e do DHAA pela sociedade e pelo Governo que se iniciou após o fim da ditadura, mais especificamente em 1985, quando surgiram no Ministério da Agricultura as primeiras referências ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, que só começou a tomar forma em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na qual houve proposta de criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN).

Em 1985, foi formulado por uma equipe de técnicos convidados pela Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura um documento intitulado

“Segurança alimentar – proposta de uma política contra a fome”, em que a segurança alimentar aparecia como referência de uma proposta política contra a fome e continha a proposta de instituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar. O documento propunha, ainda, dois objetivos da segurança alimentar: “a) atender as necessidades alimentares da população; b) atingir a autossuficiência produtiva nacional na produção de alimentos” (MALUF, 2007, p. 80).

Hebert José de Sousa, mais conhecido como Betinho, foi um dos fundadores e assessor do Instituto Brasileiro de Estudos Socioeconômicos (IBASE), criado em 1981, e criador da campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida na década de 1990, que se espalhou na maioria dos Estados por meio de ações organizadas pelos comitês da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida com o lema “A fome não pode esperar”.

Nesse mesmo período, no ano de 1992, a obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, em articulação com os outros direitos humanos, foi efetivamente incorporada à legislação nacional com a ratificação do PIDESC, sob a forma de decreto legislativo (Decreto 591/92).

No ano seguinte à ratificação do PIDESC, após forte pressão do Movimento pela Ética na Política, também liderado por Betinho, e do Governo Paralelo, instituto criado pelo Partido dos Trabalhadores e liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), integrado por oito ministros e vinte e um representantes da sociedade civil, para “coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização” (CRUSIUS *apud* VALENTE, 2002, p. 26).

Convocada pela Ação da Cidadania e pelo CONSEA, foi realizada em julho de 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar com forte predominância da sociedade civil e mais de 2000 delegados e seu relatório final “refletiu a preocupação da população brasileira com a concentração de renda e de terra como um dos principais determinantes da fome e miséria no país” (VALENTE, 2002, p. 26).

Para Maluf, essa Conferência foi a realização mais significativa do CONSEA e seu relatório final compunha-se de um documento político denominado “Declaração em defesa de uma política nacional de segurança alimentar” e um documento programático

que consolidava as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar que deveriam ser organizados em três eixos gerais:

a) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; b) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; c) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (2007, p. 84).

Na referida conferência, foi consolidado o seguinte conceito brasileiro de SAN, que já havia sido inicialmente proposto em 1985 na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição:

[...] a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (ABRANDH, 2010, p. 12).

O CONSEA, porém, encerrou suas atividades no final do ano de 1994, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso o extinguiu e criou o Conselho Comunidade Solidária, presidido pela primeira dama, que, segundo Valente (2002, p. 31), manteve a forma do CONSEA, mas modificou seu conteúdo por diluir o tema da Segurança Alimentar em vários outros pontos, constituindo-se em “um legítimo organismo de consulta à sociedade civil, com parceiros cuidadosamente escolhidos”. Betinho chegou a fazer parte do Conselho Comunidade Solidária, mas se desligou ainda em 1995, se tornando um crítico do Governo (IBASE, 2012, p. 181).

Maluf ressalta que a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, foi um marco, pois congregou quase cem entidades distribuídas por todas as regiões do país e tem cumprido “papel decisivo na mobilização social e no avanço das formulações sobre SAN no Brasil, organizando a participação brasileira em fóruns internacionais e direcionando sua atuação para criar fóruns da sociedade civil e CONSEAs estaduais” (2007, p. 88).

Em 2000, foi instituído pelo Governo Federal o primeiro programa de distribuição de renda voltado para assegurar o DHAA: o Programa Bolsa Alimentação. Voltado para, em conjunto com Municípios e Estados, melhorar as condições

nutricionais de crianças até seis anos de idade, lactantes e gestantes, visou à redução da taxa de mortalidade infantil. O programa era voltado para famílias sem renda ou que possuísem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (MINISTERIO DA SAUDE, 2002) e foi considerado eficaz “tanto em relação aos seus aspectos técnicos (definição de beneficiários, implantação, protocolo de seguimento e monitoramento) quanto em termos de impacto” (MACEDO *et all*, 2009, p. 40).

O Direito à Alimentação Adequada foi mais uma vez reconhecido pelo Governo Federal no Plano Nacional de Direitos Humanos II de 2002 (PNDH II) como um direito humano e foi especificamente abordado nos itens 442 a 457 (BRASIL, 2002, p. 29). Dentre os mais relevantes para este trabalho, estão os seguintes itens:

- 442. Divulgar e promover a concepção de que o direito à alimentação constitui um direito humano.
- 447. Ampliar o sistema de vigilância alimentar e nutricional e promover ações educativas voltadas à adoção de hábitos de alimentação saudáveis.
- 448. Ampliar o abastecimento alimentar, quantitativa e qualitativamente, com maior autonomia e fortalecimento da economia local, associada a programas de capacitação, geração de ocupações produtivas e aumento da renda familiar.
- 449. Melhorar o acesso da população urbana e rural a uma alimentação de qualidade, com ampla disseminação de informações sobre práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.
- 450. Criar e implementar programas de segurança alimentar permanentes para as famílias carentes, fiscalizados e coordenados por associações de bairros em todos os estados (BRASIL, 2002, p. 29/30).

Tais itens foram destacados por estarem diretamente relacionados ao acesso à alimentação aliado à promoção de uma escolha por alimentos saudáveis.

Em 2003 foi instituído o “Programa Fome Zero” (PFZ), que substituiu o programa “Comunidade Solidária”, visando a assegurar o DHAA às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Foi criado para atuar em quatro frentes: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social (MACEDO *et all*, 2009, p. 40).

Maluf (2007, p. 93) considera que a definição conceitual do Fome Zero deveria se consolidar no tripé formado pela “erradicação da pobreza, enfrentamento da miséria e desigualdade social e promoção de SAN” e ressalta ainda que as ações do programa foram classificadas em três tipos: “ações estruturais (voltadas para as causas mais

profundas da fome e da pobreza), específicas (para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente), e locais (implantadas pelas prefeituras e sociedade civil”.

Inicialmente, o Cartão Alimentação, destinado a suplementar a renda das famílias pobres e garanti-los acesso regular a alimentos (ao menos três refeições por dia), foi o principal instrumento do PFZ. Segundo MALUF, esse instrumento, que foi posteriormente incorporado pelo Programa Bolsa Família, foi inspirado no *Food Stamp Program* estadunidense e lançado com o seguinte intuito:

[...] cobrir um horizonte de quatro anos, um universo estimado em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total). [...] Prioridade inicial foi conferida aos pequenos e médios municípios da região do semiárido, onde foram destinados R\$ 50,00 mensais para famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo (2007, p. 91).

Grassi Neto considera que o Programa Fome Zero apoia-se no que ele chamou de “três grandes mecanismos”, que são os seguintes:

a) Bolsa Família, que é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, implantado em 1955, pelo qual se garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica; c) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, tem por objetivo a compra direta da agricultura familiar para a formação de estoques estratégicos e o abastecimento alimentar da rede de proteção e promoção social (2013, p. 122).

Em seu relatório SOFI, a FAO exalta o Programa Fome Zero e reconhece a necessidade de uma liderança política expressiva para que haja comprometimento com políticas públicas. Note-se:

*In Brazil, the Campaign Against Hunger and the subsequent Fome Zero programme were set within a poverty and hunger reduction strategy, thus making the programme not only a health sector issue. [...] Strong political leadership, as seen in Brazil, is essential for building coalitions and strong policy commitment*<sup>7</sup>(FAO, 2013, p. 64).

A iniciativa do PFZ foi de tamanha importância que rendeu o “*World Food Prize*”

---

7 No Brasil, a Campanha contra a Fome e o subsequente Programa Fome Zero foram formulados com uma estratégia de redução da pobreza e da fome, tornando o Programa uma questão além da área da Saúde. [...] Uma liderança política forte, como se vê no Brasil, é essencial para construir parcerias e um forte compromisso com políticas públicas (tradução livre).

ao ex-presidente Lula, note-se:

*Subsidies for consumer nutrition purchases ranging from the Supplemental Nutrition Assistance Program, more commonly called food stamps, in the United States, to Brazil's "Fome Zero" (Zero Hunger) initiative and school feeding in Ghana, for which former president Luiz Inácio Lula da Silva of Brazil and John Agyekum Kufuor won the World Food Prize in 2011, can keep costs under control for poorer citizens*<sup>8</sup> (BJERGA, 2011, p. 153).

Retomando à incorporação cronológica do DHAA e da SAN ao sistema normativo e político brasileiro, em 2004, houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para dar impulso ao desenvolvimento social e combater a fome, buscando a inclusão e promoção da cidadania, garantindo a SAN, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias. Com a criação do MDS o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) passou a ser denominado Secretaria Nacional de SAN.

O CONSEA foi reinstituído pelo Decreto n. 4.582/2003, juntamente com o lançamento do PFZ, com o objetivo principal de propor as diretrizes da Política Nacional de SAN, além de monitorar os programas e projetos integrantes do Fome Zero e de outros programas ligados a ele.

Em 15 de setembro de 2006, foi aprovada a Lei Federal n. 11.346, Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) visando a assegurar o DHAA por meio de políticas nacionais com diretrizes, metas, recursos, instrumentos de avaliação e monitoramento, envolvendo Governo e sociedade. Os órgãos criados por essa lei são de caráter permanente, deixando a fome, portanto, de ser política de Governo para tornar-se política de Estado. Os arts. 2º e 3º dessa lei estabelecem os seguintes conceitos de DHAA e SAN:

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

---

8 Subsídios para compras de alimentos, como o Programa de Assistência Nutricional Suplementar, mais conhecido como "food stamps", nos Estados Unidos, o Programa brasileiro Fome Zero, incentivo e alimentação escolar em Ghana, pelos quais o presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Brasil e John Agyekum Kufuor ganharam o prêmio mundial de alimentação em 2011, ajudam a manter os gastos de cidadãos pobres sob controle (tradução livre).

promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Art. 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

É importante ressaltar que o conceito de SAN previsto no referido art. 3º foi elaborada no encontro do Fórum Brasileiro de SAN realizado em 2003 e aprovado na II Conferência Nacional de SAN realizada em Olinda no ano seguinte (MALUF, 2007, p. 17).

O art. 10 da Lei n. 11.346/2006 prevê que o SISAN tem como objetivos a formulação e implementação de políticas e de planos de segurança alimentar e nutricional, o estímulo à integração dos esforços entre Governo e sociedade civil, a promoção do acompanhamento e monitoramento e da avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

No mesmo ano foi criada a Comissão Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, vinculado ao Ministério da Justiça, visando ao monitoramento de casos de violação ao DHAA. Seu último relatório é referente ao ano de 2011

Ainda em 2006, a Secretaria de Atenção à Saúde, ligada ao Ministério da Saúde, elaborou “O Guia Alimentar para a População Brasileira” com base em recomendações da Organização Mundial da Saúde representando parte da estratégia para a implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e da política nacional da saúde no Brasil, sendo um instrumento importante para a promoção de modos de vida saudáveis.

Na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2007, foi elaborado o seguinte conceito de alimentação adequada e saudável:

[...] a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, considerando e adequando quando necessário o referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer ao sabor, às dimensões de gênero, raça e etnia, e

às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados. (CONSEA, 2007B, p. 31).

O Grupo de Trabalho Alimentação Saudável, criado no âmbito do CONSEA, chegou à conclusão de que, embora distintos, os termos “adequada” e “saudável” referentes à alimentação se complementam. Note-se:

O termo saudável expressa a dimensão biológica enquanto o adequado, está explícito no comentário geral n.º 12 dos Direitos Econômicos e Sociais, abrangendo outras dimensões como cultura, prazer, hábitos, comensalidade, regionalidade, etnia, gênero, além do acesso, da sustentabilidade e da biodiversidade (CONSEA, 2007A, p. 7).

Conclui-se que o fortalecimento e a implementação dos conceitos de SAN e DHHA resultaram na aprovação e sanção da Emenda Constitucional n. 64/2010, efetivando a alimentação como direito fundamental a ser respeitado e assegurado pelo Estado brasileiro.

## **2.5 Exigibilidade do DHAA no Brasil**

A base legal da exigibilidade do DHAA no Brasil encontra-se em vários pontos do ordenamento jurídico, como na Constituição Federal, principalmente em seu art. 6º, e leis que definem a obrigação do Estado de proteger e promover o DHAA como a LOSAN, que define em seu art. 2º, parágrafo 2º, a obrigação do poder público de garantir os mecanismos para a exigibilidade deste direito humano fundamental, o Decreto n. 4.582/2003, que reinstalou o CONSEA, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990), além dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Dentre algum dos mecanismos brasileiros de exigibilidade, foi criada em setembro de 2004 no âmbito do CONSEA a Comissão Permanente para o DHAA com o objetivo de analisar programas e políticas públicas sob a ótica do DHAA, emitir recomendações e verificar a incorporação desses programas e políticas. A comissão foi instituída com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul e em outros instrumentos nacionais e internacionais sobre monitoramento e

exigibilidade.

Infelizmente, a Comissão Permanente para o DHAA atuou apenas durante os anos de 2005 e 2006, quando analisou três programas-chave para a SAN, em termos de sua relevância para a promoção do DHAA, de números de beneficiários atingidos e de recursos públicos alocados: (a) o Programa Nacional de Alimentação Escolar, (b) o Bolsa Família, (c) a Estratégia de Saúde da Família, do Ministério da Saúde, que atendia cerca de 40% da população brasileira (VALENTE e BEGHIN, 2006, p. 28).

Em 2005, foi criada a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA (CEMVDHAA), com status de Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos, com atribuição de elaborar uma “metodologia de recebimento, investigação e de intervenção do Poder Público na prevenção e reparação de violações do DHAA” (VALENTE E BEGHIN, 2006, p. 32).

A atuação da CEMVDHAA vem se mostrando inexpressiva, pois o único documento encontrado para compor essa pesquisa foi um relatório disponibilizado no sítio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República<sup>9</sup>.

Em seu relatório, datado de 2011, a Comissão ressalta que a exigibilidade do DHAA se realiza em quatro dimensões: administrativa, política, extra-judicial e judicial, quase-judicial (Ministério Público), por mecanismos da esfera política (Conselhos de Políticas Públicas) e ações administrativas (CEMVDHAA, 2011, p. 18).

Dentre as instituições atualmente existentes no Brasil, com diferentes graus de autonomia e independência para receber, documentar e encaminhar denúncias de violações aos direitos humanos, podemos citar o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos de Direitos Humanos e os Conselhos de Políticas Públicas.

É importante ressaltar que o Brasil reconhece a competência da Corte Americana de Direitos Humanos, ficando sujeito não só ao controle interno, como também externo, em caso de violação aos Direitos Humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos.

---

9 A seção de Comissões Especiais como a CEMVDHAA encontrava-se “em construção” até a finalização dessa pesquisa. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/comissoes/comissoes-subcomissoes-e-gts>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014. Sendo que não foram encontradas outras ações da comissão além do Relatório de 2011.

Ademais, o Protocolo Facultativo do PIDESC, deve ser assinado pelo Brasil para fortalecer a exigibilidade do DHAA, pois tal protocolo institui obrigações importantes para o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU a fim de fiscalizar os países signatários.

De qualquer forma, além das leis pátrias, os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil também podem ser considerados como base legal para a cobrança do DHAA (ABRANDH, 2012, p. 13/14).

Um exemplo de sucesso de exigibilidade judicial se deu no julgamento da ação civil pública n. 5002559-10.2012.404.7101/RS na qual o juiz reconheceu a necessidade do pagamento de um seguro a um grupo de mulheres para garantir a segurança alimentar de suas famílias<sup>10</sup>.

Apresentadas as bases teóricas e documentos internacionais que fundamentam o DHAA, demonstrados os conceitos de fome e como ela vem sendo enfrentada ao longo dos anos e abordados os conceitos de SAN, SA e DHAA, se faz necessário verificar como o ordenamento jurídico brasileiro trata do assunto, a forma pela qual os Governos vêm enfrentando a questão, com enfoque no Estado de Goiás, e se as políticas públicas criadas para resolver a questão, mais especificamente o Programa Bolsa Família, têm obtido êxito.

---

10 Sentença disponível em: <<http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publiva/sentenca-da-acao-civil-publica-no-5002559-10-2012-404-7101-rs-de-26-de-outubro-de-2012>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

## **CAPÍTULO 3**

# **POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E NO ESTADO DE GOIÁS**

*“[...] a fome é produto dos homens e pode ser vencida pelos homens”*

*(ZIEGLER, 2013, p. 28)*

Apresentadas as bases teóricas e documentos internacionais que fundamentam o DHAA, demonstrados os conceitos de fome e como ela vem sendo enfrentada ao longo dos anos e abordados os conceitos de SAN, SA e DHAA, este capítulo aborda como o ordenamento jurídico brasileiro trata do assunto, a forma pela qual os Governos vêm enfrentando a questão, com enfoque no Estado de Goiás, e se as políticas públicas criadas para resolver a questão, mais especificamente o Programa Bolsa Família, têm obtido êxito.

### **3.1 O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é o sistema público criado pela Lei n. 11.346/06 (LOSAN) para articular e gerir as políticas públicas de SAN. A exemplo de outros sistemas públicos, o SISAN deverá ser capaz de articular e promover as relações gerenciais entre todos os entes federados, sendo que todos devem ter como meta comum a realização plena do DHAA (CONSEA, 2010, p. 24).

A LOSAN, no art. 14, prevê que o financiamento do SISAN é dividido em dois elementos, em razão de terem finalidades distintas:

Art. 14. O financiamento da PNSAN será de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISAN, e se dividirá em:

- a) dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas aos diversos setores que compõem a SAN;
- b) recursos específicos para gestão e manutenção do SISAN, consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O SISAN é um sistema em construção que visa à promoção do DHAA em todo o território brasileiro por meio da gestão intersetorial e participativa e a articulação entre

os entes federados para “implementação das políticas promotoras de segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor” (MDS, 2010, p. 1).

Integram o SISAN, conforme prevê o art. 11 da Lei n. 11.346/06, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN); o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA); a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN); os órgãos e entidades de segurança alimentar da União, dos Estados e dos Municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Para Maluf a caracterização de um sistema requer a presença de ao menos dois elementos: “(i) fluxo de interdependência entre as partes que o compõem; (ii) mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema em questão” (2007, p. 147) e para o referido autor ambos os elementos estão presentes no enfoque de SAN no Brasil, isso porque o próprio SISAN se define intersetorial (governo, sociedade e entidades civis) e os CONSEAS corresponderiam aos principais mecanismos de coordenação desse sistema, contando, ainda, com o apoio das CONSANs e CAISAN (2007, p. 148).

A CONSAN, que deve ser realizada no primeiro ano dos novos mandatos de Presidente e Governador, é precedida pelas Conferências Estaduais e Municipais e é responsável, conforme art. 11, I, da referida lei, pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades a serem adotadas na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como avaliação do SISAN.

O CONSEA tem natureza supraministerial, porém sua atuação é meramente consultiva (art. 11, II, da Lei n. 11.346/2006) e tem como principal função a orientação da Presidência da República na formulação de políticas públicas que garantam o DHAA e articulação do diálogo entre governo e sociedade civil. Partindo das propostas aprovadas na CONSAN, cabe ao CONSEA “redigir princípios e diretrizes que servirão de base à elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional” (GRASSI NETO, 2013. p. 126). A LOSAN prevê Conselhos de SAN nos âmbitos nacional e estadual, visando, assim, maior interação e articulação entre os entes

federativos e entre eles e a sociedade para alcance da gestão intersetorial da Política da SAN no Brasil.

Algumas das atividades mais relevantes desenvolvidas pelos CONSEAs, em relação à realização do DHAA, a partir de 2003, de acordo com a ABRANDH, foram:

1. Realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), precedida de Conferências Estaduais, em março de 2004, em Olinda.
2. Realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em julho de 2007, em Fortaleza.
3. Constituição da Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada, em setembro de 2004, no âmbito do CONSEA nacional.
4. Articulação da presidência do CONSEA com a Secretaria Especial de Direitos Humanos visando à constituição de uma Comissão de Monitoramento das Violações do DHAA, que foi instituída pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), em maio de 2005.
5. Elaboração da LOSAN.
6. Elaboração de proposta de monitoramento da situação de SAN, a partir da perspectiva da promoção do DHAA, inclusive quanto aos recursos orçamentários.
7. Apoio a atividades de capacitação em DHAA em diferentes estados do país.
8. Em abril de 2008, no âmbito da Comissão Permanente para Regulamentação e Institucionalização do SISAN (CP 1), foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para discutir a exigibilidade do DHAA. (2010, p. 96/97).

Essas iniciativas são consideradas proeminentes pois reafirmam a promoção do DHAA como um dos eixos fundamentais da estratégia brasileira para a Segurança Alimentar e Nutricional, isso porque os objetivos centrais do CONSEA e dos conselhos regionais de SAN é discutir a exigibilidade do DHAA, prevendo instrumentos específicos para a cobrança de direitos no âmbito do SISAN e para a garantia do DHAA; buscar formas de articulação entre as instâncias de exigibilidade do DHAA, e propor mecanismos para incentivar estados e municípios a participarem do SISAN e a implementarem sistemas locais de SAN.

Há, ainda, o Pleno Ministerial, que é composto pelos Ministros e Ministras que têm assento no CONSEA, e o Pleno Executivo, composto pelos suplentes dos Ministros e Ministras com assento no CONSEA.

Já a Câmara Interministerial de SAN é composta por Ministro de Estado e Secretários Especiais responsáveis por questões relacionadas à consecução da SAN,

elaborar o Plano e a Política de SAN e coordenar sua execução, ou seja, “sua missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do CONSEA” (SISAN, 2010, p. 7).

Os Comitês Técnicos são instâncias da CAISAN instituídos para fornecer subsídios para tomadas de decisão sobre temas “transversais ou emergenciais relacionados à área de segurança alimentar e nutricional [...] têm papel crucial, pois são responsáveis pelas minutas de produtos da CAISAN” (MDS, 2013A, p. 5).

A Câmara Interministerial de SAN, que tem como grande objetivo a articulação entre os entes para elaboração, gestão e implementação do Plano Nacional de SAN, bem como sua integração com os Planos Estaduais de SAN, depende da regulamentação e implantação das Câmaras Intersecretariais nos Estados e Municípios, razão esta pela qual a criação de Câmaras Intersecretariais é um dos requisitos mínimos para adesão do ente federativo ao SISAN.

Visando à elaboração de propostas para a estruturação do sistema, o CONSEA criou a Comissão Permanente para Regulamentação e Institucionalização do SISAN (CP 1) no início de 2008 (ABRANDH, 2010, p. 48). Foi criado ainda, em abril de 2008, na esfera da CP 1 o Grupo de Trabalho Exigibilidade com os seguintes objetivos:

[...] (i) prever instrumentos específicos para a cobrança de direitos no âmbito do SISAN e para a garantia do DHAA; (ii) buscar formas de articulação entre as instâncias de exigibilidade do DHAA, e (iii) propor mecanismos para incentivar estados e municípios a participarem do SISAN e a implementarem sistemas locais de SAN (ABRANDH, 2010, p. 48).

Um importante instrumento para efetivação do SISAN, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), tem como principal objetivo integrar as ações da CAISAN e do CONSEA que estejam direcionadas à produção, ao fortalecimento da agricultura familiar, ao abastecimento alimentar e à promoção da alimentação saudável e adequada. O Plano Nacional de SAN é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e foi elaborado e aprovado pela CAISAN o PLANSAN 2012-2015, que compreende o seguinte:

42 objetivos, 327 metas e 241 iniciativas voltadas para o acesso à alimentação e à água, a produção, o fortalecimento da agricultura

familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada (MDS, 2013A, p. 8).

O Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamentou a LOSAN, prevê que para a formalização do Termo de Adesão do ente público municipal ou estadual ao SISAN é necessário o cumprimento dos seguintes requisitos básicos:

a) a instituição de um conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais;

b) a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional;

c) o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital, municipal de segurança alimentar e nutricional no prazo de um ano a partir da assinatura do Termo de Adesão, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais e com base nas diretrizes da PNSAN e nas proposições das respectivas conferências.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), todos os Estados brasileiros possuem Conselhos Estaduais de SAN, porém nem todos estão em pleno funcionamento. No âmbito regional, computa-se a existência de mais de 700 Conselhos Municipais (MDS, 2010, p. 3).

É importante destacar que, apesar de a LOSAN não obrigar os Estados e municípios brasileiros a participarem do SISAN, é de extrema importância que eles elaborem suas LOSANs e implementem sistemas locais de SAN, principalmente criando as Câmaras Intersetoriais de SAN, pois são elas que, a partir de um trabalho coordenado com os Conselhos, elaboram a Política e o Plano de SAN, disponibilizando informações, recursos e ações necessárias para uma execução satisfatória. Segundo a ABRANDH, estas políticas devem estabelecer “marcos, indicadores, metas, prazos e recursos para o alcance de seus objetivos e garantir a articulação dos programas que garantam a realização do DHAA” (2010,p. 49).

Pela leitura dos requisitos expostos, nota-se que a ação conjunta e coordenada entre organizações da sociedade e o governo é uma característica marcante dos planos para erradicação da insegurança alimentar no Brasil. Isso se dá em razão de as questões alimentares e nutricionais terem natureza distinta nos vários níveis de

abrangência, implicando papéis específicos a cada esfera de governo, ao mesmo tempo em que deve haver uma interação entre elas, pois, conforme explicita MALUF “as ações numa esfera contribuem para o enfrentamento das questões em outra esfera ou condicionam sua eficácia” (2007, p. 152).

Para MALUF, três são os campos próprios de atuação em SAN dos governos estaduais: a) programas voltados para qualificação da produção agroalimentar, gestão de equipamentos de abastecimento alimentar e ações nas áreas de saúde e nutrição; b) atividades de capacitação; c) suporte às ações e políticas municipais e às iniciativas voltadas à articulação entre municípios (2007, p. 153).

Segundo a ABRNDH, a regulamentação e efetivação do SISAN, que foi um dos eixos temáticos da III Conferência Nacional de SAN, realizada em julho de 2007, é ainda um grande desafio para o governo e a sociedade civil brasileira, pois, “apesar desse sistema ter sido constituído no âmbito da LOSAN, o seu processo de efetivação é uma tarefa que ainda demandará um tempo considerável para a sua realização” (2010, p. 48).

Para Elisabetta Recine, professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), Nathalie Beghin e Gleyse Peiter, conselheiras do CONSEA, o SISAN pode ser considerado uma das experiências mais ousadas e inovadoras no campo das políticas públicas brasileiras e, quem saiba, internacionais, pois “materializa uma antiga ideia de responder a problemas complexos, como é o caso da insegurança alimentar e nutricional, por meio de intervenção intersetorial e multidisciplinar por parte do Estado” (2013, p. 1).

Por todo o exposto, verifica-se que há legislação criada para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Apesar de novas, a regulamentação e efetivação do SISAN são fatores extremamente promissores para a realização do DHAA. É necessário maior incentivo da União aos Estados e Municípios para integração ao SISAN e elaboração de Planos Estaduais de SAN, pois apenas quatro Estados possuem Planos (Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e, mais recentemente, o Distrito Federal).

Levando-se em conta a proposta de interação e articulação entre os entes federativos e a sociedade para funcionamento efetivo do SISAN, nota-se que enquanto

todos os Estados não tiverem aderido ao Sistema, com suas LOSANs promulgadas, Conselhos e Câmaras instaladas, o SISAN não cumprirá seu papel de maneira eficaz.

### **3.2 Políticas Públicas e Programas de SAN**

As políticas públicas existem para respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos e devem ser regidas pelos princípios da participação ativa e informada dos titulares de direito, responsabilidade (ou obrigação de prestar contas), não discriminação e equidade.

São instrumentos de ação dos governos, tendo como núcleo a função de governar a serviço da coesão social, redirecionando o eixo de organização da lei para as políticas, sendo, também, uma estruturação do poder político (BUCCI *apud* QUEIROZ, 2011, p. 99).

As políticas públicas e programas inter-relacionados constituem-se em ações governamentais voltadas à garantia da realização de Direitos Humanos, devendo promover e facilitá-los. Sendo que as atividades governamentais relacionadas à SAN constituem-se em ações voltadas à garantia da realização do DHAA.

Os gestores públicos são os responsáveis pela tomada de decisões sobre as políticas públicas, buscando atender aos diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade. A sociedade civil exerce importante papel neste processo, pois políticas públicas podem e devem ter origem na sociedade, tornando-se demandas legítimas e conquistas da população (CONSEA, 2010, p. 26).

Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, afirma que a política pública deve ir além da procura por implementação das prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, facilitando e garantindo a discussão pública mais completa (2010, p. 358), mas também, deve buscar desenvolver capacidades nos beneficiários que possam promover as suas autonomias.

Como já apresentado anteriormente, a LOSAN instituiu o SISAN e, mais especificamente, o CONSEA, para buscar promover a mediação entre a sociedade civil e governo em relação à SAN. A sociedade, por meio das conferências previstas na LOSAN, se manifestam ao Município e Estado, que repassam tais informações à União para definição de prioridades e elaboração de políticas públicas. Ou seja, o SISAN é

uma tentativa de trabalho integrado para buscar retratar as necessidades da sociedade e, assim, elaborar políticas públicas que correspondam à realidade.

Segundo metodologia do CONSEA, os programas e ações que compõem um orçamento de segurança alimentar e nutricional totalizavam R\$ 13,4 bilhões de reais em 2004, tendo quase dobrado para 25,8 bilhões em 2010. Sua evolução se caracteriza por um crescimento contínuo e regular ano a ano, com um aumento um pouco mais significativo de 2007 para 2008 (quando houve mudança de Plano Plurianual).

Entre os programas e ações enquadrados nessa categoria, os recursos relativos à transferência de renda (Programa Bolsa Família) respondem por quase 47% do total, seguidos do Abastecimento Agroalimentar (12,9%), Agricultura Familiar (12,7%), Reforma Agrária (12,6%), e Alimentação Escolar (11,6%) (CONSEA, 2010, p. 24/25). Entretanto, uma questão merece destaque: apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, no que se refere à melhoria da renda das famílias e dos indicadores nutricionais, o fato é que muitas pessoas que têm o seu DHAA violado não têm conseguido acessar as políticas públicas das quais são titulares de direitos.

Este tem sido um dos pontos mais debatidos pelo CONSEA Nacional e enseja uma tarefa desafiante para os gestores governamentais. Para a superação deste problema entende-se que as políticas públicas devam ser periodicamente avaliadas e realinhadas, para que seus objetivos sejam realmente alcançados e os seus titulares de direitos possam efetivamente ter acesso a elas (CONSEA, 2010, p. 24/25).

Nos últimos dez anos, quatro programas foram essenciais para modificar a condição de segurança alimentar do Brasil: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Bolsa Família (PBF). O presente trabalho trata apenas do PBF como instrumento para alcance da SAN e garantia do DHAA.

### 3.2.1 Criação e implementação do Programa Bolsa Família

A Medida Provisória n. 132, de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.836/2004, criou o Programa Bolsa Família (PBF), que é um programa federal

de transferência direta e condicionada de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (renda mensal de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais) por família, respectivamente<sup>11</sup>). No entanto, outros programas de transferência de renda antecederam o PBF, conforme alerta Silva (2010, p. 19) que traçou um panorama com cinco momentos que antecederam ao programa.

Em 1991, foi apresentado projeto de lei instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos. Em seguida, entre os anos de 1991 a 1993, houve debate para que a transferência monetária fosse destinada à família e não ao indivíduo, já com a noção de condicionalidade à frequência escolar. Posteriormente, a partir de 1995, houve a implementação de política de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social (SILVA, 2010, p. 19).

O quarto momento se iniciou em meados de 2001, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual houve a expansão de programas Federais criados em 1996, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação (Bolsa Escola), Bolsa Alimentação, Programa Renda e o Programa Vale Gás (SILVA, 2010, p. 19).

Por fim, o quinto momento já corresponderia ao início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, com a instituição do programa “Fome Zero”, visto como estratégia de combate à fome e à pobreza, que logo em seguida foi transformado no Programa Bolsa Família (SILVA, 2010, p. 20).

Em 2012, foi criado o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP), que é concedido às famílias que continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais))<sup>12</sup> mesmo recebendo os benefícios do Bolsa Família. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o valor do benefício corresponde ao necessário para que a família supere os R\$ 70,00 (setenta reais)<sup>13</sup> mensais por

---

11 Critério de elegibilidade do PBF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

12 Critério de elegibilidade do BSP para as famílias beneficiária do Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

13 “As definições de pobreza em geral utilizadas em estudos nacionais e internacionais se baseiam na capacidade de adquirir produtos e serviços e desses cálculos se deriva a linha de pobreza. O Banco

pessoa.

O Bolsa Família tem seus objetivos básicos traçados pelo Decreto n. 5.209/2004 que regulamentou a Lei 10.836/2004, que são:

Art. 4º. Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004b).

Já o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) estabelece os seguintes objetivos para o PBF:

[...] reduzir a pobreza e desigualdade de renda, provendo um benefício mínimo para famílias pobres; reduzir a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos beneficiários (2012, p. 35).

O programa é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, e surgiu da unificação dos benefícios bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás. Segundo Weissheimer (2006, p. 25), essa unificação objetivou “garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos”. Rego e Pinzani afirmam que o PBF foi mais que uma unificação de benefícios:

Além de unificar programas federais, estaduais e municipais existentes, coloca-se como um programa de inclusão social, econômica e cidadã de uma parte numericamente imponente da população brasileira, e não somente como um apoio aos indivíduos em idade escolar (como no caso do Bolsa Escola), ou como uma ajuda para os gastos domésticos (como

---

Mundial tornou popular a noção de linha de pobreza para quem ganham menos de U\$1,00/dia”. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas\\_tecnicas/NT\\_38.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf)>. O valor de R\$ 70,00 como parâmetro de “linha da miséria” foi recomendado pelo Banco Mundial e acatado pelo Governo Federal desde junho de 2011, sem reajuste até janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1281132-indicador-defasado-esconde-22-milhoes-de-miseraveis-do-pais.shtml>>. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

no caso do Vale Gás). A renda em dinheiro mudou profundamente a relação dos pobres com a sociedade (2013, p. 154).

A parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios se dá da seguinte forma: as prefeituras cadastram as famílias e atualizam seus dados no Cadastro Único (CadÚnico), acompanham o cumprimento das condicionalidades do PBF, por meio de Comissões Municipais intersetoriais e paritárias, e o MDS seleciona as famílias de acordo com os dados fornecidos<sup>14</sup>.

O PBF é, preferencialmente, de titularidade da mulher e é chamado de benefício condicionado, pois seu pagamento é vinculado à participação de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos das titulares do benefício, bem como vincula-se à matrícula e a frequência regular dessas crianças na escola e na participação em ações de educação alimentar, eventualmente promovidas, conforme prevê o art. 3º da Lei n. 10.836/04<sup>15</sup>.

O IPEA ressalta as principais condicionalidades exigidas:

[...] educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; saúde – acompanhamento do calendário vacinal para crianças até seis anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos (IPEA, 2012, p. 35).

Essas condicionalidades do PBF foram elogiadas pela FAO em seu relatório sobre o Estado da Segurança Alimentar no Mundo (SOFI, sigla em inglês para *The*

---

14 Os critérios para elegibilidade ao Programa e valores dos benefícios são estabelecidos pelo MDS da seguinte forma: “Benefício Básico: R\$ 70,00 – Concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 70,00); Benefício Variável de 0 a 15 anos: R\$ 32,00 – Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade. Benefício Variável à Gestante: R\$ 32,00 – Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição (pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês); Benefício Variável Nutriz: R\$ 32,00 – Concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição (pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Observação: Os benefícios variáveis acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os seus integrantes devem ser registrados no Cadastro Único. Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$ 38,00 – Concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

15 Art. 3. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (BRASIL, 2004).

*State of Food and Agriculture*) (2013, p. 66), pois incentivam uma coordenação intersetorial no Governo, no caso entre os Ministérios da Saúde e da Educação:

*Bolsa Família, in Brazil, tied payments to poorer families to school attendance and regular health checks, so creating an incentive for coordination between the Health and Education Ministries*<sup>16</sup> (p. 66, 2013).

Meira (2013, p. 283) ressalta que essas condicionalidades buscam universalizar a inclusão dos beneficiários no “acesso aos direitos sociais, ao mesmo tempo em que os inclui também no universo de consumo, essencial para famílias que se encontram em extrema pobreza”.

Os valores máximos, alcançados pelas famílias beneficiadas pelo PBF, em 2013, foram de R\$ 306,00 para famílias que vivem em situação de extrema pobreza e R\$ 236,00 para famílias consideradas pobres, conforme se infere por tabelas elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>17</sup>.

### 3.2.2 O Programa Bolsa Família como programa de transferência de renda na teoria de Amartya Sen

Programas de transferência de renda datam da década de 1930, já tendo sido adotados pelos Estados Unidos para amenizar os efeitos do *crash* da bolsa de Nova Iorque e diminuir as desigualdades, em 1929, pela Dinamarca, em 1933, pelo Reino Unido em 1948, pela Alemanha em 1961, Bélgica em 1974, dentre outros (MEIRA, 2013, p. 280).

Tratando do tema na década de 1940, Castro chama a atenção para a relação entre desigualdade e subdesenvolvimento:

Porque subdesenvolvimento é exatamente isso: é desnível econômico, é disparidade entre os índices de produção, de renda e de consumo entre diferentes camadas sociais e diferentes regiões que compõem o espaço sociogeográfico de uma Nação (2011, p. 272).

---

16 Tradução livre: O Bolsa Família, no Brasil, condicionou o pagamento do benefício às famílias pobres à frequência escolar e acompanhamento médico regular, criando, assim, uma coordenação entre os Ministérios da Educação e Saúde.

17 As tabelas com as especificações e variáveis para se chegar aos valores dos benefícios pagos em cada caso, estão disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/beneficio-valor>>. Acesso em 30 janeiro 2014.

Para melhor compreender a criação e as características do PBF, se faz necessária uma abordagem do conceito de pobreza e indicar suas consequências nas vidas dos cidadãos por ela afetados.

A ausência de renda adequada frequentemente é a principal causa de privações que normalmente se associa à pobreza (SEN, 2010, p. 101), porém pobreza pode também ser entendida como “privação de capacidades e não desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres” (REGO e PINZANI, 2013, p. 65).

Rego e Pinzani (2013, p. 67) realizaram pesquisa *in loco* em casas de beneficiárias do PBF por mais de cinco anos. Eles consideraram, do ponto de vista econômico e ético, que a pobreza extrema se caracteriza por vários elementos, dentre eles: 1. Falta de condições básicas para uma vida saudável; 2. Acesso nulo ou irregular à renda derivada de um trabalho regular; 3. Trabalho infantil e abandono escolar; 4. Alta natalidade; 5. Acidentes; 6. Falta de crédito; 7. Invisibilidade e mudez; 8. Desigualdade interna das famílias; 9. Vergonha; 10. Cultura de resignação; 11. Exclusão da cidadania.

Referida pesquisa demonstrou a necessidade da existência de políticas para sanar penúrias urgentes decorrentes da miséria, mas que também ofereçam aos seus beneficiários “o mínimo de independência econômica necessário para o desenvolvimento do respeito de si” (REGO e PINZANI, 2013, p. 67).

Utilizando-se da teoria das *capabilities* (capacidades) de Amartya Sen, Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani chegaram à seguinte conclusão:

Medidas como a concessão de ajudas econômicas, a introdução de uma renda básica mínima ou a aplicação de programas governamentais como o Bolsa Família deveriam ser vistas como tentativas de ajudar os indivíduos a desenvolver sua *capabilities* quando não dispõem da possibilidade de fazê-lo autonomamente. Ao mesmo tempo, tais medidas representam tentativas de ajudar esses indivíduos a sair de uma situação humilhante como a pobreza extrema (2013, p. 65).

Essa teoria de SEN diferencia *functioning* de *capability*, sendo que o conceito de *funcionamentos* “reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter” (2010, p. 104), já *capacidade* consiste nas “combinações alternativas de

funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade” (2010, p. 105).

Dessa forma, “*capabilities* são chances ou oportunidades de *functionings*”, sendo que “as *capabilities* se referem não somente à capacidades e habilidades, mas também a estados mentais, a outros estados subjetivos e a circunstâncias externas”, devendo, portanto, “ser pensadas somente como um conjunto, e não como qualidades isoladas” (REGO e PINZANI, 2013, p. 61)

Nesse sentido, REGO e PINZANI (2013, 65) ressaltam que é possível fundamentar a necessidade, por exemplo, do PBF em vários motivos, dentre eles o interesse do próprio Estado em “possuir cidadãos autônomos capazes de assumir suas responsabilidades e de tomar sua vida em suas próprias mãos” ou, ainda, considerar a implantação dessa medida o resultado “da obrigação moral de eliminar situações injustas e humilhantes”.

Esses programas de distribuição de renda são relevantes em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, pois, conforme salienta ZIEGLER (2013, p. 46), enquanto em cidades de países desenvolvidos como “Paris, Genebra ou Frankfurt, uma dona de casa gasta, em média, de 10 a 15% do orçamento familiar na compra de alimentos”, uma dona de casa de Manila (Filipinas) gasta de 80 a 85% com aquisição de alimentos, ou seja, a questão da alimentação afeta consideravelmente a renda familiar em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Nesse linha de raciocínio, Bjerga (2011, p. 153) destaca que os subsídios para compra de alimentos podem ajudar no controle de gastos dos cidadãos mais pobres, na medida em que a distribuição de renda para famílias carentes permite que algumas das dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional sejam alcançadas, ou seja, o “acesso regular”, “sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”.

É importante destacar que nos últimos dez anos alguns organismos internacionais e organizações não governamentais começaram a utilizar o termo *empowerment*, que foi posteriormente traduzido para o português como “empoderamento”, para definir o “resultado do processo de repasse de informações, ferramentas e outros recursos para que a sociedade tenha acesso ao poder, seja ele político, econômico, social ou cultural” (ABRANDH, 2010, p. 128).

Ocorre que Rego e Pinzani, concluindo cinco anos de pesquisa do Programa, afirmam que:

(...) a extinção da pobreza não será realizada somente por mecanismos econômicos distributivos ou pela criação de empregos, porque tal situação, por possuir inúmeras facetas, exige intervenções em vários níveis, que só podem ser efetuadas por instituições políticas, como o Estado (2013, p. 175).

E vão além:

(...) a pobreza não poderá ser resolvida sem ampla intervenção estatal em amplos sentidos, como o de educar, treinar e preparar os indivíduos; mas também criando, para isso, estruturas de apoio a atividades econômicas adequadas às necessidades da maioria da população e incentivando formas de trabalho mais próximas à cultura local. (2013, p. 176)

Ou seja, a distribuição de renda por meio de programas como o Bolsa Família deveria permitir, além da erradicação da miséria, o empoderamento de parcela da população para que ela pudesse ter acesso a maior quantidade e qualidade de alimentos em sua cesta básica, a possibilidades de desenvolver capacidades e, então, sair da pobreza, tornando-se autônoma e independente de programas sociais.

Essa é justamente a preocupação com relação ao PBF, pois, além de transferir renda, deve dar condições para que seus beneficiários possam buscar sua própria independência e autonomia.

De acordo com dados do MDS, nos últimos 10 anos, o Brasil conseguiu retirar 36 milhões de brasileiros da extrema pobreza (PORTAL BRASIL, 2013B, p. 1).

Conforme pesquisa do jornal *The Economist*, a distribuição de renda do Brasil no ano de 2007 foi a mais “igualitária em 25 anos” (tradução livre, ROBERTS, 2008, p.101), porém o artigo não relaciona expressamente o fato ao PBF.

Nota-se que programas de distribuição de renda, como o PBF, estão embasados em teorias que buscam justificar suas existências na busca pelo empoderamento da população e diminuição das desigualdades sociais. Isso porque, conforme salientam Rego e Pinzani:

Uma sociedade decente não deve simplesmente omitir ações humilhantes ou corrigir situações humilhantes, mas acima de tudo promover ativamente o autorrespeito de seus membros, por meio de políticas que visem a um duplo objetivo, a saber, devem por um lado liberar os

cidadãos mais pobres da miséria e, por outro lado, oferecer-lhes o mínimo de independência econômica necessário para o desenvolvimento do respeito de si (2013, p. 67).

Cabe agora verificar se o PBF tem sido efetivo para assegurar o DHAA e garantir a erradicação da miséria especificamente no Estado de Goiás e, de forma geral, no Brasil.

### 3.2.3 A Política Estadual de SAN e os programas de transferência de renda em Goiás

A população do Estado de Goiás gira em torno de 6.434.048 pessoas (conforme previsão do IBGE para 2013<sup>18</sup>) e, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, o percentual da população urbana em Goiás em situação de Extrema Pobreza era de 3,09%, enquanto que o da população rural era de 8,36%, o que, juntos, totalizavam um percentual da população total em Extrema Pobreza de 3,60% (MDS, 2013E, p. 1).

Dados ainda mais preocupantes revelam que o estado de segurança alimentar do Estado diminuiu e o de insegurança alimentar aumentou em comparação da PNAD – Segurança Alimentar de 2004 com a de 2009, conforme FIGURA 4:

	2004	2009
<i>Domicílios em situação de Segurança alimentar e nutricional</i>	65,50%	62,17%
<i>Domicílios em situação de Insegurança alimentar e nutricional leve</i>	17,98%	25,61%
<i>Domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional moderada</i>	11,58%	7,06%
<i>Domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional GRAVE</i>	4,93%	5,17%

FIGURA 4. Elaborada com dados do MDS e do IBGE disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>>

Em 2011, foi realizada a 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional de Goiás, e seus delegados concluíram que faltava articulação das ações de SAN e que, quando ocorriam, tinham pouca visibilidade. Foram propostas a criação de uma Lei

18 Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=go>>. Acesso em 29 de janeiro de 2014.

Orgânica da SAN no âmbito estadual e dos planos municipais de SAN (CONSEA, 2011, p. 1).

A fim de incluir o Estado de Goiás no SISAN, foi promulgada a Lei Estadual, n. 17.892, que dispõe sobre a Política Estadual de SAN, sancionada, recentemente, em 27.12.2012. Seu Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONESAN) foi instituído há mais tempo pela Lei n° 13.456, de 16.04.1999, regulamentado pelo Decreto n° 5.997, de 20.08.2004. Está vinculado à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAGRO) e é composto por trinta conselheiros com a mesma estrutura prevista para o CONSEA Nacional (2/3 sociedade civil, 1/3 governo, presidência de membro da sociedade civil).

Cumpridos os requisitos de possuir lei que prevesse uma política nacional de SAN e um Conselho nos moldes do CONSEA, Goiás passou a fazer parte do SISAN em junho de 2013.

O Decreto Estadual n° 7.998, de 13.09.2013, regulamenta, no âmbito do SISAN, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional em Goiás (CAISAN-GO), que também está vinculada à SEAGRO.

Falta agora a elaboração de um Plano Estadual de SAN para o Estado de Goiás. Como já mencionado, segundo dados do MDS, apenas quatro estados da federação possuem planos estaduais com diretrizes para a execução das ações da área de segurança alimentar: Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e, recentemente (24.10.2013), o Distrito Federal (PORTAL BRASIL, 2013, p. 1).

Com relação ao Bolsa Família, dados do MDS referentes a dezembro de 2013 revelam que 340.341 famílias do Estado de Goiás são beneficiárias do programa (2013E, p. 3).

Conforme relatório do Ministério da Saúde, 246 municípios goianos acompanharam 229.182 das 298.961 famílias cadastradas no Estado no segundo período de 2013 para verificar o cumprimento das condicionalidades relacionadas à saúde, o que corresponde a 76,66% do total.

A FIGURA 5, elaborada a partir dos relatórios do Ministério da Saúde<sup>19</sup>, revelam

---

19 O acompanhamento pode ser feito a cada semestre em: <[http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa\\_relconsol.asp](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_relconsol.asp)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

que o percentual de acompanhamento vem aumentando desde 2010:

<i>Período de acompanhamento</i>	<i>Famílias a serem acompanhadas no Estado de GO</i>	<i>Famílias acompanhadas no Estado de GO</i>	<i>Percentual de acompanhamento no Estado de GO</i>	<i>Percentual de acompanhamento no Brasil</i>
2º período de 2013	298.961	229.182	76,66%	73,44 %
1º período de 2013	302.266	233.564	77,27 %	73,18%
2º período de 2012	302.377	224.00	74,08 %	73,12 %
1º período de 2012	262.983	189.727	72,14 %	72,79 %
2º período de 2011	254.371	180.875	71,11 %	71,85 %
1º período de 2011	275.533	192.985	70,04 %	70,20 %
2º período de 2010	274.576	185.135	67,43 %	68,42 %
1º período de 2010	253.696	168.884	66,57%	67, 51 %

FIGURA 5. Elaborada com dados do Ministério da Saúde disponíveis em: <[http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa\\_relconsol.asp](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_relconsol.asp)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014

Nesse acompanhamento é medida a estatura e o peso das crianças, se a vacinação está em dia, se está ocorrendo aleitamento materno e o pré-natal das gestantes. Portanto, a verificação do cumprimento de condicionalidades, principalmente no que tange às relacionadas à erradicação da fome e desnutrição, é de suma importância para verificação da eficácia do Programa em relação à garantia do DHAA.

Antes mesmo do PBF, foi criado em Goiás o programa “Renda Cidadã”, em 1999, com o objetivo de atender emergencialmente as necessidades de famílias de baixa renda no Estado.

Em 2013, foi promulgada a Lei Estadual nº 18.090, dispendo sobre o Programa Renda Cidadã com relação ao Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015. A lei prevê em seu art. 4º, que, para que sejam beneficiárias, as famílias devem atender aos seguintes pré-requisitos, cumulativamente:

- 1) Comprovarem renda per capita mensal de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), limitada a renda familiar a R\$ 697,50 (seiscentos e noventa e sete e cinquenta centavos);
- 2) Comprovarem residência, no mínimo, de 3 (três) anos ininterruptos no Estado de Goiás, por intermédio de documento idôneo a esse fim;
- 3) Não terem qualquer de seus membros como participante de outro programa de transferência de renda municipal, estadual ou federal;
- 4) Encontrarem-se inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social (ESTADO DE GOIÁS, 2013, p. 2).

As famílias beneficiárias são enquadradas em dois grupos: um privilegia famílias que possuam pelo menos um membro com limitações em razão: a) da idade (igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos); b) de problemas de saúde (portador de deficiência permanente e incapacitante total ou parcial, portador de doença que impossibilite, comprovadamente, a realização de atividade laboral, portador de hemofilia, epilepsia, doença renal crônica, HIV, fibrose cística, anemia falciforme e neoplasia maligna) ou que possuam em sua composição adolescente em cumprimento de medida socioeducativa ou membro em tratamento de dependência química e que não atendam aos requisitos para ingresso no programa de transferência de renda da União – Bolsa Família.

Já o segundo grupo compõe-se por meio de critérios que levam em conta a renda e atende famílias beneficiárias do PBF em situação de elevado grau de vulnerabilidade social, cujos rendimentos mensais sejam inferiores a R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*.

O valor do benefício não é fixo, variando de R\$ 80,00 (oitenta reais) por grupo familiar (benefício básico) ao máximo de R\$ 120,00 (cento e vinte reais) (benefício variável de educação) ou R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) (benefício variável de saúde, que também inclui nutrízes). Sendo que para o segundo grupo, o benefício varia de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) a R\$ 125,00 (cento e vinte e cinco reais) (art. 6º da Lei n. 18.090/2013).

Nota-se que o programa Renda Cidadã é uma tentativa de inclusão das famílias de baixa renda que não cumprem os critérios de elegibilidade do PBF ou simplesmente não conseguem ter acesso ao benefício e, ainda, quando possuem, não conseguem sair da extrema pobreza.

A título de curiosidade, destaca-se que já foi publicado na grande mídia que o pagamento por meio do uso de cartão magnético do PBF teve como modelo a experiência desenvolvida com o Renda Cidadã em Goiás, pois a distribuição de cartões permite que as famílias gastem o dinheiro da forma que lhes melhor convier<sup>20</sup>.

Ao longo da exposição de estatísticas, elogios e críticas ao Programa Bolsa

---

20 Reportagem publicada na Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1712200226.htm>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

Família, será também abordada a situação da SAN no Estado de Goiás e a efetividade do Programa no Estado.

### 3.2.4 Estatísticas e elogios ao Programa Bolsa Família

De acordo com dados do MDS, em 2013 o PBF atendeu 14.086.199 milhões de famílias (2013D, p. 1), alcançando, aproximadamente, 50 milhões de pessoas, ou seja, um quarto de toda população brasileira. O valor médio do auxílio passou de R\$ 73,70 em outubro de 2003 para R\$ 152,35 (cento e cinquenta e dois reais e trinta e cinco centavos) em setembro de 2013 (IPEA, 2013, p. 1). Os gráficos da FIGURA 6 apresentam a evolução desses dados:

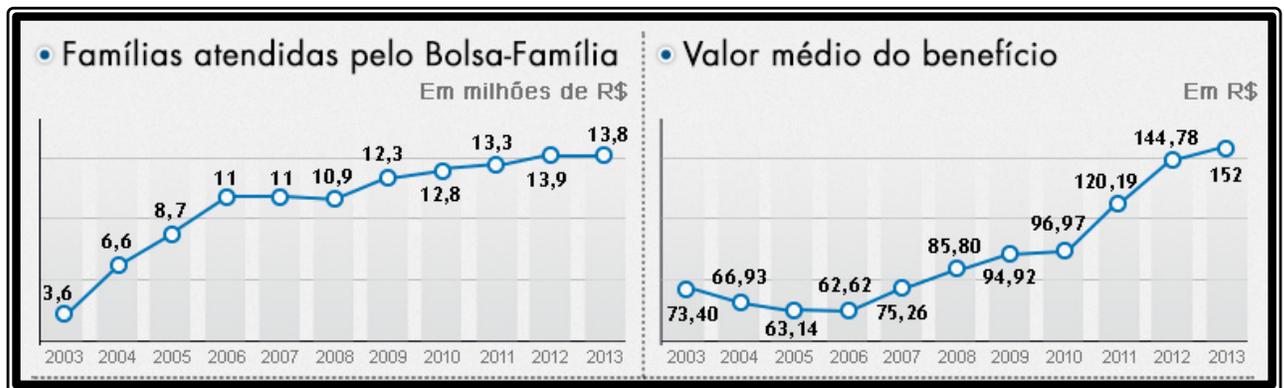


FIGURA 6. Fonte: DOURADO, 2013, p. 2.

Dentre as transferências sociais do Governo Federal, o custo do PBF em 2013 foi de R\$ 2.139.325.691,00 (MDS, 2013D, p. 2) o que, de acordo com o IPEA, representa 0,4% do valor relativo do PIB.

WEISSHEIMER (2006, p. 49) chama atenção para o fato de que o PBF é apontado como “o maior da nova geração dos programas sociais da América Latina, baseado no princípio da ‘transferência condicional de dinheiro’ (CTT, sigla em inglês para *Conditional Cash Transfer*)”.

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008, p. 5), por meio da pesquisa intitulada “Repercussão do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiárias”, entrevistou cinco mil titulares do

Programa Bolsa Família, em 2008, e constatou que, para 87% das famílias, o gasto com a alimentação é o principal destino dos recursos do programa, seguido de gasto com material escolar (46%), vestuário (37%) e remédios (22%).

A pesquisa apontou, ainda, que o recebimento do benefício não acomodou os beneficiários, pois 99,5% responderam negativamente à pergunta se eles tinham deixado de fazer algum tipo de trabalho depois que passaram a receber o benefício do Bolsa Família (IBASE, 2008, p. 70). Ademais, a grande maioria dos entrevistados (73%) vê o Bolsa Família como algo temporário (IBASE, 2008, p. 14), que é como deve ser visto, conforme prevê o art. 21 do Decreto nº 5.209/2004<sup>21</sup>.

Vale lembrar que segundo REGO e PINZANI, o PBF pode ser visto “como política de urgência moral, capaz de estabelecer as condições mínimas para o desenvolvimento de autonomia ética e política” (2013, p. 215).

De acordo com dados do MDS, nos últimos 10 anos, o Brasil conseguiu retirar 36 milhões de brasileiros da extrema pobreza (PORTAL BRASIL, 2013B, p. 1), tanto é que o PBF foi reconhecido internacionalmente, em 15.10.2013, pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), com sede na Suíça, que declarou o governo brasileiro como vencedor do 1º prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security* (Desempenho Extraordinário em Seguridade Social). A premiação, considerada o Nobel da seguridade social, só é concedida a cada três anos, depois de uma série de pesquisas *in loco* (PORTAL BRASIL, 2013C, p. 1).

O PBF ajuda o Brasil a buscar o cumprimento do art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>22</sup>, que prevê o acesso regular, permanente

---

21 Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos (BRASIL, 2004).

22 Art. 11 – 1.: Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. 2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades,

e livre, diretamente ou por meio de compras monetárias a alimentos como meio de realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, bem como as principais recomendações do Comentário n. 12<sup>23</sup>. Isso porque o PBF é uma estratégia nacional construída de forma participativa entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, consolidada em políticas públicas integradas e voltada para a realização do DHAA e da Segurança Alimentar e Nutricional, com o claro estabelecimento de metas, prazos e recursos públicos a serem alocados.

Não há como afirmar qual o real impacto do PBF sobre a redução na fome do país, mas há dados demonstrando que a fome tem diminuído na América Latina nesses últimos anos, conforme FIGURA 7, que mostra o percentual de pessoas subnutridas no mundo no período de 1990 a 2008:

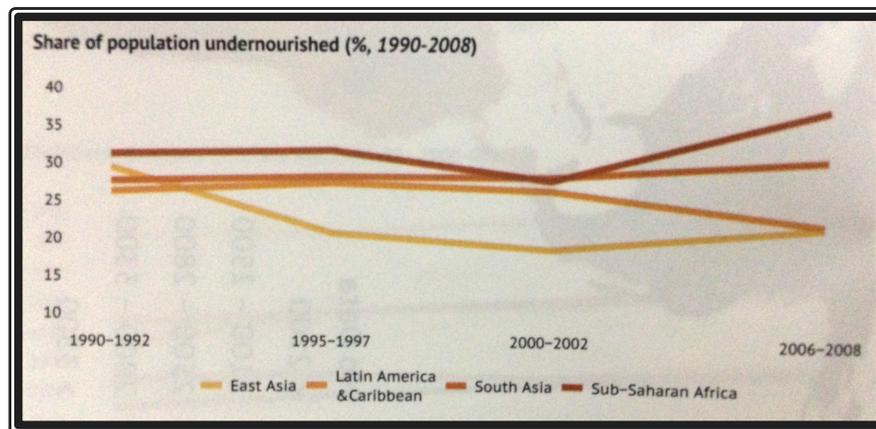


FIGURA 7. Fonte: FAO Statistical Pocketbook. 2012, p. 18.

O grande mérito do programa está no fato de que, prevendo condicionalidades para o seu recebimento, busca aumentar a frequência de crianças na escola e melhorar

---

levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Pidesc%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.html> >. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

23 O Comentário n. 12 é uma análise feita pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, em 1999, sobre o direito humano à alimentação previsto no art. 11 do PIDESC. Disponível em: < <http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Direito%20humano%20C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf> >. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

seu acesso à saúde, permitindo o empoderamento de famílias que, com aumento da renda, podem ter maior acesso a alimentos e liberdade de escolhê-los conforme sua cultura e necessidade<sup>24</sup>.

### 3.2.5 Críticas ao Programa Bolsa Família e o Programa Bolsa Futuro em Goiás

Há várias críticas ao PBF, seja por incompatibilidade de ideais, preconceito ou análises críticas baseadas em dados coletados por instituições confiáveis. Algumas dessas críticas serão analisadas para que, ao final, a pesquisa possa tecer conclusões sobre a efetividade do programa.

Sen (2010, p. 182) apresenta ressalvas a programas de distribuição de renda como o PBF, que delimita uma parcela da sociedade como beneficiária, e afirma que “o direcionamento de políticas para um público-alvo é, na verdade, uma *tentativa* – e não um *resultado*”.

O autor elenca quatro principais problemas em programas como esse: 1) Distorção de informação; 2) Distorção de incentivo; 3) Desutilidade e estigma; 4) Custos administrativos, perda invasiva e corrupção; 5) Sustentabilidade política e qualidade (p. 180/181).

Quanto à distorção de informação e incentivo, o programa não é totalmente eficaz no sentido de verificar se as pessoas estão sendo honestas na declaração de renda da família, pois, como as mulheres são as titulares e, via de regra, estão mais excluídas do mercado de trabalho que os homens, podem omitir seus maridos ou companheiros sem que sejam descobertas pelo cruzamento de dados do CadÚnico com outros bancos de dados, como a Receita Federal. Desta forma, famílias que não se encaixam no perfil de beneficiário ou não possuem necessidade real de recebimento, podem distorcer o sentido do programa, fazendo uso indevido de verba pública<sup>25</sup>.

---

24 Estudo da Universidade Federal de Pernambuco conclui que alunos com carência nutricional apresentam maior nível de defasagem idade-série. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2011/docs/2011\\_qual\\_relacao.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2011/docs/2011_qual_relacao.pdf)>. Acesso em 30 janeiro de 2014.

25 Nesse sentido, a Controladoria Geral da União constatou em 2013, inúmeras irregularidades no PBF, tanto em relação à gestão pelos municípios, como pelas declarações dos beneficiários. Mais

Já em relação à desutilidade e estigma, Sen (2013, p. 295) afirma que um sistema de custeio público que exija a identificação da pessoa como pobre, pois os beneficiários é que fazem, pessoalmente, seu cadastro nos municípios, tenderia a produzir alguns efeitos sobre o respeito próprio, bem como sobre o respeito de outros pela pessoa. Nesse sentido, Meira (2013, p. 295) afirma que algumas pessoas declaram ter vergonha de receber o benefício, pois, apesar de por vezes acreditarem que o Programa é um direito do cidadão, necessitar recebê-lo seria como “um atestado de fracasso”.

O Comunicado n. 111 do IPEA, “Mudanças Recentes na Pobreza Brasileira”, revela que somente o pagamento do Bolsa Família não é suficiente para retirar as famílias da extrema pobreza, devendo estar vinculado ao acesso ao mercado de trabalho para que haja ascensão da família no substrato social.

Muitas famílias dos estratos pobres têm renda do PBF, mas os baixos valores médios transferidos impedem que o PBF promova a ascensão da família sem que haja conexão com o mercado de trabalho ou outras transferências. Famílias que recebem o PBF mas não contam com outras rendas permanecem na extrema pobreza (2011, p. 7). [...] O PBF só pôde tirar dos estratos mais baixos famílias que tinham algum membro conectado ao mercado de trabalho, à previdência ou beneficiário do BCP<sup>26</sup>. (2011, p. 14).

Uma outra limitação do Bolsa Família está no erro de exclusão do Programa, ou seja, na existência de famílias elegíveis que dele não participam. Estudos do IPEA, analisando dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD), feita pelo IBGE, que cerca de dois milhões de famílias estão excluídas do PBF, note-se:

De acordo com a PNAD, ainda existem quase dois milhões de famílias que deveriam estar no programa, mas não estão. Naturalmente, diante das dificuldades mencionadas acima (volatilidade de renda e choques temporários), é impossível dizer quão preciso esse número realmente é. Na ausência de informações longitudinais mais detalhadas, dado o tamanho atual do PBF, o número parece razoável. De qualquer modo,

---

informações disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1390013-auditoria-da-cgu-aponta-falhas-em-vitrines-de-dilma-para-2014.shtml>>. Acesso em 30 janeiro 2014.

26 “O Benefício de Prestação Continuada é um benefício da Política de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada-1/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

diminuir ainda mais esses erros de exclusão parece ser fundamental para o sucesso no combate à pobreza e à desigualdade (IPEA, 2012, p. 39).

Esses dados podem tomar proporções ainda maiores se for levado em consideração que os valores para elegibilidade do Programa não são atualizados de acordo com a inflação desde 2009, o que elevaria sobremaneira o número de pessoas consideradas miseráveis e aptas a receberem o benefício<sup>27</sup>.

Kerstenetzy (2009, p. 65) ressalta que, levando-se em consideração o duplo objeto do PBF de reduzir a pobreza e eliminar a miséria, “o programa é claramente insuficiente em virtude de seu expressivo erro de inclusão”.

Esse fator depende de atuação direta do Poder Público para ser sanado, por meio de divulgação, pois o alcance das pessoas mais pobres depende de sua apresentação e declaração de pobreza perante o governo municipal, porém em razão da ausência de informação sobre os próprios direitos, os mais necessitados não sabem exigí-los<sup>28</sup>.

Há quem argumente que o PBF é um instrumento meramente eleitoreiro<sup>29</sup>, pois em várias pesquisas, os beneficiários reconhecem o ex-Presidente Lula como grande responsável pela implantação do programa. A implementação e o monitoramento do programa, porém, são descentralizados, pois o município faz o cadastro dos beneficiários no CadÚnico e, feita uma análise quanto ao preenchimento das exigências do programa, seus dados são enviados à Caixa Econômica, que é a responsável pela emissão do cartão e pagamento do benefício.

---

27 “Corrigidos, os R\$ 70,00 de junho de 2011 equivalem a R\$ 77,56 hoje. No Cadastro Único, 22,3 milhões de pessoas, mesmo somando seus ganhos pessoais e as transferências do Estado (como o Bolsa Família), têm menos do que esse valor à disposição a cada mês, calculou o governo após pedido da Folha por meio da Lei de Acesso à Informação.” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1281132-indicador-defasado-esconde-22-milhoes-de-miseraveis-do-pais.shtml>>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

28 Para que a população possa exigir seus direitos, dois pontos fundamentais: Primeiro: o acesso à informação, que além da garantia constitucional prevista no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, há também previsão expressa no art. 37, par. 3º, II, da Carta Constitucional e, ainda, possui regulamentação por meio da Lei nº 12.527/2011. Segundo: o acesso à justiça, garantido no art. 5º,XXXV, ferramenta importante para a democracia, para o exercício da cidadania e para a redução dos índices de pobreza. Por meio do acesso à informação o cidadão passa a se sentir sujeito de direitos e capaz de lutar por eles, via judicialização das demandas (acesso à justiça), se necessário.

29 Nesse sentido é o artigo de Augusto Nunes, disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/feira-livre/reynaldo-bh-os-dez-anos-do-programa-que-veio-artificio-eleitoreiro/>>. Acesso em 29 de janeiro de 2014.

A fiscalização para verificação das reais necessidades familiares é feita pelo Governo Federal por meio do MDS, que desenvolve ações de fiscalização *in loco* e à distância com base no cruzamento de dados do Cadastro Único para Programas Sociais. Concomitantemente, outras ações são desenvolvidas pelas Instâncias de Controle Social do Bolsa Família (ICSs), que devem acompanhar as atividades desenvolvidas pelo gestor municipal (MDS, 2013b, p. 1).

Em 2012, a Controladoria Geral da União publicou o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 7, relativo ao Bolsa Família (CGU, 2012, p. 9), com a realização de visita a 11.686 famílias, em 401 municípios, no qual concluiu que:

1) Há uma desatualização cadastral no CadÚnico que gira em torno de 31% dos beneficiários, ou seja, 3.622 famílias encontravam-se nessa situação. As principais falhas detectadas eram famílias não localizadas nos endereços informados, beneficiários falecidos e com renda superior à estipulada. Ressalte-se que o municípios recebem verba específica para atualização dos dados cadastrais, por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD.

2) Dos 401 municípios avaliados, em 207 a transparência pública com relação aos beneficiários do PBF não estava sendo realizada a contento, ou seja, mais de 50% dos municípios avaliados.

3) Em 65 municípios constatou-se a ausência dos programas e ações complementares ao PBF, o que configura quebra dos compromissos assumidos por eles com o Governo Federal.

4) Foram detectadas falhas nas Instâncias de Controle Social (ICS) no que se refere ao acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias, das condicionalidades nas áreas de educação e saúde, da gestão dos benefícios, da oferta de programas e de suas ações complementares, o que pode comprometer o nível de eficácia e efetividade do programa.

Nesse sentido, tem sido bastante importante a atuação do Ministério Público Federal. Em Goiás, o MPF apurou fraude e ajuizou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em face de ex-prefeito de Santa Tereza de Goiás que, nos anos de 2001 a 2004, e de 2005 a 2008, permitiu que familiares seus fossem beneficiários do programa, apesar de não se enquadrarem nas exigências, causando

prejuízo ao erário público<sup>30</sup>.

E, de acordo com recente reportagem veiculada no Jornal O Popular<sup>31</sup>, a Procuradoria Regional Eleitoral em Goiás (PRE-GO) investiga 20 processos de doações de beneficiários do programa Bolsa Família a candidatos a vereador em Goiânia nas eleições de 2012, sendo que a doação mais alta chegou a até R\$ 8.300.

Em 2013, o MDS divulgou que mais de 2 mil beneficiados foram identificados como candidatos em todo o Brasil, sendo que 41 pessoas buscavam a vaga de prefeito. Em Goiânia, a investigação foi iniciada no Ministério Público Federal em Goiás (MPF-GO) em agosto de 2013, com o procurador Ailton Benedito.

Buscando evitar fraudes como essa, em 2011 foi lançado pela Caixa Econômica Federal uma nova versão do CadÚnico que cruza informações de órgãos estatais, como a Receita Federal e o Sistema Financeiro e de crédito, com as informações prestadas pelos beneficiários.

A partir da implantação desse novo sistema, muitas pessoas deixaram de receber o benefício, pois foram descobertas informações ocultadas ou não consideradas relevantes, principalmente em relação à renda declarada, que impediam seu recebimento. Contudo, mesmo após a adoção da nova versão do CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome identificou, dentre prefeitos e vereadores eleitos em 2012, 2.168 beneficiários que receberam indevidamente o BF até o início de 2013, apesar de terem sido eleitos para prefeituras e Câmaras Municipais<sup>32</sup>.

No que tange ao Direito Humano à Alimentação Adequada, o PBF tem condições de ser considerado um importante fator de segurança alimentar no Brasil e um mecanismo eficiente para assegurar o direito humano à alimentação adequada de parcela da população que realmente necessita, tendo em vista que grande parte dos beneficiários afirma utilizar os recursos do programa principalmente para aquisição de

---

30 A ação foi ajuizada em 19 de dezembro de 2013 e foi deferida liminar determinando a indisponibilidade de bens do ex-prefeito e dos envolvidos na fraude. Os valores envolvidos montam em mais de R\$ 18.000,00. Maiores informações em: <<http://www.prgo.mpf.mp.br/procuradoriasmunicipios/prm-anapolis/noticias/1886-mpf-consegue-bloqueio-de-bens-de-fraudadores-do-bolsa-familia-em-santa-tereza-de-goias.html>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

31 Disponível em: <<http://www.opopular.com.br/busca?q=bolsa+familia>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2014.

32 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1355336-mais-de-2-mil-politicos-eleitos-receberam-bolsa-familia-ilegalmente.shtml>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

alimentos, porém nota-se ausência de atividades que ensinem e incentivem a escolha de alimentos saudáveis, ricos em vitaminas, em detrimento de alimentos ricos em gordura e sódio, o que pode gerar aumento dos casos de obesidade e hipertensão a longo prazo.

Há quem diga que o Programa possa causar o “efeito-preguiça”<sup>33</sup>, pois pode dar a impressão de dinheiro fácil, porém pesquisa divulgada pelo IBGE revelou que a maioria dos beneficiários do PBF trabalham em empregos informais, possuindo renda instável. Esse complemento de renda seria essencial para sanar privações imediatas, como a fome, eis que os valores recebidos não são significativos.<sup>34</sup>

Tal crítica é combatida por Kerstenetzy (2009, p.67), no sentido de que o Programa deveria ter valores mais altos, pois da maneira como são pagos, nem sempre permitem que a família se livre da situação de extrema pobreza:

Se for para ser fiel a seus objetivos explícitos – reduzir a pobreza e interromper seu ciclo –, ele necessitará de muito mais recursos a serem investidos na crucial provisão de serviços (treinamento e qualificação para o trabalho, educação e saúde).

Aqueles que defendem o aumento do Bolsa Família, conforme explicita Morton, entendem o programa como “o primeiro passo em direção a uma garantia universal de renda para todos os brasileiros, um novo direito social, como defende o senador Eduardo Suplicy” (2013a, p. 21). Porém, Morton (2013b, p. 3), após conviver diretamente como beneficiários por dois anos, verificou que, para muitos, o benefício é uma dívida com a qual não se pode contar, gerando uma cidadania incompleta, por ser insegura e salientou que essa instabilidade gera um aspecto de dominação na relação beneficiário-Estado, pois a insegurança que acompanha esse benefício evidencia a

---

33 Tema abordado por Isabel Clemente no artigo “Efeito preguiça? Programas assistenciais podem ser eficientes contra a pobreza. Mas, na dose errada, eles geram milhões de dependentes”, disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR74845-6009,00.html>>. Acesso em 29 de janeiro de 2014.

34 Ademais, o valor máximo do benefício é de R\$ 306 (menos da metade do salário mínimo) para famílias em estado de extrema pobreza e R\$ 236 para famílias pobres, sendo que para alcançar tal valor a família deve compor-se de, no mínimo, sete pessoas, conforme tabela de benefícios do MDS, o que resultaria em, no máximo, R\$ 43,00 por pessoa. As tabelas com as especificações e variáveis para se chegar aos valores dos benefícios pagos em cada caso, estão disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/beneficio-valor>>. Acesso em 30 janeiro 2014.

incapacidade do sujeito para influir nas decisões que mais afetam sua vida<sup>35</sup>.

Uma crítica que por vezes formulada quanto a incentivo de aumento da família, pois cada filho representaria um aumento no valor do benefício, também não se sustenta exatamente por esse motivo, pois Rego e Pinzani (2013, p. 178) afirmam que nas regiões em que efetuaram sua pesquisa as taxas de natalidade se mantinham alta, mas “em razão muito mais da desinformação sobre seu controle” do que da ideia ligada ao nascimento de filhos como aumento de renda.

O principal problema do programa é a ausência de realizações efetivas que permitam o empoderamento e autonomia das famílias. Isso se deve, principalmente, dada a ausência de escolas públicas de qualidade, em tempo integral, para que as mulheres possam ter possibilidade de buscar emprego e seus filhos tenham condições reais de inclusão no mercado de trabalho por meio de educação de qualidade, que os qualifique para o trabalho.

Rego e Pinzani (2013, p. 176) concluíram em sua pesquisa que são necessários incentivos e acompanhamento do poder público no sentido de fomentar atividades econômicas, de acordo com a necessidade dos municípios, ao lado de formas mais tradicionais de geração de emprego e de ajuda ao desenvolvimento econômico, como a “construção de estradas, de postos de saúde, de escolas gerais e técnicas, de obras de irrigação e reservatórios”, pois, assim, tais políticas buscariam não só desenvolvimento econômico da região, mas “criariam acesso às *capabilities* necessárias para um *functioning* básico, a saber, a capacidade de garantir a sobrevivência e o bem-estar de si e de sua família”.

A Secretaria Interna da Presidência da República (SIPR, 2013, p.2) informou que em 2012 o investimento total com educação no Brasil correspondeu a 6,1% do Produto Interno Bruto.<sup>36</sup> Nesse sentido, em 2012, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) lançou um relatório sobre os gastos em educação de várias nações.

---

35 Nesse sentido, vale lembrar que em maio de 2013, houve pânico em vários estados brasileiros em função de boato de que haveria suspensão ou interrupção no pagamento do Bolsa Família. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/05/ministra-descarta-possibilidade-de-suspensao-do-bolsa-familia.html>>. Acesso em 02 fevereiro 2014.

36 Conforme dados da SIPR, o orçamento do Ministério da Educação cresceu de R\$ 31,7 bilhões em 2003, em valores atualizados, para R\$ 86,2 bilhões, em 2012. Atingimos o investimento total de 6,1% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação, e o objetivo é elevar ainda mais esse investimento

O Brasil investia 5,7% de seu PIB em educação, sendo um dos índices mais altos entre os 42 países membros da organização, superando Reino Unido, Canadá e Alemanha. Esse número considera, além dos investimentos nas instituições de ensino, gastos governamentais com bolsas e programas de apoio aos alunos (2013, p. 3). Todavia, apesar de o investimento brasileiro ser próximo da média dos países da OCDE, o país se encontra em uma posição desconfortável de 53º lugar (de um total de 65) no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), que avalia a qualidade da educação da mesma organização. Isso demonstra que mesmo com um investimento maior em educação, esse investimento não resultou em uma melhoria na qualidade da educação no Brasil e nem no desempenho dos estudantes.

A falta de oportunidades para acesso a recursos básicos como educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda, é para PIOVESAN, uma injustiça social que viola o direito ao desenvolvimento (2013, p. 184).

A ineficácia do Programa no que tange à eliminação da pobreza, comprova-se quando se analisa que, desde de sua existência, apenas 1,69 milhão de famílias de beneficiários saíram espontaneamente do programa, depois de declararem que tinham renda familiar acima do limite permitido<sup>37</sup>.

Observe-se, no entanto, que esse montante corresponde a pouco mais de 10% (dez por cento) das 13, 8 milhões de famílias beneficiárias, ou seja, o programa não tem promovido a emancipação da população pobre. Dado ainda mais alarmante é que 522 mil beneficiários permanecem na folha de pagamento desde o início do programa, o equivalente a 45% do total contemplado logo no mês de estreia, em outubro de 2003 (WEBER, 2013, p. 1).

No mesmo sentido, das 193,2 mil famílias beneficiárias do programa Renda Cidadã em Goiás, apenas cerca de 18 mil deixaram de receber o benefício (DM, 2014, p. 1).

Infere-se que o PBF ainda é uma incipiente política pública de cidadania, pois, se apenas 12% não necessitam do programa, pode-se concluir que 88% ainda são miseráveis e, enquanto não for complementado por um conjunto amplo de políticas que

---

37 Mais informações em: <<http://oglobo.globo.com/pais/bolsa-familia-mais-de-16-milhao-de-casas-abriram-mao-do-beneficio-8312947>>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

visem à formação do cidadão para inclusão no mercado de trabalho, será uma política puramente assistencialista.

O Estado de Goiás, buscando suprir essa lacuna, criou, por meio da Lei Estadual nº 17.406, de 06 de setembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.470, de 20 de outubro de 2011, uma ação de qualificação profissional chamada Programa Bolsa Futuro que proporciona, além de cursos gratuitos, um incentivo financeiro a beneficiários dos Programas Bolsa Família ou Renda Cidadã e famílias de baixa renda (o programa considera família de baixa renda aquela cuja renda mensal *per capita* seja de até meio salário mínimo).

O programa é coordenado, monitorado e avaliado pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e oferta 10 cursos de qualificação profissional voltados para as áreas de Comércio, Agronegócios, Funções de Apoio, e Indústria e Infraestrutura. O valor da bolsa é de R\$ 75,00 e seu pagamento se dará por, no máximo, 07 (sete) meses, sendo que o primeiro coincidirá com o início do curso. A primeira turma teve início em outubro de 2012, alcançando 53 municípios (GOIAS AGORA, 2012, p. 1), porém ainda não há estudos sobre os impactos do programa na inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho.

O PBF, apesar dos benefícios imediatos que traz, deixa a desejar quando se percebe a dificuldade das famílias em se desligarem do programa, passando a ser um programa assistencialista por não incentivar o desenvolvimento de capacidades para funcionamentos básicos, como asseverado por SEN (2010, 105).

O exemplo do Estado de Goiás é uma interessante alternativa para dar oportunidade real aos beneficiários de programa de transferência de renda para que se tornem autônomos por meio do desenvolvimento de capacidades, qualificando-se profissionalmente e saindo da miséria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fome, notadamente, deixou de ser assunto ignorado e hoje ocupa importante posição na agenda dos países e das relações internacionais. Os impactos da fome e subnutrição vêm sendo cada vez mais estudados e discutidos tanto em âmbito interno, quanto internacional, gerando uma conscientização das consequências que esses males podem causar.

Há um reconhecimento amplo do direito à alimentação adequada como um direito humano a ser assegurado e facilitado pelos Estados, organizações internacionais e sociedade civil. Documentos como o PIDESC, Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e Comentário Geral n. 12 contribuíram significativamente para o esclarecimento do conteúdo desse direito e definição das obrigações dos Estados não só individuais, como coletivas, já que há diversas menções a trabalhos em conjunto de forma solidária entre as Nações.

Além do mais, o problema da fome é um problema social, afetando toda a coletividade de diversas formas, pois gera insegurança, desenvolvimento intelectual incompleto, problemas de saúde, além do principal: viola a Dignidade Humana.

Após vários anos de estudos e pesquisas para concluir sua obra “Geografia da Fome”, Josué de Castro chegou a importantes conclusões sobre a estrutura da alimentação e nutrição brasileiras na década de 1940. Algumas dessas conclusões ainda são atuais e não foram resolvidas, como a preferência por elevados investimentos na indústria e em grandes latifúndios, apesar de 70% dos alimentos das mesas dos brasileiros serem produzidos por meio da agricultura familiar. Há programas do Governo Federal, como PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), que incentivam pequenos produtores, porém é uma política de governo e não de Estado, o que gera insegurança nas famílias participantes.

O reconhecimento do DHAA como um direito a ser assegurado por todos os Estados faz com que a meta de redução absoluta dos famintos pela metade, estabelecida na Cúpula Mundial de Alimentação em Roma no ano de 1996, e a meta de redução proporcional estabelecida como um dos Objetivos do Milênio, venham sendo cumpridas por alguns países, como o Brasil, que alcançou a meta de redução

proporcional, porém o problema da erradicação total da fome ainda está longe de ser resolvido.

O Brasil, como signatário de todos os pactos e convenções que tratem de Direitos Humanos, estando o DHAA previsto implícita ou explicitamente em cada um deles e como Estado Democrático de Direito, regido por uma Constituição complexa e guiada pelo Princípio da Dignidade Humana, tem o dever de cumprir suas obrigações constitucionais e internacionais de respeito, proteção e realização do DHAA dentro de seu espaço territorial.

Por ter, ainda, reconhecido a competência da Corte Americana de Direitos Humanos, fica sujeito não só ao controle interno, como também externo, em caso de violação aos Direitos Humanos previstos na Constituição e em pactos e tratados internacionais.

Em razão do maior investimento dos últimos governos em políticas públicas garantidoras do DHAA, visando à erradicação da pobreza e ao combate à fome, e pela atuação do CONSEA, contribuindo na elaboração de novas propostas, as políticas de segurança alimentar e nutricional dos últimos anos alcançaram inúmeros avanços, sendo um dos principais o alcance do Primeiro dos oito Objetivos do Milênio.

O SISAN ainda é um sistema em construção, mas a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar foi um importantíssimo passo para assegurar que as políticas públicas que tratem de segurança alimentar e nutricional não sejam apenas políticas de governo, mas de Estado, porém é necessário que os Estados elaborem seus planos estaduais de SAN a fim de aproximar a sociedade ao Governo e efetivar a articulação que deve existir visando à elaboração de políticas públicas que reflitam as reais necessidades da população. O Estado de Goiás começou a fazer parte do SISAN no final de 2012, porém ainda não possui seu plano estadual de SAN.

É de extrema importância que existam mecanismos efetivos para garantir que a exigibilidade do DHAA seja reconhecida e posta em prática não só nos países signatários de convenções e tratados internacionais, mas também naqueles que ao menos façam menção ao Princípio da Dignidade Humana em suas Constituições ou leis esparsas, já que o Direito Humano à Alimentação Adequada confunde-se com o próprio direito à vida.

A hipótese proposta inicialmente para o trabalho mostrou-se verdadeira em parte, pois o Brasil possui políticas públicas que visam à garantir e assegurar a SAN e o DHAA, sendo que o Programa Bolsa Família e o Programa Renda Cidadã, em Goiás, são fatores determinantes para diminuição da insegurança alimentar e redução imediata da extrema pobreza e miséria no país e no Estado, porém devem ser revistos e atualizados para que estimulem a escolha adequada de alimentos e apresentem meios de gerar autonomia aos beneficiários, evitando que fiquem no programa por tempo indeterminado.

As famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, como o PBF, devem ter oportunidades reais de alcançar autonomia por meio de qualificação profissional. O Estado de Goiás buscou suprir tal lacuna com a criação do Programa Bolsa Futuro implantado no final de 2012 para oferecer cursos gratuitos de curta duração preferencialmente para famílias beneficiárias de programas sociais e para as de baixa renda que não alcançam os critérios de elegibilidade para tais programas. Apesar de ainda não haver estudos sobre os resultados desse programa, a iniciativa vai ao encontro do que Sen chama de desenvolvimento de capacidades.

Pode-se concluir, ainda, que o PBF poderá se tornar fator de insegurança alimentar caso a transferência de renda prossiga sem ações educativas sobre alimentação e nutrição, pois, sem informações adequadas, as titulares do benefício não se conscientizam sobre a necessidade escolhas alimentares saudáveis, adquirindo os mesmos alimentos, podendo ocasionar a preocupante monotonia alimentar ressaltada por Castro.

O PBF, apesar dos esforços do municípios para cadastro das famílias no CadÚnico, não tem sido eficaz em focalizar as transferências de renda para todas as famílias mais pobres, não alcançando todas as famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e, por vezes, mesmo com os mecanismos para evitar fraudes, vem sendo utilizado de maneira indevida por quem não necessita. Além disso, não consegue estimular de maneira significativa a acumulação de capital humano das novas gerações e autonomia das gerações anteriores.

Precisam ser criados mecanismos para que o PBF passe a ser, efetivamente, um benefício a curto prazo, que elimine a miséria e crie oportunidades de autonomia,

pois enquanto outros serviços públicos que gerem inclusão social, como por exemplo, saúde e educação de qualidade, não forem efetivos, a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria será ínfima, sendo o pagamento do benefício nada mais que "assistencialismo nefasto, característico do patrimonialismo eleitoral"<sup>38</sup> ou seja, apenas uma moeda que serve aos interesses políticos.

Isso porque o aumento das capacidades humanas por meio, principalmente da educação, também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda, libertando as famílias de benefícios estatais e dando-lhes autonomia.

Sen (2010, p. 191) chama atenção para o fato de que a criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida, pois, serviços de saúde e nutrição melhores desenvolvem força de trabalho mais produtiva e bem remunerada.

E mais, as falhas apontadas pelo TCU, pela CGU, pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal, pelo MDS e pela própria imprensa, comprovam a necessidade de criação de mecanismos de controle constantes, tanto por parte dos governos municipais, como pelo Governo Federal, com um monitoramento rigoroso no cadastramento das famílias, na efetiva destinação da renda, tendo em vista os inúmeros casos de irregularidades detectados no decorrer desses anos.

Portanto, as políticas de Estado, muito mais do que imediatistas e de cunho eleitoreiro, devem ser voltadas para melhora da qualidade do sistema de ensino e saúde a longo prazo, pois são os fatores que tem a capacidade de empoderar e libertar os cidadãos. Isso porque, conforme salientado por Abramovay (1998, p. 25), os efeitos da fome, quando atrapalham precocemente as atividades mentais, podem ser reversíveis se um regime alimentar saudável for aliado a uma situação de estímulo intelectual.

A sociedade civil e o Governo devem tomar consciência de que incluir os excluídos não significa melhorar a vida de uma parcela de brasileiros em prejuízo dos demais. Pelo contrário, uma sociedade com menos desigualdades e que respeite os

---

38 Expressão utilizada pelo Procurador da República em Goiás, Ailton Benedito ao tratar do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: < <http://www.prgo.mpf.mp.br/direitos-do-cidadao/noticias/1879-mpf-recomenda-suspensao-do-minha-casa-minha-vida-em-trindade-go.html>>.

direitos humanos, principalmente a dignidade humana, tende a ser mais coesa e pacífica, pois é impossível construir uma grande nação sobre a base de uma massa faminta e pouco instruída.

Para continuação desta pesquisa sugere-se como trabalhos futuros:

a) acompanhamento de famílias cadastradas no programa Bolsa Futuro, do Estado de Goiás, por um determinado período, para verificar se houve qualificação profissional e inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho;

b) pesquisa sobre o alcance e efetividade do programa Renda Cidadã para diminuição da miséria em Goiás;

c) verificação da eficácia de outras políticas públicas relacionadas à SAN e ao DHAA (como PNAE, PAA).

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <[http://www.dag.uem.br/ceraup/wp-content/uploads/2012/03/ABRANDH\\_Modulo\\_3\\_.pdf](http://www.dag.uem.br/ceraup/wp-content/uploads/2012/03/ABRANDH_Modulo_3_.pdf)>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

AGENCIA ESTADO. **ONU: População mundial é de 7,2 bilhões de pessoas**. 2013 Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,onu-populacao-mundial-e-de-72-bilhoes-de-pessoas,1042156,0.htm>>. Acesso em 14 de julho de 2013.

BEGHIN, Nathalie; RECINE, Elisabetta e PEITER, Gleyse. **O Sisan: uma experiência ousada e inovadora**. 2013. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/o-sisan-uma-experiencia-ousada-e-inovadora>>. Acesso em 10.10.2013.

BEURLEN, Alexandra. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.

BJERGA, Alan. **Endless appetites: how the commodities casino creates hunger and unrest**. Hoboken: Bloomer, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Campus, 2004.

BRASIL. **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília: MDS; CONSEA, 2011.

\_\_\_\_\_. **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.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em 15 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em 10 novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209compilado.htm)>. Acesso em 10 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II.** 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em 30 de julho de 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome – O dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da Fome – Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população.** Volume II. São Paulo: Brasiliense, 1965.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da Fome. – Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população.** Volume I. São Paulo: Brasiliense, 1968.

\_\_\_\_\_. **O livro negro da fome.** São Paulo: Brasiliense, 1960.

\_\_\_\_\_. **Fome, um tema proibido: Os últimos escritos de Josué de Castro.**

Organização de Anna Maria Castro. Recife: Instituto de Planejamento de Pernambuco: Companhia Editora de Pernambuco, 1996.

COMISSÃO ESPECIAL DE MONITORAMENTO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (CEMVDHAA). **Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação Adequada**. 2011. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-c.e-alimentacao-adequada>>. Acesso em 28 de novembro de 2013.

COMITE DE DIREITOS ECONOMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DO ALTO COMISSARIADO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. **Comentário Geral número 12 – O direito humano à alimentação (art. 11)**. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimentacao%20%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em 10 de junho de 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO ESPECIAL DE MONITORAMENTO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA. **Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação Adequada**. 2011. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-c.e-alimentacao-adequada/view>>. Acesso em 20 de novembro de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Recomendação n. 08/2013**. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/plenarias/recomendacoes/recomendacao-no-008-2013>>. Acesso em 09 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Goiás**. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/o-conselho/pdfs/goias>>. Acesso em 30 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais**. 2010. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil>>. Acesso em: 17 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. **GT – Alimentação Adequada e Saudável. Relatório Final - Março 2007.** 2007A. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/plenarias/documentos/relatorio-final-marco-2007-03.2007>>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final.** 2007B. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 10 de janeiro de 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa Bolsa Família. Relatório de avaliação da execução de programas de governo n. 7.** 2012. Disponível em: [http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2427\\_%20relatorio\\_bolsa\\_familia\\_10012013.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2427_%20relatorio_bolsa_familia_10012013.pdf)>. Acesso em 02 fevereiro de 2014.

DHNET. **Conferência de Direitos Humanos – Declaração de Viena de 1993.** 1995. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em 30 de novembro de 2013.

DIÁRIO DA MANHÃ (DM). **Henrique Arantes deixa Secretaria de Cidadania.** 2014. Disponível em: <<http://www.dm.com.br/texto/160449>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

DOURADO, Kamilla. **Comida, material escolar e roupas para os filhos são principais destinos dos recursos do Bolsa Família.** 2013. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/comida-material-escolar-e-roupas-para-os-filhos-sao-principais-destinos-dos-recursos-do-bolsa-familia-19102013>>. Acesso em 19 de outubro de 2013.

DUARTE JR., Dimas Pereira. **Tratados e Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos: dos Princípios Filosóficos à Realização Normativa.** Revista da Associação dos Pós-Graduandos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP, ano XIII, n. 31, p. 81-90. São Paulo: APG – PUC-SP, 2006.

FERNALD, Lia C H. **Promise, and risks, of conditional cash transfer programmes.** The Lancet, v. 382, n. 9886, pp 7-9, julho de 2013. Disponível em: <<http://download.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140673613610351.pdf?id=a02>>

f57d1811fcb77:-1b44796c:1422d19de45:-2e511383738844083>. Acesso em 11 de outubro de 2013.

FERREIRA, Mônica Gomes. **Direito Humano à Alimentação Adequada** (manuscrito). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5810/direito\\_alimentacao\\_ferreira.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5810/direito_alimentacao_ferreira.pdf?sequence=1)>. Acesso em 20 de julho de 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Statistical Pocketbook 2012 World food and agriculture**. Rome: FAO, 2012.

\_\_\_\_\_. **The State of Food and Agriculture – 2013 (SOFI)**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3300e/i3300e.pdf>>. Acesso em 02 de outubro de 2013.

GOIAS AGORA. **Começam aulas do Bolsa Futuro**. Disponível em: <<http://www.noticiasdegoias.go.gov.br/index.php?idMateria=145648&tp=positivo>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2014.

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança Alimentar – da produção agrária à proteção ao consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil em síntese**. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/populacao-total-1980-2010>>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010 – Resultados gerais da amostra**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2009**. 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2004\\_2009/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/default.shtm)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006**. 2006. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/comentarios.pdf)>. Acesso em 10 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004.** 2004. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/supl\\_alimentar2004.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/supl_alimentar2004.pdf)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **O Brasil de Betinho.** Organizadores: Dulce Pandolfi, Augusto Gazir e Lucas Corrêa; ilustrador: France Martin; apresentação: Cândido Grzybowski. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. Disponível em: <<http://www.ibase.br/obrasildebetinho/OBrasildeBetinho.pdf>>. Acesso em 31 de julho de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional.** 2008. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/segal-repercuss%C3%B5es-do-bolsa-fam%C3%ADlia.pdf>>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **PBF reduziu a miséria em 28% nos últimos dez anos.** 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20220&catid=4&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20220&catid=4&Itemid=2)>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.** 2012. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado155rev3\\_final.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf)>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** 2011A. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_alimentar\\_IV/relatorio\\_preliminar\\_4\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar\\_nutricional.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf)>. Acesso em 21 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Mudanças Recentes na Pobreza Brasileira.** 2011B. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/110915\\_comunicadoipea11.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/110915_comunicadoipea11.pdf)>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos – Os Direitos Humanos como Produtos Culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO (GDCC). **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição**. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_16/IIIPAG3\\_16\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm)>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORREA, Ana Maria. **Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional**. Revista Ciência & saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, jan. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232011000100022&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100022&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 09 de julho de 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família**. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Mar. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 28 de janeiro de 2014.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>>. Acesso em 30 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **A internacionalização dos Direitos Humanos – Constituição, Racismo e Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2005.

MACEDO, Dione Chaves de; TEIXEIRA, Estelamar Maria Borges; JERONIMO, Marlene; BARBOSA, Ozeni Amorim; OLIVEIRA, Maria Rita Marques de. **A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. 2009. Disponível em: <[http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A\\_Construcao\\_da\\_Politica\\_de\\_Seguranca.pdf](http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf)>. Acesso em 02 de agosto de 2013.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura acadêmica, 2009.

MEIRA, Júlio César e SANTOS, Franciele Ferreira. **Políticas públicas de transferência de renda: uma reflexão sobre o programa bolsa família em Itumbiara.** 2013. Disponível em: <<http://www.prp.ueg.br/revista/index.php/revistahistoria/article/view/1336/971>>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

MENDES, João. **Para 87% dos beneficiários do Bolsa Família, gasto com alimentação é prioridade.** 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2008/junho/para-87-dos-beneficiarios-do-bolsa-familia-gasto-com-alimentacao-e-prioridade>>. Acesso em 05 de outubro 2013.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Projeções do Agronegócio 2010-2020.** 2012A. Disponível em <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Ministerio/gestao/projecao/PROJECOES%20DO%20AGRONEGOCIO%202010-11%20a%202020-21%20sintese2\\_0.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ministerio/gestao/projecao/PROJECOES%20DO%20AGRONEGOCIO%202010-11%20a%202020-21%20sintese2_0.pdf)>. Acesso em 23 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013.** 2012B. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Politica\\_Agricola/Plano%20Agr%C3%ADcola%202012\\_2013/PAP2012-2013\\_livroWEB%20-%20Atualizado.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Politica_Agricola/Plano%20Agr%C3%ADcola%202012_2013/PAP2012-2013_livroWEB%20-%20Atualizado.pdf)>. Acesso em 23 de janeiro de 2013.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE A FOME (MDS). **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – Avanços e Desafios na Gestão do Sistema.** 2013A. Disponível em: <[www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/SISAN-AvancoseDesafios.pdf/download](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/SISAN-AvancoseDesafios.pdf/download)>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Valor do Benefício Bolsa Família.** 2013B. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/beneficio-valor>>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Fiscalização do Programa Bolsa Família.** 2013C. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacão>>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Informações Sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único – Brasil.** 2013D. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio\\_form.php?p\\_ibge=&area=0&ano\\_pesquisa=&mes\\_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448)>

. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **RI Segurança Alimentar e Nutricional – Estado de Goiás.** 2013E. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio\\_form.php?p\\_ibge=52&area=0&ano\\_pesquisa=&mes\\_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=183&ms=607,613,617,609,621,619,615,605,611](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=52&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=183&ms=607,613,617,609,621,619,615,605,611)>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/apoio-do-mds-a-estados-e-municipios-1/arquivos/PDF-Sisan.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Bolsa-Alimentação: objetivo e perspectivas.** Rev. Bras. Saúde Mater. Infant., Recife, v. 1, n. 3, dez. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-38292001000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292001000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 02 agosto de 2013.

MORTON, Gregory Duff. **ACESSO À PERMANÊNCIA: diferenças econômicas e práticas de gênero em domicílios que recebem Bolsa Família no sertão baiano.** 2013A. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/download/14360/9377>>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **O verdadeiro culpado do boato sobre o Programa Bolsa Família.** 2013B. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/13555>>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em 08 de julho de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO BRASIL). **Brasil é um dos 38 países que alcançaram as metas de combate a fome para 2015.** 2013A. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/FAOe38paocf.asp>>. Acesso em 13 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Fome global diminui, mas milhões ainda estão cronicamente famintos.** 2013B. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/fgdmaecf.asp>>. Acesso em 02 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. **FAO no Brasil Memória de Cooperação Técnica.** 2008. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/LivroFAOBrasilMemoriaCooperacaoTecnica.pdf>>. Acesso em 11 de agosto de 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Pacto de San José da Costa Rica.** Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 2007. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm)>. Acesso em 20 de julho de 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Country statistical profile: Brazil – Country statistical profiles: Key tables from OECD.** 2013. Disponível em: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-brazil-2013-2\\_csp-bra-table-2013-2-en;jsessionid=3mp8qmbh15kj3.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-brazil-2013-2_csp-bra-table-2013-2-en;jsessionid=3mp8qmbh15kj3.x-oecd-live-02)>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia e CONTI, Irio Luiz (coordenadores). **Direito Humano à Alimentação Adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

PORTAL BRASIL. **DF lança plano com diretrizes de segurança alimentar.** 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/df-lanca-plano-com-diretrizes-de-seguranca-alimentar>>. Acesso em 25 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil é destaque internacional no combate à fome.** 2013B. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/brasil-e-destaque-internacional-no-combate-a-fome>>. Acesso em Acesso em 25 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil recebe o “Nobel” da seguridade pelo bolsa família.** 2013C. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/brasil-recebe-o-201cnobel201d-da-seguridade-pelo-bolsa-familia>>. Acesso em 25.10.2013

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (coord.). **Direito do Agronegócio.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

REGO, Walquiria Leão e PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

REUTERS. **Brasileiro José Graziano é eleito para chefiar a FAO.** Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE75P01O201106261>>. Acesso em 10 de junho de 2013.

REVISTA RADIS. **Breve história do combate à fome.** 2003. Disponível em: <[http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis\\_08.pdf](http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis_08.pdf)>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

ROBERTS, Wayne. **The no-nonsense guide to world food.** Oxford: New Internationalist, 2008.

SACHS, Jeffrey D. **The End of Poverty.** New York: Penguin Books, 2006.

SECRETARIA DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SIPR). **Conversa com a Presidenta – 1º de janeiro de 2014.** <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/conversa-com-a-presidenta/conversa-com-a-presidenta-73>>. Acesso em 26 de janeiro de 2014.

SEN, Armatya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: MalheAiros, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.) e LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida. **Avaliando o Bolsa Família – Unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010

SOUZA, André Portela. **Análise: Bolsa Família diminuiu a pobreza, mas avanços na qualificação são pequenos.** 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1359325-analise.shtml>>. Acesso em 29 de janeiro de 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Monitoramento do PBF – 2009**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=1870&p2=2009&p3=7>>. Acesso em 31 de janeiro de 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume I. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

VALENTE, Flávio Luiz Schiek. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_ e BEGHIN, Natália. **Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: Subsídios para a Replicabilidade**. 2006. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_dhescas\\_br/relatores\\_valente\\_dh\\_alimentacao.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_dhescas_br/relatores_valente_dh_alimentacao.pdf)>. Acesso em 10 de novembro de 2013.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIEGLER, Jean. **Destrução em massa – Geopolítica da Fome**. São Paulo: Cortez, 2013.

\_\_\_\_\_. **A fome no mundo explicada a meu filho**. Petrópolis: Vozes, 2002.