



**UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CÂMPUS CIDADE DE GOIÁS  
CURSO DE DIREITO**

**Sara Mikaele Santos de Paula**

**Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível?**

**O caso do Programa Bolsa Família**

**Cidade de Goiás - GO  
2021**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

### 1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): Sara Mikaele Santos de Paula

Título do trabalho: Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível? O caso do Programa Bolsa Família

### 2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(a)(s) autor(a)(es)(as) e ao(a) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

#### Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

**Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **SARA MIKAELE SANTOS DE PAULA, Discente**, em 18/08/2021, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Renato Francisco Dos Santos Paula, Professor do Magistério**



**Superior**, em 19/08/2021, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2289679** e o código CRC **BBD4510B**.

Referência: Processo nº 23070.025858/2021-91

SEI nº 2289679



## **Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível?**

**O caso do Programa Bolsa Família**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás - Campus Cidade de Goiás, sob a orientação do Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula

**Cidade de Goiás - GO  
2021**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

PAULA, Sara Mikaele Santos de  
COMBATE À FOME E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA  
EQUAÇÃO POSSÍVEL? O caso do Programa Bolsa Família  
[manuscrito] / Sara Mikaele Santos de PAULA. - 2021.  
XCV, 95 f.

Orientador: Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos PAULA.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade  
Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências  
Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2021.

Bibliografia.

Inclui siglas, mapas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de  
figuras, lista de tabelas.

1. Combate à Fome. 2. Políticas Públicas. 3. Bolsa Família. 4.  
Pobreza. 5. Segurança Alimentar. I. PAULA, Renato Francisco dos  
Santos, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos nove dias do mês de junho de 2021, iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “*Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível? O caso do Programa Bolsa Família*”, de autoria de **Sara Mikaele Santos de Paula**, do curso de **Direito**, da Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas (UAECSA) da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula (UFG), com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Profa. Dra. Carolina Gabas Stuchi (UFABC) e Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta (UFG). Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora considerou o TCC aprovado com recomendação de publicação do trabalho em formato de artigo e/ou livro, após as devidas adaptações e reparos.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Renato Francisco Dos Santos Paula, Professor do Magistério Superior**, em 01/09/2021, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Gabas Stuchi, Usuário Externo**, em 02/09/2021, às 15:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 03/09/2021, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2301416** e o código CRC **3CBCA92F**.



**SARA MIKAELE SANTOS DE PAULA**

**Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível?  
O caso do Programa Bolsa Família**

Trabalho de Conclusão de Curso orientado pelo Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula, apresentado ao curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Goiás - Campus Cidade de Goiás, como requisito para obtenção do grau em bacharel em Direito.

**APROVADO EM:** \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

**NOTA:** \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. RENATO FRANCISCO DOS SANTOS PAULA**  
**ORIENTADOR - UFG**

---

**Profa. Dra. CAROLINA GABAS STUCHI**  
**EXAMINADORA EXTERNA - UFABC**

---

**Profa. Dra. MARIA CAROLINA CARVALHO MOTTA**  
**EXAMINADORA - UFG**



*Dedico este trabalho a todos os movimentos sociais que lutam por uma sociedade mais justa, livre e solidária.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me guiado nessa jornada, me dando saúde física e mental e também muita força para superar todas as adversidades e chegar até aqui.

Aos meus pais e ao meu irmão e minha irmã que sempre estiveram ao meu lado me dando suporte durante toda minha trajetória acadêmica, sempre me encorajando a seguir em frente.

Ao meu namorado e aos seus pais, que me acolheram e sempre acreditaram que eu seria capaz.

Aos meus poucos, mas fies amigos e amigas, que estiveram comigo nessa importante caminhada, me dando força e me apoiando nos momentos de dificuldades. Em especial, meu amigo Kaio Samuel dos Santos, que aturou meus piores humores e mesmo assim escolheu ficar em minha vida. Obrigada por tudo, amigo!

Ao meu orientador Prof. Dr. Renato, pela paciência na orientação e por ter compartilhado seu vasto conhecimento comigo, tornando possível a realização deste trabalho de conclusão de curso.

A coordenação geral e pedagógica da turma de Direito Fidel Castro, e aos meus companheiros e companheiras de curso, por todas as vivências e aprendizados, minha eterna gratidão.

Por finalmente, agradeço a todas as pessoas que direta e indiretamente contribuíram para que eu pudesse concluir essa importante etapa da minha vida.



*“Gente é pra brilhar, não pra morrer de fome”*

*Caetano Veloso*

## RESUMO

PAULA, Sara Mikaele Santos de. **Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível? O caso do Programa Bolsa Família**. 94 p. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) Universidade Federal de Goiás (UFG). Cidade de Goiás, 2021.

A presente monografia busca apresentar um panorama da relação entre as intenções de diferentes governos, em especial o brasileiro, em combater a fome e a utilização de programas de transferência monetária para se alcançar tal fim. Para tanto, recorre-se a um resgate histórico e analítico do debate conceitual e político sobre a fome, por meio da revisão bibliográfica da literatura atinente ao tema, pelo resgate crítico do marco jurídico nacional e internacional que consagra a alimentação como um direito humano e pela análise de dados administrativos dos programas de transferência de renda. Situa a distribuição desigual de alimentos como um componente estrutural da dinâmica e do desenvolvimento das sociedades de tipo capitalista. Expõe a contradição essencial dessa dinâmica quando se percebe que a crise contemporânea do Capital é gerada não pela escassez, mas pela abundância da produção, redundando em um desperdício em larga escala, além da destruição da natureza e do risco a vida. Demonstra o advento histórico de movimentos sociais que lutam pelo direito à alimentação (e a vida humana, por consequência) que ao longo do tempo conseguiram mobilizar autoridades locais, nacionais e internacionais na intenção de firmar acordos, tratados, convenções, dentre outras normas, que consignaram a alimentação no rol dos direitos humanos fundamentais. Apresenta o Programa Bolsa Família como uma das estratégias de combate à fome que possibilita não apenas o alívio imediato da situação de extrema pobreza, como também impacta diretamente nas economias locais, demonstrando, desta forma, que a relação entre políticas de transferência monetária e o direito à alimentação não só é uma relação possível, como desejável ao desenvolvimento das sociedades e à produção de bem-estar social.

**Palavras-Chave:** Combate à Fome, Políticas Públicas, Bolsa Família, Pobreza, Segurança Alimentar

## ABSTRACT

PAULA, Sara Mikaele Santos de. **Combate à Fome e Transferência de Renda: uma equação possível? O caso do Programa Bolsa Família**. 94 p. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) Universidade Federal de Goiás (UFG). Cidade de Goiás, 2021.

This monograph seeks to present an overview of the relationship between the intentions of different governments, especially the Brazilian, to fight hunger and the use of money transfer programs to achieve this end. To this end, a historical and analytical rescue of the conceptual and political debate on hunger is used, through a bibliographic review of the literature related to the theme, by the critical rescue of the national and international legal framework that enshrines food as a human right and by analyzing administrative data from cash transfer programs. It places the unequal distribution of food as a structural component of the dynamics and development of capitalist-type societies. It exposes the essential contradiction of this dynamic when one realizes that the contemporary crisis in Capital is generated not by scarcity, but by the source of production, resulting in large-scale waste, in addition to the destruction of nature and the risk to life. It demonstrates the historical advent of social movements that fight for the right to the right (and human life, consequently food) that over time managed to mobilize local, national and international authorities with the intention of signing agreements, treaties, conventions, among other rules, that consigned food to the list of fundamental human rights. It presents the Bolsa Família Program as one of the strategies to fight hunger that allows not only the immediate immediate situation of extreme poverty, but also impacts directly on local economies, thus demonstrating that the relationship between money transfer policies and the right to food is not only a possible relationship, but also desirable for the development of societies and the production of social welfare.

**Palavras-Chave:** Fight Against Hunger, Public Policies, Bolsa Família, Poverty, Food Security

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

<b>Figura 1: MAPA DAS ÁREAS ALIMENTARES DO BRASIL</b>	56
<b>Figura 2: PRINCIPAIS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO PAÍS DE 1940 ATÉ A ATUALIDADE</b>	65
<b>Gráfico 1: MAIORES SAFRAS MUNDIAIS, POR PRODUTOS E PAÍS, EM MILHÕES DE TONELADAS</b>	33
<b>Gráfico 2: EVOLUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF - BRASIL, DEZ/2003 A JAN/2020 (EM MILHÕES)</b>	78
<b>Gráfico 3: EVOLUÇÃO DO VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO PBF, EM REAIS (R\$) -BRASIL, DEZ/2003 A JAN/2020</b>	78
<b>Gráfico 4 e 5: BRASIL: TAXAS DE POBREZA COM E SEM AS TRANSFERÊNCIAS DO PBF (2001-2015) (EM %)</b>	79/80
<b>Tabela 1: PREVALÊNCIA DA SUBALIMENTAÇÃO NO MUNDO, 2005-2017</b>	34

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

BSM	Brasil Sem Miséria
BSP	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
CadÚnico	Cadastro Único
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CF	Constituição Federal
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPCL	Programa de Incentivo à Produção e Consumo de Leite
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAA	O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PIDCIP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação Adequada
PRONN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
AS	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>A FOME E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. Os diferentes conceitos e o debate ideológico sobre a fome .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2. A pobreza como matriz essencial para a problemática da fome .....</b>	<b>21</b>
<b>1.3. Capitalismo e produção de alimentos: contradições estruturais.....</b>	<b>28</b>
<b>LUTAS SOCIAIS E O DIREITO A ALIMENTAÇÃO .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1. Breves considerações sobre a História das lutas e movimentos sociais .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1. Movimentos Sociais e Alimentação: do Conceito ao Direito.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2. Políticas públicas e o direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos.....</b>	<b>46</b>
<b>O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b>	<b>54</b>
<b>3.1. Pressupostos históricos do Direito à Alimentação no Brasil: As contribuições de Josué de Castro (1908 - 1973) e Herbert de Souza (1940 - 1993).....</b>	<b>55</b>
<b>3.2. A positivação do Direito à Alimentação no Território Nacional .....</b>	<b>60</b>
3.2.1. O Direito Humano À Alimentação nas Constituições Brasileiras.....	60
3.2.2. Políticas Públicas e o Direito À Alimentação: Avanços nos Marcos Legislativos Nacionais.....	64
<b>3.3. Materialização do Direito a alimentação no Brasil: O Programa Bolsa Família (PBF) .....</b>	<b>73</b>
3.3.1. Histórico do Programa Bolsa Família .....	73
3.3.2. Diagnóstico do PBF entre os anos 2003 e 2020: Desafios, Avanços e Possibilidades.....	77
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>87</b>

## INTRODUÇÃO

É inusitado observar que, compondo um dos assuntos mais antigos e graves da história da humanidade, a fome e conseqüentemente o direito à alimentação são problemáticas que só passaram a ser discutidas a pouco mais de meio século. Nesse sentido, não há um consenso nacional ou mundial sobre quais seriam as causas dessas problemáticas sociais, no entanto, nenhum estudo é capaz de negar que alimentar-se é uma necessidade de primeira ordem da espécie humana, bem como reafirmar que alimentação é inerente a sobrevivência da humanidade e conseqüentemente gera uma preocupação tanto individual quanto coletiva.

Não obstante, observa-se hoje que a realidade posta no Brasil se distancia daquilo que é proposto constitucionalmente quando o assunto é o combate à fome. A Constituição Federal de 1988 prevê competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de promover de maneira igualitária e permanente a alimentação adequada. Contudo, é espantoso observar que o direito à alimentação só foi incluído à Constituição há pouco mais de dez anos. Entretanto, nota-se que a falta de efetividade da maioria dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais previstos na constituição brasileira, no que tange a essa temática, infelizmente ainda persistem causando graves danos à sociedade, postergando o exercício dessas garantias.

Como consequência da postergação dessas garantias ao longo dos anos, gerou-se uma situação de pessoas sem “direito a terem direitos”. Assim, mesmo não existindo um consenso sobre quais seriam as causas das problemáticas sociais, entendemos que a fome é estrutural e estruturante no sistema em que vivemos. Nesse sentido, podemos afirmar que o aumento do desemprego, das desigualdades, os impactos sociais e econômicos na renda das pessoas, a interrupção de um conjunto de políticas sociais, de ações do governo federal e de governos estaduais para garantir a segurança alimentar, deixaram milhões de brasileiros à mercê da fome.

Encartado nessa problemática central, o atual cenário sanitário brasileiro, causado pela pandemia mundial da COVID-19, chocou o mundo, colocou em xeque a geopolítica global e trouxe para o centro do debate a questão da fome. Assim, esta pandemia escancarou uma crise de fome que já vinha aumentando e se acirrando. Em 2019, aproximadamente 821 milhões de pessoas sofreram de insegurança alimentar no mundo, sendo que desse quantitativo 149 milhões estavam em situação de crise de fome. Agora, o coronavírus intensificou os impactos de conflitos geopolíticos da desigualdade e da pobreza, abalando as estruturas de um sistema alimentar global já falido e deixando um contingente adicional de milhões de pessoas à beira da fome e mostrando que de fato, vidas humanas são ceifadas se não houver alimentação.

Diante da realidade posta, traz-se à baila uma reflexão sobre o debate da fome e seus desdobramentos (ou suas consequências) a partir do fato que ela se configura como um fenômeno atemporal e estrutural ao capitalismo, tendo em vista que, colocar em evidência a questão da fome, significa também considerar os aspectos estruturais que formam e conformam a sociedade burguesa em suas diferentes dimensões, pois é notório que o acesso desigual à alimentação é um dos componentes centrais das contradições do modo de produção capitalista. E esse é, justamente, um dos argumentos que sustentam o trabalho que ora apresentamos, isto é, a relação indissociável entre a fome e o modo de produção capitalista.

Para tanto, o nosso estudo tem como referência uma abordagem crítica sobre as Políticas Públicas e os Direitos Humanos. Na perspectiva das políticas públicas entendemos que essas são um canal privilegiado de mediação da relação que acontece entre o Estado e as classes sociais nas sociedades capitalistas. As políticas públicas são originadas a partir da tensão que se forma entre determinados segmentos da sociedade quando esses não têm os seus direitos atendidos, ao mesmo tempo em que são também os meios pelos quais os governos podem dar vazão as suas propostas de gestão. Já os direitos humanos, embora também sejam decorrentes da mesma tensão (Estado e Sociedade), possuem uma natureza civilizatória, na medida em que chamam a atenção para o atendimento de necessidades que são essenciais e indispensáveis para a vida racional e com padrões de bem-estar das sociedades humanas.

Outra razão para a produção deste trabalho se deu por percebemos que as pesquisas e/ou estudos relacionados a esse tema não são tão presentes no cotidiano acadêmico, isso nos levou a pensar que apesar da inquietação dos indivíduos no que se refere a essa temática, o tratamento dispensado pela academia a essa temática não se equivale ao alto grau de inquietação que ela causa. E ainda que não possamos responder todas as questões que se encontram em aberto sobre o assunto, nosso estudo buscou problematizar algumas delas, com a modesta intenção de contribuir com o debate que se realiza dentro e fora das instituições acadêmicas e/ou de pesquisa.

Nossa escolha metodológica, então, nos levou a identificar dentro do vasto rol de políticas públicas relacionadas direta ou indiretamente a questão da fome e dos direitos humanos o Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) implementado no Brasil a partir de outubro de 2003, chamado Programa Bolsa Família. Nossa intenção foi entender como o Programa Bolsa Família (PBF) contribuiu não apenas para superação da extrema pobreza no país, como também, se tornou uma política pública que mais se aproxima do cumprimento do direito alimentação no território brasileiro.

Para entender os meandros da realidade em estudo, o presente trabalho de conclusão de curso se desenvolveu a partir de uma pesquisa qualitativa, que colocou em exame a produção bibliográfica sobre o tema e a cotejou com dados administrativos do PBF disponíveis nos canais de comunicação oficiais do governo na intenção de verificar elementos, tais como: a existência de concepções éticas, políticas, teóricas e técnicas diferentes e divergentes sobre o combate à fome via transferência de renda, se os dados disponíveis refletem a efetividade e o alcance do programa, se os impactos estão mesmo relacionados ao combate à fome, se são verdadeiras as insinuações presentes na sociedade de que os beneficiários se “acomodariam” diante do recebimento da renda, dentre outros.

Sendo assim, a proposta desenvolvida no presente trabalho dividir-se-á em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais, sendo que cada capítulo atende determinados objetivos específicos, apresentados assim:

No capítulo 01, discutir-se-á sobre a fome e o desenvolvimento do capitalismo. A proposta base deste capítulo é apresentarmos aos leitores uma contextualização histórica da problemática teórica e prática da fome no mundo e sua relação direta com o modo de produção capitalista que ao criar e manter a pobreza como parte de sua estrutura faz com que o fenômeno da fome se propague e se agrave em conformidade a dinâmica do próprio desenvolvimento do capitalismo e sua inerente concentração de renda, riqueza e poder.

No capítulo 02, busca-se entender como as lutas sociais contribuíram para a garantia e a efetivação do direito à alimentação adequada. A reflexão do referido capítulo objetiva demonstrar a relação inevitável que existe entre mobilização e direito ou dito de outra forma, o direito à alimentação como resultante das lutas preconizadas por movimentos sociais.

Por fim, no capítulo 03 o foco é “o direito à alimentação no Brasil e o Programa Bolsa Família”. Assim, apesar das contradições em torno do PBF, ele foi objeto de análise nesse capítulo, encerrando os objetivos dessa monografia, na medida em que: 1) O direito à alimentação é conquista da mobilização e das lutas dos movimentos sociais e o PBF pode ser entendido como resultante dessas lutas; 2) O direito à alimentação se consolida em marcos regulatórios nacionais e internacionais levando à responsabilidade estatal e o PBF é reconhecido internacionalmente como exemplo de êxito em programas dessa natureza; 3) Como responsabilidade estatal, o enfrentamento à fome, a pobreza e a desigualdade redundam na incorporação desses temas como eixos estruturantes das políticas públicas sociais e o PBF nasce como um eixo estruturante da estratégia “Fome Zero”. Nessa perspectiva, traz-se ao debate os desafios, avanços e possibilidades do PBF, mais especificamente entre os anos de 2003 e 2020.

## I

### A FOME E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

Existem muitos estudos acerca da questão da fome no Brasil e no mundo. Não há um consenso nacional ou mundial sobre quais seriam as causas dessa problemática social, no entanto, nenhum estudo é capaz de negar que alimentar-se é uma necessidade de primeira ordem da espécie humana. Água e alimentos são tão essenciais para a vida quanto o ar que respiramos. Sendo assim, porque os alimentos que são produzidos no mundo não são distribuídos de modo “justo” ou “equânime” para as diferentes populações? As respostas para tal questão variam de acordo com a posição social, econômica e ideológica de quem responde. No mundo capitalista, dividido em classes sociais, os estratos dominantes da sociedade dirão majoritariamente que o problema da fome está tanto relacionado à capacidade de produção de alimentos quanto à incapacidade dos mais pobres pagarem por eles. Há também aqueles que dirão, assim como nós, que a origem do problema está na apropriação privada dos meios e dos modos de produção, o que torna a produção e a distribuição de alimentos propriedade privada e os alimentos em si se tornam mercadorias onde o objetivo principal é a obtenção de lucros cada vez maiores para os proprietários. A partir desta segunda linha de raciocínio, tentamos mostrar, nesse capítulo, nossos esforços para apresentar aos leitores uma contextualização histórica da problemática teórica e prática da fome no mundo e sua relação direta com o modo de produção capitalista que ao criar e manter a pobreza como parte de sua estrutura<sup>1</sup> faz com que o fenômeno da fome se propague e se agrave em conformidade a dinâmica do próprio desenvolvimento do capitalismo.

#### 1.1. Os diferentes conceitos e o debate ideológico sobre a fome

Derivada do latim *famis*, a palavra fome significa *sensação que traduz o desejo, a necessidade de comer, carência alimentar, subalimentação ou subnutrição*. Segundo o geógrafo brasileiro Melhem Adas (1988, p. 08), “os especialistas em nutrição identificam e

---

<sup>1</sup> Consideramos pobreza estrutural como sendo aquele conjunto de privações sociais, econômicas, culturais e políticas por quais passam grande parcelas das populações decorrentes da sua condição de classe social e que mesmo que famílias, grupos sociais ou indivíduos possam mudar sua condição econômica, ela permanecerá como parte constitutiva da dinâmica excludente do modo de produção capitalista. Tal dinâmica nos é apresentada no Volume 1, do Capítulo 1 da obra “O Capital” de Karl Marx quando este disserta sobre o conceito de “mercadoria”.

diferenciam dois tipos de fome: a global e a parcial.” A primeira refere-se à privação total de alimentos e a segunda à falta de nutrientes necessários para o bom funcionamento do corpo humano. Essa definição nos parece bastante genérica uma vez que limita o fenômeno da fome aos aspectos biológicos, excluindo possíveis determinantes culturais, econômicos e sociais, o que nos leva a corroborar o posicionamento de autores como o próprio Melhem Adas (1998), Maria do Carmo Soares de Freitas (2003), Irio Luiz Conti (2009) ou os estudos já consagrados de Josué de Castro (1973) ou mesmo reflexões clássicas como as de Karl Marx ao dissertar sobre a estrutura das desigualdades. Logo, concluímos que a fome só pode ser analisada sob aspectos multidimensionais.

O economista inglês Thomas Robert Malthus (1766-1834), no final do século XVIII, em plena Revolução Industrial, foi o precursor de uma teoria cujo ponto central consistiu em afirmar que a população mundial cresce em maior velocidade do que a capacidade humana de produzir alimentos. Essa teoria ficou conhecida como teoria malthusiana. Tal teoria foi utilizada após a Segunda Guerra Mundial devido ao grande crescimento populacional e serviu de instrumento para justificar a necessidade do controle da natalidade (Adas, 1988, p. 22). Como não poderia deixar de ser, o Malthusianismo não se verificou eficaz, pois não considerou fatores relevantes como o desenvolvimento tecnológico e da ciência aplicada à agricultura, além de ignorar as determinações sociais subjetivas das relações humanas.

Segundo Freitas (2003, p. 33), a teoria Malthusiana nada mais significa do que *conceber que viver a condição de fome é uma escolha intencional da pessoa, por ser esta incapaz de adquirir alimentos em suficiência, ou por desconhecer a importância dos alimentos necessários ao corpo*. Refutando o malthusianismo a autora afirma que:

(...) a fome é produzida pelas condições sociais, econômicas e políticas dadas por um modelo estrutural e/ou conjuntural, correspondente ao poder aquisitivo, a produção de alimentos e os efeitos das crises econômicas sobre a pobreza. Ou melhor: a fome crônica torna-se a expressão de uma sociedade com desigualdades extremas, cuja erradicação implicaria, necessariamente, transformações sociais. (FREITAS, 2003, p.34)

No mesmo sentido, Adas pondera que a fome não é somente um problema biológico, é um grave problema político, econômico e, sobretudo social (ADAS, 1988, p. 06). Importante ressaltar que, estar em estado de fome não é somente estar privado de acesso a qualquer

alimento, mas o fato de não ter acesso a quaisquer dos nutrientes indispensáveis à vida humana com qualidade. É isto que podemos considerar como sendo a fome<sup>2</sup>. Para Irio Luiz Conti,

A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria. (CONTI, 2009, p. 15).

O filósofo e economista alemão Karl Heinrich Marx (1818 – 1883) rebate veementemente a teoria Malthusianista, nas palavras de Melhem Adas (1988):

(...) Marx sustentava que a causa do grande crescimento populacional é a forma de produção capitalista, pois esta, para sobreviver, necessita de um relativo excesso de população. Esse excessivo populacional fica permanentemente desempregado, causando o barateamento da mão-de-obra. Isso favorece enormemente o capitalista, porque é interessante para ele que a oferta de empregos seja menor que a procura... (p.26)

A concepção de Marx é de grande relevância, pois no decorrer de todos os dias, milhões de vidas são interrompidas pelo flagelo da fome em um mundo onde há alimentos para todos (*id.* p. 13). Diante disso, colocar em evidência a questão da fome, significa também considerar os aspectos estruturais que formam e conformam a sociedade burguesa em suas diferentes dimensões, pois é notório que o acesso desigual aos alimentos é um dos componentes centrais das contradições do modo de produção capitalista, sendo que a principal delas é: quanto mais a sociedade produz riqueza (pela exploração crescente do trabalho humano), maior é a apropriação dessa riqueza por uma parcela cada vez menor da sociedade.

A desigual distribuição de terras e conseqüentemente de riquezas da qual a sociedade brasileira é palco, se concretiza através da manutenção da desigualdade. E a desigualdade nada mais é do que uma forma de dominação das classes dominantes em desfavor das classes dominadas, no sentido de que, essa relação, se torna um ciclo vicioso, sempre buscando manter o domínio de uma determinada classe sobre a outra.

Isso se torna evidente com o capitalismo, que tem como uma das suas principais características, a acumulação de Capital. Assim, quem detém o Capital, tem as melhores condições de sobrevivência. De outro lado, estão os trabalhadores, que não detém nem o Capital

---

<sup>2</sup> TOBELEM, Alain. Josué de Castro e a descoberta da fome. Rio de Janeiro: Leitura, 1974, p. 41.

nem os meios de produção, pessoas que servem para o capitalismo apenas como uma “engrenagem do sistema”. Uma classe que, em virtude das desigualdades, é obrigada a vender sua força de trabalho aos burgueses para receber, em troca, os meios necessários à sua subsistência. Sendo assim, a problemática da fome também se encontra como constitutiva da desigualdade. Em consonância, Adas (1988) afirma que:

No Terceiro Mundo, o desperdício de terra é escandaloso. Latifúndios improdutivos coexistem com milhões de pessoas passando fome. Os latifundiários, neste caso, não produzem e não deixam os outros produzirem. Realizam uma verdadeira especulação da terra, possuindo-a como uma reserva de valor e contribuindo, assim, para o aprofundamento da miséria e da fome. (p. 24)

Não há que se falar em desigualdade, sem tratar do cerne dessa questão, que é a pobreza. A pobreza é o maior mecanismo utilizado pela classe dominante para perpetuar sua dominação sobre os indivíduos. É certo que a pobreza é um fenômeno que permeia a sociedade antes mesmo da divisão de classes que vivenciamos atualmente. O que se torna notório, é que é no modo de produção capitalista que a pobreza toma desdobramentos ainda maiores. E é o modo de produção capitalista, na relação capital *versus* trabalho, ou seja, exploração da classe trabalhadora pelos capitalistas dá ensejo para a pobreza, na medida em que, o acúmulo do capital por poucas pessoas faz com que a pobreza seja um problema permanente. (ADAS, 1988; FREITAS, 2003).

Nesse pêndulo interpretativo, Irio Luiz Conti (2009), acrescenta que a pobreza pode ser analisada ainda, por dois vieses, como pobreza absoluta ou pobreza relativa:

A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. (p. 15)

Costa (1984) complementa afirmando que a sobrevivência física deve ser considerada quando se refere a pobreza absoluta, ao passo que considerar a intensidade da pobreza não pode ser meio para subestimar um nível de pobreza em detrimento de outro. Nesse sentido, o autor em comento, pontua que o conceito de pobreza absoluta mostrou-se limitado. Assim, Marcelo Medeiros (2012), lembra que a partir dos anos 1970 uma definição de pobreza começou a ser formulada por Peter Townsend Wolf Scoti (1981) e Amartya Sen (1995), conceito este denominado de pobreza relativa, de tal modo, afirmam que não é possível analisar a pobreza de

um modo geral, e sim de uma forma direta e específica pautando-se em aspectos peculiares de cada sociedade a ser analisada.

Desse modo, é notório observar que os debates sobre definições e mensuração de pobreza é relativamente recente e multifacetado, contudo, é importante considerar que atualmente é comum que estudiosos e policy makers levem em consideração diversos momentos históricos e aspectos culturais dos diferentes países.

## 1.2. A pobreza como matriz essencial para a problemática da fome

Como mencionado no tópico anterior, à fome é um flagelo que atinge a humanidade e a matriz desse problema é a pobreza que atinge milhões de pessoas em todo o mundo. Tratar de tal problemática é um trabalho desafiador, pois envolve estruturas milenarmente arraigadas. Nesse sentido, Medeiros (2012) afirma que “*uma análise multidimensional pode ser feita a partir da combinação de diversas medidas unidimensionais da pobreza, isto é, sem depender de um índice sintético.*” Seguindo o mesmo raciocínio os autores Barros, Henriques e Mendonça (2000) preceituam que:

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Desse modo, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a essa medida. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor. (p. 02)

Nesse sentido, é jus e necessário entender que a pobreza se alia a três categorias principais: desigualdade, renda *per capita* e insegurança alimentar que condicionam e acabam por perpetuar o ciclo da fome.

Para Layrargues (2009), é fundamental pontuar que os termos pobreza e desigualdade<sup>3</sup> não são sinônimos, são conceitos parecidos, mas que possuem significados distintos, uma vez que, “[...] apesar de a pobreza representar uma dimensão da desigualdade – a desigualdade

---

<sup>3</sup> Sabe-se que o termo desigualdade se constitui como um conceito muito amplo, pode a desigualdade ser tratada e analisada por diversos aspectos, entretanto não cabe aqui discutir a desigualdade no seu mais pormenorizado conceito. O objetivo das ressalvas é apenas destacar que há elementos na análise da desigualdade de qualquer distribuição que estão além das decisões sobre como representar a desigualdade. (Medeiros, 2012)

econômica –, a desigualdade não é só econômica”. (p.02) Medeiros (2012) complementa afirmando que definir a desigualdade não é uma tarefa simples, ao passo que, “[...] esforços importantes foram realizados nessa área, em particular no que diz respeito aos conteúdos valorativos implícitos nas desigualdades consideradas em estudos sobre desigualdades sociais.” (p.22) Layrargues (2009), reitera ainda que:

A desigualdade pode se revelar em inúmeras manifestações sociais, como no acesso ou falta de acesso aos serviços públicos básicos como educação, saúde, transporte, água e saneamento; na questão étnica e de gênero; na ocupação de postos de trabalho, de cargos de direção, etc. (p.02)

Para David Champernowne e Frank Cowell (1998) a desigualdade perpassa por duas abordagens importantes. A primeira, assim como a pobreza absoluta relaciona-se as diferenças, e a segunda, vinculada com a pobreza relativa associa-se as suas razões.

Nessa senda, Medeiros (2012) problematiza uma definição “por negação bastante óbvia: desigualdade é uma situação onde não existe igualdade” (p.22). Se não existe igualdade, existem pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidades sociais que são condicionadas pelo não acesso a uma condição básica de subsistência<sup>4</sup>.

Ligado à categoria de desigualdade se insere a discussão sobre a categoria renda *per capita*. Nesse diapasão, Amartya Sen (1995), mostra que um passo crucial no estudo da desigualdade é responder à pergunta “desigualdade de quê?”. Assim:

Um ponto que merece atenção é a diferença entre desigualdade de rendimentos e desigualdade de bem-estar. Muitas vezes a resposta verdadeira para a pergunta “desigualdade de quê?” em análises da distribuição de renda seria “bem-estar”. Como é muito difícil medir bem-estar, vários estudos o tratam como sinônimo de renda. Para a construção das representações da desigualdade não faz muita diferença qual a distribuição em questão, mas do ponto de vista substantivo há quem julgue que a distribuição da renda não é um indicador seguro da distribuição do bem-estar. [...] É possível enumerar outras razões para diferenciar níveis de renda de níveis de bem-estar. (MEDEIROS, 2012. p. 27)

Por sua vez, Crespo e Gurivitz (2002), afirmam que a falta de bem-estar, alimentos, moradia, terra e outros ativos, é reflexo da pobreza, que leva a fome e a privação de capacidades,

---

<sup>4</sup> Em termos sumários, poderíamos afirmar que a desigualdade está relacionada a distância que existe entre o cidadão mais rico de uma sociedade e o cidadão mais pobre da mesma, e, a pobreza, por sua vez, estaria relacionada a capacidade e as possibilidades dos indivíduos garantirem sua subsistência e ter acesso a bens e serviços que o mantenham minimamente produtivo. A menção aos autores que trouxemos nesse debate é para demonstrar a pluralidade de acepções no tema e como essa pluralidade interfere na formulação das políticas públicas, como veremos mais adiante.

privação esta que para os referidos autores está diretamente ligada a fatores físicos e sociais que inviabilizam que os indivíduos detenham as mesmas condições e oportunidades de acesso aos meios de subsistência que garantem dignidade e cidadania. Para tanto:

A relação entre renda e capacidade é demasiadamente afetada pela idade da pessoa (necessidades específicas dos idosos e muito jovens), pelos papéis sexuais e sociais (por exemplo, as responsabilidades da maternidade e também as obrigações familiares determinadas culturalmente), pela localização (por exemplo, propensão a inundações ou secas, ou insegurança e violência em alguns bairros pobres e muito populosos), pelas condições epidemiológicas (por exemplo, doenças endêmicas em uma região) e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou ter um controle apenas limitado. (CRESPO E GURIVITZ, p.06)

Diante de tais aspectos, é notório observar que o problema da distribuição de renda também se vincula a um *déficit* de demanda efetiva (por bens e serviços) no mercado de trabalho. Tendo em vista o avanço tecnológico, a mão de obra humana constantemente está sendo substituída por maquinários, em razão dessa substituição um contingente da população fica excluído do mercado de trabalho, e ao não poder vender sua força de trabalho, não tem fonte de renda que lhe permita adquirir no mercado bens e serviços. (MONTAÑO, 2012).

Assim, não tendo renda, o ser humano não podendo cortar ou excluir as despesas com transporte e aluguel, por exemplo, resta-lhe então, cortar despesas com a alimentação, ou seja, o indivíduo acaba trabalhando cada dia mais e se alimentando cada dia menos, o que concomitantemente faz com que as consequências sobre a sua saúde vão se tornando cada vez mais drásticas. (ADAS, 1988).

Assim, o relatório da Oxfam 2019 ressalta que “(...) *estimativas do Banco Mundial revelam que quase metade da população no mundo sobrevive com menos de US\$ 5,50 por dia e que a taxa de redução da pobreza caiu pela metade desde 2013.*” E isso acontece em decorrência da má distribuição de renda, pois segundo tal relatório, “*em 2019, os bilionários do mundo, que somavam apenas 2.153 indivíduos, detinham mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas*”. A perpetuação da pobreza acontece pelo fato do sistema vigente permitir que uma elite dominante detenha grandes riquezas e a população trabalhadora sobreviva com um mínimo, que não é suficiente para suprir todas as suas necessidades.

Nesse pêndulo interpretativo, Marx afirma que essa estrutura é decorrente do monopólio da produção capitalista, que para suprimir a desigualdade de renda é necessário desaparecer com os antagonismos de classe e consecutivamente a mudança do sistema de produção capitalista que produz a pobreza, para o livre desenvolvimento de cada um, resultando no livre desenvolvimento de todos. (MARX, 2011; SOUZA E SANTOS, 2015).

Pautando-se nessa corrente marxista e firmando o entendimento sobre a pobreza e como a má distribuição de renda é uma de suas causas principais, Conti (2009) complementa que “*o flagelo da fome não resulta de fenômenos naturais, nem da acomodação de pessoas que não querem trabalhar, muito antes, advém das ações, ou da ausência de ações políticas dos humanos.*” (p.14) No mesmo raciocínio Yunus, pontua que:

A pobreza não é criada pelo povo pobre. Ela é criada pela ordem econômica e social. Portanto, se queremos acabar com a pobreza, temos que introduzir mudanças nessa ordem. Temos que reprojeter tais instituições, econômicas e sociais, e os conceitos que tiveram seu papel na criação da pobreza. Não está nas mãos das pessoas pobres. Se lhes dermos oportunidades, elas serão capazes de cuidar de si mesmas e tirar a si mesmas da pobreza. É uma questão de remoção de obstáculos, e não de mudar as pessoas. As pessoas pobres são plenamente equipadas para a ação. Pessoas pobres são tão capazes quanto qualquer outra pessoa. A diferença é que o sistema não trabalhou a seu favor. Precisamos fazer o sistema mudar. (YUNUS, 2012, p.36)

Por sua vez, Kerstenetzky (2000) afirma que para o economista Amartya Kumar Sen, existe “[...] uma ênfase crescente na avaliação das necessidades básicas, incluindo renda, saúde, educação, expectativa de vida, e na construção de indicadores sociais que transcendem o indicador de renda.” (p.118). No qual:

A questão central é a qualidade da vida que podemos levar. A necessidade de possuir mercadorias para que se alcance um determinado patamar de condições de vida varia grandemente segundo características fisiológicas, sociais e culturais, além de outras igualmente contingentes [...] O valor do padrão de vida repousa na vida, e não na posse de mercadorias, a qual tem relevância derivada e variável. (Sen, 1990, p. 25)

Em contraponto, os autores Barros, Henriques e Mendonça (2000), apontam como possível solução para redução da pobreza:

A estratégia de redução da pobreza solicita o crescimento da renda *per capita* ou a distribuição mais igualitária da renda. Uma combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade, em princípio, aparenta conceder maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza. (p.19)

É possível averiguar por meio do relatório da Oxfam (2020) que tal “estratégia” não está sendo colocada em prática, pois “(...) *uma enorme parcela do aumento da renda global constantemente beneficia os que estão no topo da pirâmide econômica, deixando os que estão na base cada vez mais para trás.*” (p.09.).

Posto isto, verificamos que o debate conceitual e técnico sobre pobreza, desigualdade, renda e suas demonstrações possibilitam a emergência de várias vertentes interpretativas que podem se desdobrar em ação política, mas que aqui, destacamos duas. A primeira vertente é aquela que irá propor ações de compensação por dentro do sistema capitalista instituído, isto é, ao buscar formas técnicas de mensurar desigualdade e pobreza, essa vertente busca orientar políticas públicas que possam reparar os danos causados pelas imperfeições do sistema capitalista. E para isso, busca, como fica claro nos argumentos de Amartya Sen, estimular o desenvolvimento de capacidades individuais de modo que os “pobres” encontrem em si mesmos as respostas para sua situação de pobreza, com maior ou menor grau de amparo estatal. Essa corrente oscila entre o entendimento que coloca a renda como determinante da pobreza e uma outra compreensão que acrescenta a renda outras variáveis, como qualidade de vida, por exemplo. A segunda vertente, inspirada na tradição marxista, considera a pobreza e a desigualdade como elementos estruturais da dinâmica capitalista, sendo, portanto, inelimináveis desse sistema. Logo, o fim da pobreza e da desigualdade e de tudo o mais que advém delas, só é possível com a supressão do sistema de opressão, ou seja, uma outra sociedade não mais baseada na exploração e na apropriação privada dos meios de produção.

Para o nosso estudo, em que pese o nosso entendimento de que a superação do modo capitalista de produção se faz necessária, intencionamos seguir problematizando os conceitos que sustentam e estão presentes nas formulações das políticas públicas do Brasil recente, pois entendemos que esses conceitos também estão permeados por elementos essenciais da luta de classes, uma vez que a luta da classe trabalhadora, seja urbana ou camponesa, também passa pelo atendimento imediato de suas condições de sobrevivência.

Assim, seguimos nosso debate conceitual analisando a relação entre a categoria de renda *per capita* com a discussão sobre (in) segurança alimentar e nutricional. Segundo Leão (2013), o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito em permanente construção. A questão alimentar e nutricional está relacionada com diferentes interesses e diversos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, razão pela qual sua concepção ainda é assunto debatido por variados segmentos da sociedade, no Brasil e no mundo. Além disso, o conceito evolui à medida que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade.

Ao passo que, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar, sendo, portanto, uma referência importante para o que dissertamos agora. Em 1996, a convite da FAO, os Chefes de Estado e de Governo, reunidos na Cúpula Mundial da Alimentação,

movidos pelo objetivo de atingir a segurança alimentar para todos e erradicar a fome, a definiram como:

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 essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo. (FAO, 1996)

Valente *et al* (2002) pontua que o conceito de segurança alimentar se tornou relevante a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), razão pela qual, tal conceito “teria estreita ligação com o 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.” (BRASIL, 2013, p.13)

Mais tarde, o conceito ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), “os Estados Unidos viram a necessidade de frear o domínio dos comunistas através da segurança alimentar, em que estes utilizam o problema da fome, da pobreza e da miséria em determinados países para causar instabilidade social” (CAVALHEIRO, 2016, p.14). Silva (2012) complementa que em resposta a tal instabilidade “processos revolucionários foram desencadeados, portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial” (p.9).

Após a Segunda Guerra, Cavalheiro (2016) ressalta que em 1945 – com o surgimento da FAO – até meados de 1974 foram realizadas inúmeras conferências a fim de reformular o conceito de segurança alimentar, até porque, segundo Valente, “o enfoque estava no alimento e não no ser humano” (VALENTE, 2002, p.54). Entretanto, em 1986 segundo o mesmo autor, o “Banco Mundial definiu a segurança alimentar como: o acesso por parte de todos, a todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável” (VALENTE, 2002, p. 55) reformulando o conceito anteriormente adotado e finalmente desembocando no que a FAO define atualmente como segurança alimentar e nutricional.

Com a formulação de tal definição, nascem mecanismos para que o referido tema tenha proteção jurídica, por meio de decretos e leis. Para nosso estudo, se faz necessário entender como se constitui a insegurança alimentar, e por isso faremos uma sucinta explicação. Nesse sentido, a insegurança alimentar configura-se em decorrência de fatores:

tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção predatória em relação ao ambiente e bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural (CONSEA, 2004, p.4).

Seguindo essa lógica, Irio Luiz Conti (2009) afirma que existem três níveis de insegurança alimentar:

A insegurança alimentar comumente é classificada em três níveis: leve, moderada e grave. A insegurança alimentar leve se caracteriza pela preocupação da família não conseguir alimentação no futuro. A insegurança alimentar moderada se mostra à medida que uma família precisa ir reduzindo a quantidade e a variedade de alimentos para que estes não venham a faltar antes da aquisição ou da recepção de uma nova cesta de alimentos, que pode ocorrer com a recepção do salário ou do benefício do Programa Bolsa Família, no caso das famílias titulares deste direito. Finalmente, a insegurança alimentar grave ocorre quando uma pessoa ou sua família passam fome. Toda pessoa que sobrevive com menos de 1 dólar por dia é considerada em estado de insegurança alimentar grave. (p.16)

Ainda nos encaminhamentos da Cúpula Mundial de Alimentação, vários outros fatores foram levantados como componentes da insegurança alimentar:

A pobreza é uma causa importante de insegurança alimentar e o progresso sustentável em sua erradicação é fundamental para melhorar o acesso aos alimentos. Os conflitos, o terrorismo, a corrupção e a degradação do meio ambiente contribuem também consideravelmente para a insegurança alimentar. É preciso esforçar-se para conseguir uma maior produção de alimentos, incluindo os alimentos básicos. Isso deve realizar-se no contexto da utilização sustentável dos recursos naturais, da eliminação de modelos de consumo e produção não-sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e da estabilização no prazo mais curto possível da população mundial. Reconhecemos a contribuição fundamental das mulheres para a segurança alimentar, sobretudo nas zonas rurais dos países em desenvolvimento, e a necessidade de garantir a igualdade entre o homem e a mulher. Para reforçar a estabilidade social e contribuir na correção da excessiva taxa de migração do campo para as cidades que muitos países enfrentam, será também necessário considerar prioritária a revitalização das áreas rurais (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE ROMA, 1996, p. 1-2).

Conti (2009), traz uma proposta alternativa, afirmando que, para que toda pessoa tenha acesso aos alimentos necessários para sua segurança alimentar e nutricional, é preciso “o respeito à agrobiodiversidade, um amplo processo de geração e distribuição de renda, reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e acesso aos recursos produtivos e hídricos.” (p.17)

Diante do exposto, é possível observar que as três categorias analisadas, refletem na impossibilidade do indivíduo que vive em situação de pobreza ou de extrema pobreza, obter

acesso aos alimentos necessários para sua sobrevivência, inviabilizando conseqüentemente o acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes, sem que se comprometam as demais necessidades básicas para uma existência digna.

Todavia, observa-se que problema não é novo, como não são novas as propostas para a sua eliminação; nos parece que o que prevaleceu ao longo do tempo, foi a indiferença e o descaso da parte privilegiada da humanidade relativamente à desfavorecida.

### **1.3. Capitalismo e produção de alimentos: contradições estruturais**

Desde os primórdios até a atualidade, o homem intervindo na natureza<sup>5</sup>, ampliou e modificou constantemente o modo de produção<sup>6</sup> e de distribuição de alimentos. Nesse sentido, Viana (2010) afirma que:

[...] o ser humano passou a dominar o processo de produção de alimentos e abandonou a dependência dos alimentos disponíveis no meio ambiente, e passou a domesticar os animais e plantas e aprender a produzir os alimentos, isto proporcionou avanços que permitiu a humanidade lutar contra a fome e superá-la. (p.02)

Seguindo esse raciocínio, Martins e Farias (2002) preceituam que “a base desta intervenção está em suprir as necessidades de sobrevivência do ser humano, ao se tentar produzir mais alimentos e com qualidade superior para que se tenha acesso a um número cada vez maior de pessoas e assim suprir as necessidades primárias de existência” (p.21). Entretanto, Viana (2010) enfatiza que, o aumento da produção de alimentos não possibilitou que um maior número de pessoas tivesse acesso a eles, uma vez que, “juntamente com este processo, o surgimento da propriedade privada e, na sociedade moderna, a generalização do processo de produção de mercadorias, inviabilizou a abolição total e definitiva da fome.” (p.02)

Diante desse contexto, é de fundamental importância entender primeiramente o que são e como se estruturam os meios de produção. Karl Marx, o grande doutrinador sobre os estudos relacionados aos meios de produção, pondera que, o fundamental é não só entender o que a humanidade produz, mas também como a humanidade se organiza para executar essa

---

<sup>5</sup> Desde a coleta simples e natural de alimentos até a revolução tecnológica do século XXI.

<sup>6</sup> O conceito de modo de produção esboçado aqui advém da ideia de uma teoria geral, válida para todos os modos de produção, assim como também existem teorias particulares, ou seja, a teoria geral serve de referência para a construção de teorias específicas de vários modos de produção que já existiram (por ex.: comunidade primitiva, escravidão, feudalismo, capitalismo, etc.) (BARROS, 2012)

produção. Assim, Barros (2012), aduz que “para se compreender o conceito de modo de produção é preciso considerar esse aspecto central: *as relações específicas que são postas em movimento pelos humanos numa dada sociedade, com a intenção de produzir e reproduzir sua vida material*”. (p.05-06).

Marx afirma que não existe uma única definição de modo de produção, mas sim, teorias particulares que tem como norte uma teoria geral, até porque os modos de produção passaram por inúmeras modificações:

[...] desde o modo de produção primitivo até chegar ao modo de produção capitalista, passando pelos modos escravista e feudal, e inclusive um modo de produção asiático que mostrava características diferenciadas aos outros modos de produção existentes na história. (COLAO, 2006.p.147)

É importante ressaltar o modo de produção socialista, tendo em vista que, a autora em comento, bem como Quintanilla (1985), afirmam que tal modo se caracteriza como uma contraposição ao modo de produção capitalista e conseqüentemente altera e supera o contexto da luta de classes entre o proletariado e a burguesia. Sendo assim, podemos inferir que nesse modo de produção, a produção e distribuição de alimentos tenderia a ser igualitária.

Seguindo tal pensamento, Barros (2012) pondera que além das relações econômicas, as relações sociais são importantes para a caracterização dos modos de produção. Desse modo:

pode-se dizer que a caracterização de um modo de produção depende do reconhecimento de como as relações sociais de produção são reproduzidas, ou seja, quais as determinações da permanência contínua da reprodução do modo de produção, o que nos leva, necessariamente, a ter que desvendar: quais são as características essenciais dessas relações sociais de produção; como estão distribuídos os meios de produção (propriedade dos meios de produção); como se dá a apropriação do que é produzido; como estão dispostos os humanos nessas relações sociais de produção (as classes sociais); a forma de Estado e de todo o aparelho jurídico-político derivado dessas relações essenciais para a reprodução, bem como as representações ideológicas que permitem até certo ponto a coesão social. (p.07)

Balibar (1980) contribui nesse debate ponderando que, a partir das relações sociais:

Podemos, pois, finalmente traçar o quadro dos elementos de qualquer modo de produção, invariantes da análise das formas:

1. Trabalhador;
2. Meios de produção;
  - 1. Objeto de trabalho;
  - 2. Meio de trabalho;
  - 3. Não Trabalhador;
- A. relação de propriedade;

## B. relação de apropriação real ou material. (p.170)

Diante desse contexto, é notório observar que, conforme já mencionado, os modos de produção já passaram por diversas modificações, prevalecendo atualmente o modo de produção capitalista. Tendo seus germes na Idade Média, por volta do século XI, quando os proprietários de oficinas artesanais começaram a pagar seus aprendizes, tal modo fez com que desaparecesse “[...] o ser humano como pessoa. O único bem que ele tem é sua força de trabalho que é considerada mercadoria, que é comprada pelo capitalista. Ou seja, o indivíduo não tem valor em si, entretanto pode vender sua força de trabalho.” (COLAO, 2006.p.160). Assim, no modo capitalista de produção:

põem-se de lado os valores de uso das mercadorias, quando se trata da relação de troca entre elas. [...] Como valores de uso, as mercadorias são, antes de mais nada, de qualidade diferente; como valores de troca, só podem diferir na quantidade, não contendo, portanto, nenhum átomo de valor de uso (MARX, 1985, p. 44).

Dessa forma, o capitalismo não enxerga o trabalhador como um sujeito de direitos, mas sim como um instrumento de exploração para o maior lucro possível. O trabalhador depende da obtenção de renda para sua sobrevivência, e se vê obrigado a se subordinar aos ditames do capitalismo. Assim, “[...] O sistema capitalista impõe duas horrendas opções ao trabalhador: vender sua força de trabalho abaixo do valor e denegrir<sup>7</sup> sua saúde ou não aceitar as condições do Capital e padecer com a fome e a miséria.” (BOAS, 2014, p. 09).

Ao final, COLAO (2006), reitera que:

[...] os meios de produção pertencem a uma minoria. E o que produz o ser humano, como trabalhador, não lhe pertence. A produção se torna mercadoria, e inclusive a força de trabalho do ser humano é mercadoria, cujo valor também varia no mercado. Como essa minoria é absolutamente dominante, é também proprietária da tecnologia. E isso tem significado, que a tecnologia substitua o ser humano no processo produtivo. Como consequência disso, o trabalho desaparece para o trabalhar manual e intelectual. E falta de trabalho para o ser humano, aumenta a miséria no mundo. (p.145)

Nessa senda, é ingenuidade pensar que o modo de produção capitalista de alimentos foge a lógica atribuída ao modo de produção geral, o resultado da produção de alimentos, assim como o resultado da produção de mercadorias pertencem a uma pequena minoria. Por mais que existam modos alternativos de produção de alimentos, a tendência é que tais modos sigam o

---

<sup>7</sup> Mantivemos o uso da palavra denegrir para nos manter fiéis a citação, temos ciência da raiz pejorativa racial do termo.

modelo predominante, que visa o lucro através da produtividade. Justamente porque esses modos alternativos não conseguem produzir em largas escalas. Dessa forma, o modo de produção capitalista investe constantemente no desenvolvimento de tecnologias de produção. (VIANA, 2010). Sobre essa evolução tecnológica Damo, Schmidt e Cartea (2015) frisam que:

O desenvolvimento tecnológico que caracterizou a modernidade tornou possível o domínio da mercadoria, com a conseqüente degradação da qualidade alimentar, justamente por que o uso da tecnologia e do saber, apesar da neutralidade que alguns ingênuos lhe atribuem, tem um direcionamento bem articulado com os interesses do sistema agroalimentar industrial. (p.79)

Neste contexto, há uma subordinação das necessidades vitais da humanidade ao processo de reprodução do capitalismo e sua busca incessante de lucro. Isto porque produz duas conseqüências fundamentais convivendo juntas: a opulência e a escassez, como explicitou Viana (2010):

O dilema da produção capitalista de alimentos reproduz o processo de desigualdade e exploração de classes e também, outra face desse mesmo processo, exploração e desigualdade de países. A opulência se concentra nas classes privilegiadas de todos os países e de forma mais extensa nos países imperialistas e a escassez se concentra nas classes mais empobrecidas e em maior grau nos países de capitalismo subordinado. [...] A escassez é para determinadas classes sociais e não para todos, e, da mesma forma, a opulência é apenas para as classes privilegiadas (p.07).

Nessa contradição entre sociedades privilegiadas e subordinadas, Damo, Schmidt e Cartea (2015), aludem que a indústria moderna de alimentos fez a substituição da comida fresca e preparada em casa por produtos industrializados, com o objetivo de dar a segurança aos consumidores em relação à contaminação alimentar, com o resultado positivo de tal substituição, a indústria de alimentos se transformou em uma “indústria do lucro”, e passou, então, a partir daí a não dar a devida atenção à problemática da segurança alimentar e nutricional. Para Carneiro (2003):

[...] a indústria e as novas tecnologias da alimentação foram um processo histórico de racionalização, industrialização e funcionalização da alimentação, mas, por outro, as conseqüências negativas da industrialização também começaram a ser denunciadas: contaminação ambiental com embalagens e garrafas plásticas, uso de aditivos químicos, padronização dos gostos alimentares, controle oligopólico dos mercados, relações comerciais desvantajosas para os países periféricos. (p. 102-103)

Seguindo essa lógica, a industrialização dos alimentos, através do refino, o uso de agrotóxicos, fertilizantes e demais substâncias nocivas ao organismo, fizeram com que nutrientes essenciais para a boa nutrição humana fossem afetados colocando em risco a saúde dos indivíduos. Diante dos dilemas contraditórios que envolvem a produção de alimentos o “modo capitalista de produzir, distribuir e consumir alimentos acaba por normalizar a coexistência entre famintos e não famintos, o que indica a desarmonia na qualidade alimentar em dois sentidos: o das privações e o dos excessos.” (DAMO, SCHMIDT E CARTEA 2015).

Boas (2014) confirma tal ideia afirmando que:

O indivíduo que se alimenta insuficientemente ou que possui uma alimentação carente em alguns nutrientes indispensáveis à saúde humana, também tem fome. Mesmo estando obeso, ou se alimentando com regularidade, ele pode apresentar algumas enfermidades decorrentes da insuficiência de certos elementos em sua dieta. (p.02)

Tendo em vista todas as problemáticas ressaltadas, Martins e Farias (2002) ponderam que existem pessoas que defendem que frente aos avanços na área biotecnológica para agricultura, a sociedade está diante da chamada “Terceira Revolução Agrícola” [...], “Entretanto, concomitantemente ao aumento vertiginoso da produtividade das principais culturas e, conseqüentemente, da produção global de alimentos, a fome atingiu recordes em todo mundo.” (p.21).

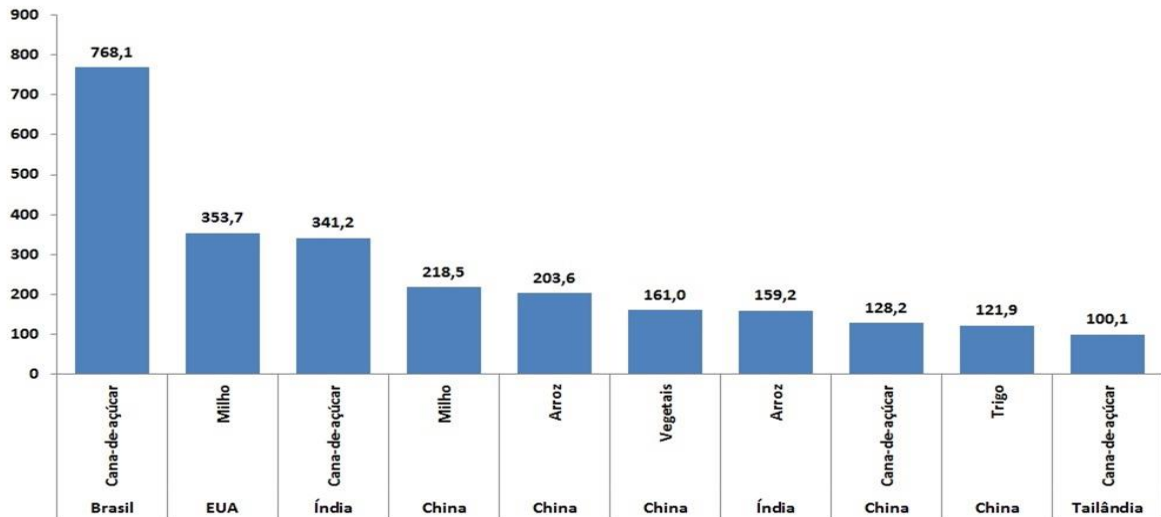
Uma outra forma de explicar a fome é colocada por Peter (2002) quando esse ressalta que o problema mundial da fome não está relacionado com a produção, mas sim com a distribuição dos alimentos. Sendo assim, o autor em comento, aduz que:

o problema não é que o mundo não seja capaz de produzir o suficiente para alimentar e abrigar a sua população. Nos países pobres, as pessoas consomem, em média, 180 quilos de grãos por ano, ao passo que nos Estados Unidos, essa média é de cerca de 900 quilos. A diferença resulta no fato de que, nos países ricos, alimentamos os animais com a maior parte dos nossos grãos, transformando-os em carne, leite e ovos. Por ser este um processo extremamente ineficaz, os habitantes dos países ricos são responsáveis pelo consumo de muito mais alimento do que o dos países pobres, que comem poucos produtos de origem animal. Se parássemos de alimentar os animais com grãos e com soja, a quantidade de alimento poupado seria – caso fosse distribuído aos que dele necessitam – mais do que o suficiente para acabar com a fome no mundo inteiro. (p.231).

Diante dessa análise, fica evidente a contradição existente entre a capacidade das sociedades produzirem alimentos e sua incapacidade de distribuí-los com equidade e até mesmo isonomia. O gráfico 1 mostra, justamente que as maiores safras mundiais não são necessariamente as safras de países que melhor distribuem alimentos, segundo a FAO, no ano

de 2013. Nota-se que, no referido ano, o mundo produziu 2,5 bilhões de toneladas de grãos e vegetais, alimentos basilares da alimentação mundial.

**Gráfico 1: MAIORES SAFRAS MUNDIAIS, POR PRODUTOS E PAÍS, EM MILHÕES DE TONELADAS**



Fonte: Dados da FAO, 2018.

De acordo com FAO, uma pessoa precisa ingerir de 1.900 a 2.400 Kg/calorias por dia para estar adequadamente alimentada. Assim, o gráfico acima comprova que a produção alimentícia mundial em 2013 seria mais que suficiente para suprir a necessidade nutricional dos mais de sete bilhões de habitantes do planeta. Partindo desse pressuposto, Boas (2014) pondera que:

A má distribuição destes alimentos em âmbito internacional e a desigual distribuição de renda são fatores que impedem que um quantitativo enorme de seres humanos tenha acesso à alimentação. Os avanços tecnológicos no setor alimentício não foram capazes de exaurir a fome pelo mundo. Isso vem a ratificar o caráter contraditório do capitalismo, que mantém as taxas de produção numa ascendente e amplia o número de pessoas sem acesso à renda ou à alimentação. (p.02).

Em contra ponto a essa má distribuição em escala global, a tabela 1 mostra a prevalência de subnutrição por continente, no intervalo de 2005-2017.

**Tabela 1: PREVALÊNCIA DA SUBALIMENTAÇÃO NO MUNDO, 2005-2017**

	prevalencia de la subalimentación (%)					
	2005	2010	2012	2014	2016	2017 <sup>1</sup>
<b>MUNDIAL</b>	14,5	11,8	11,3	10,7	10,8	10,9
<b>ÁFRICA</b>	21,2	19,1	18,6	18,3	19,7	20,4
África septentrional	6,2	5,0	8,3	8,1	8,5	8,5
África subsahariana	24,3	21,7	21,0	20,7	22,3	23,2
África oriental	34,3	31,3	30,9	30,2	31,6	31,4
África central	32,4	27,8	26,0	24,2	25,7	26,1
África austral	6,5	7,1	6,9	7,4	8,2	8,4
África ocidental	12,3	10,4	10,4	10,7	12,8	15,1
<b>ASIA</b>	17,3	13,6	12,9	12,0	11,5	11,4
Asia central	11,1	7,3	6,2	5,9	6,0	6,2
Asia oriental	14,1	11,2	9,9	8,8	8,5	8,5
Asia sudoriental	18,1	12,3	10,6	9,7	9,9	9,8
Asia meridional	21,5	17,2	17,1	16,1	15,1	14,8
Asia ocidental	9,4	8,6	9,5	10,4	11,1	11,3
Asia central y Asia meridional	21,1	16,8	16,7	15,7	14,7	14,5
Asia oriental y Asia sudoriental	15,2	11,5	10,1	9,0	8,9	8,9
Asia ocidental y África septentrional	8,0	7,1	8,9	9,3	9,9	10,0
<b>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	9,1	6,8	6,4	6,2	6,1	6,1
Caribe	23,3	19,8	19,3	18,5	17,1	16,5
América Latina	8,1	5,9	5,4	5,3	5,3	5,4
América Central	8,4	7,2	7,2	6,8	6,3	6,2
América del Sur	7,9	5,3	4,7	4,7	4,9	5,0
<b>OCEANÍA</b>	5,5	5,2	5,4	5,9	6,6	7,0
<b>AMÉRICA SEPTENTRIONAL Y EUROPA</b>	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5	< 2,5

Fonte: Dados da FAO (adaptado por Farmnews)

É notório observar que, infelizmente, as estimativas demonstradas na tabela confirmam que a prevalência da subnutrição na África e Oceania tem aumentado ao longo de vários anos. Segundo a FAO, a África continua sendo o continente com a prevalência mais alta de desnutrição, afetando quase 21% da população (mais de 256 milhões pessoas). A organização também revela que a tendência descendente que caracterizou a Ásia até há pouco tempo, pode ter chegado ao fim. A prevalência de desnutrição projetada para Ásia em 2017 indica uma situação em que se estima que 11,4% da população estaria desnutrida; isso representa mais de 515 milhões de pessoas e confirma que é a região com o maior número de pessoas subnutridas no mundo.

Singer (2002) um dos destacados estudiosos do tema elenca seu posicionamento sobre as contradições apresentadas:

O mundo produz alimentos em abundância para alimentar toda a sua população e, segundo algumas estimativas, teria condições de alimentar dez vezes mais gente. As pessoas passam fome não porque sejam muitas, mas devido à distribuição desigual da terra, a manipulação das economias do Terceiro Mundo pelos países desenvolvidos, ao desperdício de alimentos no Ocidente, e assim por diante. (p. 248).

Esse debate sobre *produção x distribuição*, também conta com estudiosos que se dedicam a pensar formas alternativas de produção, e, por sua vez, induzem também a um debate sobre formas alternativas de distribuição. Damo, Schmidt e Cartea (2015) são um exemplo disso. Os autores acreditam na agroecologia como método de produção e reafirmam suas vantagens não apenas pela qualidade orgânica dos alimentos, quanto por poderem ser distribuídos por fora dos padrões dominantes capitalistas. Afirmam que a agroecologia se baseia em métodos:

[...] não dependentes de energias limitadas, com nível reduzido de impactos socioambientais, guiada pelos princípios da ética e da sustentabilidade, que valorizam o trabalho do produtor, o cuidado com a saúde e com os sistemas naturais que sustentam a produção. (p.82)

Tonial (2009), por sua vez, afirma que atores tradicionais da dinâmica capitalista, como o Estado e a iniciativa privada, podem redirecionar suas práticas para geração de bem-estar. Nesse sentido, declara:

Além do Estado, as empresas privadas também podem ajudar no combate à fome, promovendo a inclusão social e investindo na formação e incorporação no mercado de trabalho de jovens excluídos. Em contrapartida a estas manifestações de ajuda, tanto da esfera pública como da privada, existem algumas críticas ao dever de ajudar que devem ser levadas em consideração. (p.78)

A autora reitera que existem divergências no entendimento sobre tais “ajudas”, exatamente como expressou Albert Sasson<sup>8</sup> ao afirmar que toda ajuda para o combate à fome favorece as populações mais desprotegidas, contudo, se não observarmos as intenções dessa ajuda ela pode levar ao tráfico de influências e gerar uma espécie de mentalidade de protegido, que não favorece a autonomia das populações. (TONIAL, 2009.p.78). Na mesma linha de raciocínio Peter Singer (2002) refere que ajudar os que “vivem na pobreza apenas asseguraria que mais pessoas viessem a nascer para viver nesta mesma pobreza e que as doações de entidades privadas somente permitiriam que os governos se furtassem às suas responsabilidades de ajudar” (TONIAL, 2009.p. 78). Ou seja, essas considerações nos permitem inferir que uma

---

<sup>8</sup> SASSON, Albert. Alimentando o mundo de amanhã. In: Ana Ines Heredia. Rio de Janeiro: Editora Imago, 1993.

condição fundamental para o enfrentamento da problemática da fome é tratá-la mesmo *como direito do cidadão cuja operacionalização se dá por meio de políticas públicas*.

Além disso, e, por fim, diante de toda a dramaturgia que envolve a problemática da fome, resta afirmar que os grandes responsáveis pelas possibilidades de erradicação da pobreza e da desigualdade são as lutas sociais. Através dos constantes entraves travados entre os movimentos sociais e o modelo de produção capitalista, é que se fez e se faz possível à busca por direitos. A luta incessante dos movimentos sociais fez com que o tema da fome não fosse esquecido, assim, se tornaram importantes agentes para que a alimentação fosse reconhecida como direito (ROCHA, 2008). Assuntos estes que serão discutidos no próximo capítulo.

## II

### LUTAS SOCIAIS E O DIREITO A ALIMENTAÇÃO

Como já apresentado no capítulo anterior, a alimentação é uma necessidade básica dos seres humanos, é inerente a sobrevivência e gera uma preocupação tanto individual quanto coletiva. Nesse sentido, desde as sociedades primitivas até as contemporâneas as lutas sociais sempre se configuraram como um meio hábil para se conquistar direitos ou efetivar os já reconhecidos.

Tendo em vista a enorme demanda por direitos, o que configura lutas sociais com diferentes objetivos, tais lutas começam a se organizar por meio de movimentos sociais. Entretanto, existem diferentes concepções sobre o que são movimentos sociais, como se organizam e a que interesses ou classes representam, pois afirmar ou conceituar com precisão o que vem a ser os movimentos sociais é tarefa árdua. Para além da conceituação, os movimentos sociais foram e são de extrema importância para o reconhecimento do Direito Humano a Alimentação Adequada. Essa luta se deu por um longo caminho que registra embates internos nos diferentes países até a conquista de regulamentações no cenário internacional.

Assim, diante das lutas dos movimentos sociais, que deram ensejo à discussão sobre alimentação, foram realizadas várias conferências, assinados tratados e construídos documentos na busca da materialização do Direito à Alimentação Adequada. Deste modo, esse capítulo objetiva demonstrar a relação inevitável que existe entre mobilização e direito ou dito de outra forma, o direito à alimentação como resultado das lutas preconizadas por movimentos sociais.

#### **2.1. Breves considerações sobre a História das lutas e movimentos sociais**

No decorrer da história moderna e contemporânea, nenhum direito foi conquistado sem mobilizações. Assim, “nas diversas conjunturas históricas têm ocorrido à necessidade da população em geral e da população de baixa renda em particular, de lutar pela sobrevivência e pelas necessidades humanas básicas” (CABRAL E SÁ, 2009) rompendo paradigmas e diversas formas de injustiças. (MAINARDI, 2015).

Nessa senda, os movimentos sociais<sup>9</sup> originam-se com caráter reivindicatório em diversas sociedades, a fim de protestar contra o conformismo humano e contra os antagonismos

---

<sup>9</sup> Maria da Glória Gohn afirma que “apesar do número razoável de estudos específicos sobre a problemática dos movimentos sociais, não podemos afirmar que existam teorias bastante elaboradas a seu respeito. Parte dessa lacuna é dada pela multiplicidade de interpretações e enfoques sobre o que são movimentos sociais. Um conjunto

sociais, ou seja, emergem do “processo de luta histórica das classes e camadas sociais em situação de subordinação [...] quando há ruptura da ordem dominante, quebra da hegemonia do poder das elites e confrontação das forças sociopolíticas em luta, ofensivas ou defensivas.” (GOHN, 1997, p.172).

A autora em questão apresenta quatro critérios fundamentais que devem ser observados antes de intitularmos certos grupos como movimentos sociais, pois, apesar das características comuns, as diferenças entre os movimentos não podem ser desconsideradas:

Uma primeira [diferença] é entre movimentos e grupos de interesses. Interesses comuns de um grupo é um componente de um movimento, mas componente não suficiente para caracterizá-lo como tal. Primeiro, porque a ação de um grupo de pessoas tem que ser qualificada por uma série de parâmetros para ser um movimento social. Este grupo tem que formar um coletivo social e, para tanto, necessita ter uma identidade em comum. Ser negro, mulher [...] ou não ter teto para morar, são adjetivos que qualificam um grupo dando-lhe objetivos comuns para a ação. Mas eles têm uma realidade anterior à aglutinação de seus interesses. Eles têm uma história de experiências culturais. [...] A partir dessa base, eles criam e renovam seus repertórios de ações, ideias, valores etc. Uma segunda diferença deve ser feita quanto ao uso ampliado da expressão ao se designar a ação histórica de grupos sociais. [...] Aqui se trata de uma categoria da dialética, a de movimento, em oposição à estática. É a ação da classe em movimento e não um movimento específico da classe. Esta diferença possibilita demarcar dois sentidos para o termo movimento: um ampliado e geral, outro restrito e específico. Uma terceira diferença deve ser feita entre modos de ação coletiva e movimento social propriamente. Um protesto (pacífico ou não), uma rebelião, uma invasão, uma luta armada, são modos de estruturação de ações coletivas; poderão ser estratégias de ação, modos de estruturação de ações coletivas; poderão ser estratégias de ação de um movimento social, mas sozinhos não são movimentos sociais. Finalmente, uma quarta diferença refere-se à esfera onde ocorre a ação coletiva. Trata-se de um espaço não-institucionalizado, nem na esfera pública nem na esfera privada. Mas devemos tomar cuidado com as generalizações empíricas, denominando de movimento tudo que estiver na esfera não-institucional. Os espaços coletivos não institucionalizados situam-se na esfera pública não-governamental, ou não-estatal, possibilitando aos movimentos dar visibilidade às suas ações. (GOHN, 2000.p. 12)

Nessa perspectiva, Amann (1991) narra a criteriosidade de parte dos cientistas sociais ao definir os elementos que constituem os movimentos sociais. “Para estes, o que vem a qualificar um novo movimento como Movimento Social é o elemento constitutivo: a contestação, o protesto, a insatisfação, o conflito, o antagonismo.” (p.13). Por sua vez, Mainardi (2015) afirma que, “a percepção do surgimento de novos movimentos sociais deve ser encarada

---

díspar de fenômenos sociais tem sido denominado como movimentos sociais. Na tentativa de clarificar a questão criaram-se novas taxinomias ou tipologias empíricas sem fundamentação teórica”. (GOHN, 2000). No entanto, a autora oferece uma tentativa de conceituar os movimentos sociais a partir do legado da tradição marxista, e, nesse sentido, os movimentos sociais serão tratados como importantes agentes no contexto da luta de classes, atuando, sobretudo na defesa dos interesses da classe trabalhadora, seja ela do campo ou da cidade.

de forma a entender que estes movimentos são fenômenos que se originam atrelados a uma dogmática, esta sim formadora do que se chama movimentos sociais” (p.11). Essa problematização conceitual adquire contornos internacionais na medida em que a luta de classes se intensifica mundialmente. Assim

Múltiplos movimentos sociais do Ocidente do Sul e do Leste que hoje em dia são denominados “novos” constituem com exceções novas formas de movimentos sociais que existiram através dos tempos. Ironicamente, os Movimentos “clássicos” da classe trabalhadora e sindicais surgiram principalmente no século passado e, com o passar do tempo, parecem ser mais um fenômeno transitório relacionado com o desenvolvimento do capitalismo industrial. Por outro lado, os movimentos camponeses, de comunidades locais, étnicos/nacionalistas, religiosos e até de mulheres/feministas existiram durante séculos e até milênios e muitos destes movimentos são comumente denominados como “novos”, embora a história europeia conte com numerosos movimentos sociais ao longo da história. Exemplos destes movimentos são as revoltas de escravos em Roma, as Beguine e outros 12 movimentos de mulheres no século XII, alguns dos quais desencadearam a caça às bruxas e outras formas de repressão contra as mulheres, os movimentos/guerras camponesas do século XVI na Alemanha, os conflitos históricos, na Ásia, no mundo Árabe e na expansão do Islã, assim como na África e na América Latina, múltiplas formas de movimentos sociais se converteram em agentes de resistência e transformação social. (FRANK; FUENTES,1989).

Nessa mesma linha de raciocínio, Mutzenberg (1999), afirma que:

Movimentos e mobilizações de grupos sociais são encontrados em diferentes épocas, lugares, situações e em distintas sociedades, com maior ou menor significação. Como exemplos podemos nos referir às revoltas de escravos, aos movimentos de mulheres da Idade Média, às guerras camponesas do século XVI, aos conflitos étnicos, aos movimentos religiosos como o franciscanismo, o protestantismo do século XVI. Na história do Brasil, encontramos vários deles, de diferentes características e dimensões, como movimentos emancipacionistas, messiânicos, culturais, políticos. Os dos anos 1970 e 1980 têm seus predecessores nos movimentos de bairro, de camponeses e operários das décadas anteriores. Ao se falar dos movimentos das últimas duas décadas, os autores procuram distingui-los dos anteriores, denominando-os de novos movimentos sociais (p.139).

Diante da ambiguidade do conceito de movimentos sociais, existe uma dualidade de linhagens clássicas de pensamentos, e tais pensamentos são caracterizados por teses distintas. De um lado, as teorias contemporâneas como as de Le Bon, Tarde e Ortega y Gasset e de outras teorias clássicas como as de Marx, Durkheim ou Weber. Assim:

De um lado estão os que, como Le Bon, Tarde e Ortega y Gasset, se preocupam com a irrupção das massas na cena política e veem nos comportamentos coletivos da multidão uma manifestação de irracionalidade, um rompimento perigoso da ordem existente; antecipam assim os teóricos da sociedade de massa. De outro lado estão os que, como Marx, Durkheim e Weber, se bem que com alcance e implicações diversos,

veem nos movimentos coletivos um modo peculiar de ação social, variavelmente inserida ou capaz de se inserir na estrutura global da sua reflexão, quer eles denotem transição para formas de solidariedade mais complexas, a transição do tradicionalismo para o tipo legal-burocrático, quer o início da explosão revolucionária. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2002, p. 797).

Sendo assim, mesmo que exista um antagonismo entre essas duas grandes linhas de interpretação, é notório pontuar que existem também semelhanças no tocante ao surgimento desses fenômenos, “como a instabilidade social, a luta para romper ou manter algum aspecto da sociedade, sobretudo a transcendência de um Estado de integração para outro de transformação, divergindo estes em relação ao caráter psicológico e sociológico” (MAINARDI, 2015.p. 16).

Diante destas teorias e sobre a caracterização de “novos movimentos” Gohn (1997) enfatiza que não podemos analisá-los como de fato novos, pois estes são construções derivadas dos paradigmas clássicos, acima citados. Assim, esses “novos movimentos” possuem concepções subjetivas, que se relacionam com aspectos como valores e moral, ou seja, para a autora, os “chamados novos movimentos sociais, abrangem dimensões subjetivas da ação social, relativas ao sistema de valores dos grupos sociais, não-compreensíveis para análise à luz apenas das explicações macroobjetivas.” (p.13).

Com base no exposto, e pela multiplicidade de interpretações e enfoques sobre o que são movimentos sociais, se torna uma tarefa complexa afirmar que exista apenas uma definição desse conceito. No entanto, a partir dessa abordagem é relevante trazer dois conceitos que mais se aproximam das discussões apresentadas. O primeiro deles é o de Gohn (2000), quando a mesma define que

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base. (p.13)

A segunda definição é dada por Ammann (1991), quando preceitua que

Movimento Social é uma ação coletiva de caráter contestador, no âmbito das relações sociais, objetivando a transformação ou a preservação da ordem estabelecida na sociedade. Sendo assim, os movimentos sociais em sua maioria lutam por melhorias sociais (de bens, equipamentos e serviços). (p. 21).

Nesse sentido, a conceituação de movimentos sociais trazida por Gohn (2000), é a que mais coaduna com a realidade que vivemos em sociedades de economias de mercado, pois percebemos nessa definição elementos de uma ideologia garantista. Isso significa que garantir direitos passa a ser uma variável permanente na definição e razão de existência dos movimentos sociais em sua maioria. Assim, somente através da organização da força da sociedade civil é possível a busca pela efetivação de direitos.

Diante do debate exposto, as dez teses acerca dos movimentos sociais trazidas pelos autores Frank e Fuentes (1989), são fundamentais e muito explicativas, pois resumem de forma pontual e deixam evidente a multiplicidade de forma e conteúdo de tais movimentos. Vejamos:

1. Os “novos” movimentos sociais não são novos, ainda que tenham algumas características novas; e os movimentos sociais “clássicos” são relativamente novos e provavelmente temporários.
2. Os movimentos sociais demonstram muita variedade e mutabilidade, mas têm em comum a mobilização individual baseada num sentimento de moralidade e (in)justiça e num poder social baseado na mobilização social contra as privações (exclusões) e pela sobrevivência e identidade.
3. A força e importância dos movimentos sociais é cíclica e relacionada a longos ciclos políticos, econômicos e (talvez associados a estes) ideológicos. Quando mudam as condições que dão origem aos movimentos sociais (a raiz das ações destes movimentos e/ou, com mais frequência, devido à transformação das circunstâncias), estes tendem a desaparecer.
4. É importante diferenciar a composição de classe dos movimentos sociais, que no Ocidente são predominantemente movimentos de classe média, de classe popular no Sul e uma mescla de ambos no Leste.
5. Há muitos tipos de movimentos sociais. A maioria destes busca mais a autonomia do que o poder estatal; e os que buscam o poder estatal tendem a negar sua natureza de movimentos sociais.
6. Embora a maioria dos movimentos sociais seja mais defensiva que ofensiva e tenda a ser transitória, são agentes importantes (hoje em dia e no futuro talvez os mais importantes) de transformação social.
7. Os movimentos sociais aparecem como os agentes e os reinterpretes de um “desligamento” do capitalismo contemporâneo e da “transição para o socialismo”.
8. É provável que alguns movimentos sociais tenham uma militância em comum, ou que sejam mais compatíveis entre si e permitam formar coalizões com outros. Também existem movimentos que têm conflitos e competem entre si. Pode ser útil investigar estas relações.
9. De qualquer modo, dado que os movimentos sociais, assim como o teatro de rua, escrevem seus próprios argumentos (roteiros) — se é que os têm — à medida que avançam, qualquer receita de agendas ou estratégias, para não falar de táticas, por parte de pessoas alheias a eles — para não mencionar os intelectuais — provavelmente será, no melhor dos casos, irrelevante, e contraproducente, no pior dos casos.

10. Concluindo, os movimentos sociais de agora servem para ampliar, aprofundar e até mesmo para redefinir a democracia tradicional do Estado político e a democracia econômica para uma democracia civil numa sociedade civil. (p.19-20)

Desse modo, os movimentos sociais foram atores importantíssimos para a busca e efetivação de vários direitos das classes subalternas. Com o direito à alimentação não foi diferente, movimentos distribuídos por todo mundo, diante da calamidade da fome e das misérias presentes nos países “subdesenvolvidos”, começam a se articular e a pressionar entidades governamentais, a fim de não só reconhecer a alimentação adequada enquanto direito, mas também assegurar a efetividade de tal direito de forma igualitária.

## 2.1. Movimentos Sociais e Alimentação: do Conceito ao Direito

Sabemos que o não acesso aos alimentos de maneira igualitária e adequada, não se dá por questões naturais, pelo contrário, a fome e a má nutrição “[...] se materializam porque as sociedades [de mercado] foram estruturadas de acordo com os interesses de grupos sociais política e economicamente hegemônicos [vinculados a classe social dominante]. Isso leva a produção e a reprodução do acesso limitado, para a grande maioria das pessoas [...]”<sup>10</sup> (VALENTE, 2019, p. 96-97). Partindo da desigual distribuição estrutural nas sociedades capitalistas e do acesso limitado aos alimentos, pessoas indignadas com tal situação começam a buscar voz dentro da sociedade e se articulam para pressionar as instituições governamentais a fim de equalizar e efetivar o acesso aos alimentos. Com isso,

[...] uma variedade de movimentos sociais – apoiados por organizações da sociedade civil (OSCs), acadêmicos e acadêmicas, um pequeno subconjunto de agências da ONU (em particular, o sistema de direitos humanos) e alguns governos resistem a essas forças globais hegemônicas e defendem um paradigma alternativo que compreende o ato de alimentar a si mesmo, a sua família e a sua comunidade como um processo social de transformação da natureza e dos alimentos em bem-estar humano. (VALENTE, 2019. P.92)

Para França (2004), as pressões políticas dos movimentos sociais foram de extrema importância para assegurar o Estado Democrático de Direito, através de processos verdadeiramente legítimos. Através dessas pressões, conceitos relacionados à alimentação, tais

---

<sup>10</sup> Grifos nossos.

como Segurança Alimentar e Nutricional<sup>11</sup>, Soberania Alimentar e Direito Humano a Alimentação Adequada foram sendo moldados para sustentar um futuro arcabouço jurídico.

Assim, observa-se que a SAN, depende de fatores relacionados à oferta e demanda de alimentos em cada sociedade.

(...) Essa oferta requer o uso criterioso e sustentável dos recursos naturais da sociedade, o emprego de tecnologias e a execução de políticas governamentais que estimulem a produção e a comercialização de alimentos saudáveis e compatíveis com a cultura alimentar. Em relação à demanda, essa exige níveis mínimos de renda da população e acesso a conhecimentos básicos sobre a relação entre alimentação e saúde, composição nutricional dos alimentos e recomendações dietéticas (NASCIMENTO E ANDRADE, 2010. p. 35)

Concomitante a esse conceito e na perspectiva da garantia de disponibilidade de alimentos em longo prazo, tem-se o conceito de soberania alimentar. A política de SAN deve ser regida por valores compatíveis com os direitos humanos e, dentre esses valores, destaca-se o princípio da soberania alimentar. Princípio este

que implica em cada nação ter o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas alimentares e de produções tradicionais de cada cultura. Esse princípio relaciona-se com o direito de todos de participar das decisões políticas de seu país, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana e de acordo com os direitos fundamentais de seus habitantes. (BRASIL, 2010.p.23)

Nesse sentido, o princípio de soberania alimentar acrescenta na SAN, a autonomia dos países associada a geração de empregos e a menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional. Com isso, a soberania alimentar

traz conceitos ligados à preservação do meio ambiente, não utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas, tornando possível a preservação das condições ecológicas que garantam a disponibilidade de alimentos para as gerações futuras (NASCIMENTO E ANDRADE, 2010. p. 36)

Atrelado a essas primeiras noções, e também as constantes reivindicações dos movimentos sociais em prol das lutas sociais, com o objetivo de sobreviver às difíceis condições de vida e as relações de trabalho, ao longo da história processos de mudanças foram ocorrendo na sociedade para a ampliação e garantia da realização de direitos. Nesse diapasão, o Fórum

---

<sup>11</sup> Conceito trabalhado no capítulo anterior, vide p.25-26.

Mundial de Soberania Alimentar, realizado em 2001 na cidade de Havana em Cuba, definiu que:

Soberania Alimentar é o “direito dos países definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam a alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos”. (CONTI, 2009, p. 29)

Vale ressaltar que esse entendimento é a referência para qualquer assunto que se refira à soberania alimentar. Nesse segmento, tal concepção encontra-se respaldada pelo artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, que proclama:

1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
2. Para atingirem os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação econômica internacional baseada no princípio de benefício recíproco, assim como do direito internacional. Em caso algum se poderá privar um povo dos seus próprios meios de subsistência (PIDESC, 1966, art. 1º).

Imbricados a esses conceitos, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) emerge também como um conceito essencial para a formalização do direito ao acesso à alimentação. Nesse sentido, após várias discussões acerca do tema e sob forte pressão dos movimentos sociais, o Direito Humano à Alimentação Adequada se consolida na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. (CONTI 2009; BRASIL 2010; ONU, 2020)

Posteriormente, sua definição foi ampliada no artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, “ao afirmar que os Estados que ratificam esse Pacto também reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e moradia” (BRASIL, 2010) e a operacionalização do alcance de seus conteúdos e de sua aplicação foram detalhadas no Comentário Geral nº 12 como desdobramento deste mesmo Pacto. O referido comentário afirma que

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 num sentido estrito ou restritivo, que equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada deverá 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 (CG nº 12, Par. 6º).

Desse modo, esse direito passou a ser tratado como um direito humano fundamental, sem o qual não se pode discutir e acessar os outros direitos, levando-o a adquirir relevância no âmbito governamental e nos espaços da sociedade civil a partir das Cúpulas Mundiais da Alimentação, especialmente as realizadas em 1996 e 2002. (VALENTE 2002; PIOVESAN e CONTI 2007).

Conti (2009), nesse mesmo sentido aduz que, uma alimentação adequada é aquela que se adequa ao contexto e às condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social. Aspectos esses que incorporam a “diversidade e adequação nutricional e cultural da dieta, incluindo a promoção do aleitamento materno; necessidade de estar livre de substâncias nocivas; proteção contra a contaminação; informação sobre adequação de dietas e conteúdo nutricional dos alimentos.” (p.23).

Diante do exposto, verificamos que os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional, o de Soberania Alimentar e o Direito Humano a Alimentação Adequada estão interligados no que se refere a construção histórica e social do arcabouço teórico que fundamenta os marcos jurídicos do direito à alimentação. “A Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que incorpora os princípios do DHAA, enfatiza a qualidade, a quantidade e a regularidade do acesso aos alimentos de modo sustentável e permanente” como condição essencial para o direito à alimentação (CONTI, 2009.p.30) e se vincula a soberania alimentar quando essa considera que “este grupo ou indivíduo está tendo acesso à alimentação e nutrição adequadas e está tendo plenas condições de aproveitar, em termos fisiológicos, os alimentos ingeridos.” (BRASIL 2010.p.22).

Assim sendo, é importante ressaltar que, não se deve afirmar que os três conceitos possuam o mesmo significado, ao contrário, ambos os conceitos estão imbricados, porém cada um carrega suas especificidades, o que consolida a relação de interdependência entre eles. (VALENTE 2002; PIOVESAN e CONTI 2007).

Assim, calcados nessas premissas, os movimentos sociais se configuram como precursores na luta pelo direito à alimentação adequada, buscando no âmbito internacional a efetivação desse direito. Afinal, os movimentos sociais tem se constituído, ao longo da história, como a principal forma de pressão para que se efetivem os direitos constitucionais. (GOHN, 2000, VALENTE, 2002, FRANÇA, 2004)

## 2.2. Políticas públicas e o direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos

Se levarmos em consideração que o alimento se configura como uma necessidade básica de qualquer ser vivo concluiremos que a “alimentação trata-se de um direito fundamental do homem, que está intrinsecamente ligada com princípio da dignidade da pessoa humana, sendo esta imprescindível para realização dos demais direitos sociais”. (MARTINS, 2018, p.66). Para tanto, o direito à alimentação deve estar no ápice de qualquer outro direito existente, pois tal direito está essencialmente ligado com o próprio direito a vida. Assim, sem ele o homem não pode exercer com eficácia a livre plenitude de seus direitos. (PEREIRA, 2014).

Por ser o Direito à Alimentação um direito que se relaciona diretamente com o direito à vida, e que os movimentos sociais são os importantes percussores para a realização de tal direito, não há como não estabelecer uma relação entre as lutas sociais e os Direitos Humanos. É nesse sentido que o reconhecimento e o desenvolvimento dos direitos humanos e por consequência o direito à alimentação foram sendo moldados no decorrer da história. E é um resgate histórico de tal evolução que veremos nessa subseção.

As primeiras discussões sobre o direito à alimentação datam do século XIX, precisamente em 1864, na Convenção de Genebra, quando nesta ocasião se produziu “o primeiro documento internacional a referir-se ao direito humano à alimentação – embora ainda não com a abrangência dos dias atuais, pois nesse documento se reconheceu a condição humana dos presos de guerra, garantindo-se, entre outros direitos, o fornecimento de água e comida”. (FRANÇA, 2004.p.46).

Em 1928 a Liga das Nações passou a discutir a alimentação como um dos problemas sociais por ser um real impedimento para a liberdade do ser humano. No ano seguinte, o direito à alimentação foi consolidado na Terceira Convenção de Genebra<sup>12</sup>, “a qual pode ser considerada um dos primeiros instrumentos internacionais a perceber as necessidades humanas relacionadas à alimentação e à nutrição como direito humano.” (MARTINS, 2018, p.66). Nesse

---

<sup>12</sup> As Convenções de Genebra são uma série de tratados formulados em Genebra, na Suíça, definindo as normas para as leis internacionais relativas ao Direito Humanitário Internacional. As Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais compõem o núcleo do Direito Internacional Humanitário, o ramo do Direito Internacional que regula a condução dos conflitos armados, buscando limitar seus efeitos. Protegem especificamente as pessoas que não participam das hostilidades (civis, profissionais da saúde e humanitários) e as que deixaram de participar, como os soldados feridos, enfermos e náufragos e os prisioneiros de guerra. As Convenções e seus Protocolos estipulam medidas a serem tomadas para evitar ou colocar um fim em todas as violações. Contêm normas estritas para lidar com as chamadas “infrações graves”. Os indivíduos responsáveis pelas infrações graves devem ser encontrados, julgados ou extraditados, seja qual for sua nacionalidade. Os tratados foram elaborados durante quatro Convenções de Genebra que aconteceram entre 1864 e 1949.

sentido, o artigo 32 da Convenção de Genebra dispõe sobre “[...] uma alimentação suficiente em quantidade, qualidade e variedade para assegurar aos interessados um equilíbrio normal de saúde”. (Convenção de Genebra, artigo 32, 1929).

Em 1941, nos Estados Unidos da América (EUA) se insere as primeiras articulações e adoções sobre o direito à alimentação quando em um de seus discursos diplomáticos, o Presidente Franklin Delano Roosevelt ressalta a existência de quatro liberdades básicas: “Liberdade de expressão; Liberdade de culto; Liberdade de não passar necessidade e Liberdade de não sentir medo.” (BRASIL, 2010.p.38).

Como já mencionado no capítulo anterior, a FAO é criada em 1945 “com o propósito de combater à fome e à pobreza, promovendo o desenvolvimento agrícola para que todos pudessem ter acesso aos alimentos necessários para uma vida saudável e digna.” (MARTINS, 2018.p. 67). Nessa senda, Gomes *et al* (2013) acrescenta que na primeira conferência da FAO, em 1945, foram estabelecidos dois princípios que causavam preocupação imediata

Primeiramente era devido conciliar os interesses dos produtores e consumidores, protegendo-os das flutuações descontroladas na produção agrícola e nos seus preços mundiais. Em segundo lugar, visa-se controlar a oferta e o excesso de demanda, apoiar o desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento, sem criar desincentivo à sua produção agrícola doméstica ou interrupção de comércio local ou internacional (SHAW, 2007). A FAO promove pesquisas, recolhe e dissemina informações sobre estoques de alimentos, comércio e consumo visando conhecer melhor sua área de trabalho e ajudando com seus dados outras Organizações Internacionais em processos de tomadas de decisão mais precisos e eficazes (GUHA-KHASNOBIS et al., 2007) (p.32).

Em 1948, após as catástrofes que a Segunda Guerra Mundial causou no mundo, a sociedade necessitou se organizar coletivamente para superar os problemas deixados por essa tragédia histórica. Bonfim (2009) complementa que diante disso

[...] surgiu a necessidade de elaboração de uma carta de princípios que congregasse valores éticos e universais atinentes à pessoa humana e sua dignidade, a ser respeitada por todas as nações, uma vez que a proteção desses direitos humanos deve transcender ao plano nacional e ser alvo de monitoramento e responsabilização internacionais. A partir dessa concepção, a Organização das Nações Unidas é criada em 1945 e, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é aprovada. (p. 38.)

Assim, a primeira grande cristalização internacional do pensamento jurídico em matéria de direitos humanos foi a Declaração dos Direitos Humanos (DUDH) - documento marco para a proteção dos direitos inerentes ao ser humano - um documento essencial para dar fundamento ao direito à alimentação adequada e a soberania alimentar dos países, pois foi o

primeiro documento internacional a tratar do direito à alimentação de forma mais ampla. Nesse sentido, o artigo 25 da declaração preceitua:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (DUDH,1948. p.13)<sup>13</sup>.

Em 1949 dois Protocolos são adicionados na quarta Convenção de Genebra, protocolos preventivos para que a fome não fosse utilizada como arma de guerra. (FRANÇA 2004, GOMES *et al* 2013).

Após a DUDH, em 1966, são formulados e adotados tratados de direitos humanos como é o caso, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCIP) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). França (2004) reitera que o PIDESC, estabelece “os direitos humanos à alimentação adequada e a estar livre da fome como integrantes do direito a um padrão de vida ou nível de vida adequado.” (p.46). *In verbis*, o artigo 11 preceitua que:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;

b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (p.04-05).

---

<sup>13</sup> Notamos aí que se evidencia respaldo formal-legal para o direito à alimentação, mas também se estabelece uma relação direta entre os direitos humanos e os direitos à seguridade social (segurança no desemprego, na doença, invalidez, viuvez, velhice, etc.). Essa relação será estabelecida no futuro pela maioria dos países que implementarão políticas públicas de combate à fome, o que causará um remodelamento em suas políticas de seguridade social, como é o caso brasileiro, como veremos mais adiante.

No livro, *Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional*, organizado por Valéria Burity *et al.* (2010), é ressaltada a importância da consolidação da DUDH e PIDESC como bases efetivadoras do dever dos países em elaborar leis e políticas públicas voltadas para resguardar o direito à alimentação adequada, em termos de quantidade e qualidade. Nas palavras dos/as autores/as

Os instrumentos de direitos humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) são resultados da preocupação, discussão e elaboração coletiva dos países. Ou seja, a violação ou realização de direitos deixa de ser algo de interesse meramente nacional e passa a ser objeto de consideração de toda a sociedade internacional. Esse é o reconhecimento político, em âmbito internacional, de que os poderes públicos têm a obrigação de realizar direitos humanos e não podem violá-los. Da mesma forma, os demais atores sociais, inclusive indivíduos, têm a responsabilidade de não violar e de promover a realização de direitos humanos. Todos, sem exceção, estão sob a orientação de normas que têm como valor máximo o respeito aos seres humanos, não importando a nacionalidade ou as características individuais que os diferenciem. Cada país, ao firmar os tratados internacionais de direitos humanos, reconhece sua obrigação de elaborar leis, políticas públicas e realizar ações, de qualquer natureza, que promovam a equidade e reduzam, progressivamente, as desigualdades, tanto em âmbito nacional como internacional. Além disso, se compromete a não tomar qualquer medida que seja uma ameaça ou violação aos direitos humanos e de garantir mecanismos de proteção desses direitos. (BRASIL, 2010.p.39)

Nesse diapasão, os Estados, independentemente de seu grau de desenvolvimento, têm por obrigação garantir o direito à alimentação adequada, por ser um direito intimamente ligado ao direito à vida, e esta obrigação “implica na necessidade de constituir um ambiente econômico, político e social que permita às pessoas alcançarem a segurança alimentar pelos seus próprios meios”. (ONU, 2014.p.04)

Complementando esses dois pactos, França (2004) acrescenta que o Comentário Geral nº 6 do Comitê de Direitos Humano da ONU, “informa a necessidade de formulação de ações que permitam a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida, principalmente com medidas que eliminem a subnutrição e epidemias.” (p.46).

Em 1969, é elaborado o Pacto de São José da Costa Rica, pelos Estados Americanos. No artigo 26 deste pacto, são tratados todos os direitos sociais, culturais e econômicos. (FRANÇA, 2004, GOMES *et al* 2013).

Seguindo, em 1974, diante dos desafios globais para erradicação da fome, é realizada a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma (IPEA, 2014). Machado, Rocha e Campos (2013), ressaltam que, nesta Conferência, autoridades internacionais

acordaram que deveria ser prioritária a questão da segurança alimentar da população humana, a qual deveria se colocar acima das decisões de mercado ou do livre comércio internacional. Essa Conferência, realizada durante a crise de desabastecimento de alimentos, propôs que os países aumentassem sua produção e criassem estoques para situações emergenciais. Nessa época, o conceito de SA ainda estava distante da questão dos direitos humanos, estando mais ligada a questão do aumento da produção e da disponibilidade interna de alimentos. (p. 695)

É relevante pontuar ainda, que é nesta Conferência que são pensadas as primeiras formulações do conceito de Segurança Alimentar. Nesta época, a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição,

falava da criação de um sistema mundial de segurança alimentar que assegure a disponibilidade suficiente de alimentos a preços razoáveis em todo o momento, independentemente das flutuações e caprichos periódicos do clima e sem nenhuma pressão política ou econômica". (IPEA, 2014. p.09)

Em 1979, com a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, foi reconhecida a importância da alimentação adequada para as mulheres gestantes e lactantes enquanto um direito da mulher e do nascituro, ratificando que

Artigo 12. 1º. Os Estados-parte adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera dos cuidados médicos a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, o acesso a serviços médicos, inclusive os referentes ao planejamento familiar. 2º. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 1º, os Estados-parte garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância. (p.23).

Em 1985 o Pacto Mundial de Segurança Alimentar traz em seu Artigo 3º, *in verbis*:

A realização da segurança alimentar mundial deve ser um objetivo integrante dos planos econômicos e sociais. As medidas devem ter por finalidade a consecução de três objetivos concretos: produzir um volume apropriado de alimentos, aumentar a estabilidade da oferta alimentar e assegurar o acesso aos alimentos às pessoas que deles necessitam (NUNES 2008. p.54).

Em 1987 ocorre o primeiro estudo sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Tal estudo foi uma grande contribuição de Asbjorn Eide, Relator Especial da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. O estudo significou o primeiro esforço da ONU em cristalizar o entendimento do referido

artigo. “O trabalho também propiciou o entendimento, em particular, do significado das obrigações dos Estados que ratificaram o PIDESC. Ele explicou os níveis de suas obrigações, isto é, respeitar, proteger, promover e prover os DHESC.” (LEÃO, 2013. p.50).

Em 1988, o protocolo de São Salvador foi adicionado ao Pacto de São José da Costa Rica, protocolo esse que em seu artigo 12, reconhece o direito à nutrição.

A já mencionada Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma em 1996, pela FAO, firma alguns compromissos, mas para Custódio *et al* (2011),

O compromisso número um desta cúpula foi garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos. (p. 03)

Nessa cúpula estiveram presentes representantes de 159 países. Segundo Hirai e Anjos (2007, p. 341), todas as nações participantes “coincideram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa”.

Diante de tal feito, o conceito de Segurança Alimentar passou por reformulações durante os anos de 1970 a 1990 que propiciaram a incorporação de dimensões relevantes do direito a SAN, tais como o acesso, os aspectos nutricionais, os sistemas de apoio, estratégias de resposta, o valor cultural dos alimentos, etc. Logo após isso, em 1997, a ONU edita um ato internacional, denominado de “Comentário Geral nº 12”. Três anos depois, em 1999, a ONU adota o referido comentário, “onde detalha o conceito de direito humano à alimentação e apresenta propostas firmes para sua adoção no meio nacional e internacional”. (MARTINS, 2018.p.68). Para Mulher (2014. p.91), “o objetivo deste Comentário Geral foi identificar algumas das questões que o Comitê considerava de importância imprescindível para o atendimento ao direito à alimentação adequada.”

Assim, partindo desse pressuposto, a consolidação do conceito de Direito Humano à Alimentação, se dá através da junção do conceito de trabalho no Acordo Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais e no Comentário Geral nº 12, *in verbis*:

O direito à alimentação é o direito de ter acesso regular, permanente e livre tanto diretamente ou por meios de compras financiadas, à alimentação suficiente e adequada tanto quantitativamente como qualitativamente, correspondendo às tradições culturais das pessoas a quem o consumo pertence, e que assegura uma

realização física e mental, individual e coletiva, de uma vida digna e livre de medo.  
(DEFINIÇÃO E HISTÓRIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO)

Em 2000, houve a designação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada, Jean Ziegler. O Relator Especial sugere estratégias, tanto em âmbito nacional como internacional para que seja possível o acesso à alimentação adequada. Em escala internacional “defende uma efetivação progressiva do direito à alimentação no sentido de melhorar a governança global junto ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial, englobando os governos, a sociedade civil, organismos internacionais e do setor privado.” (MULLER, 2014.p.94). Em âmbito nacional, o Relator Especial acrescenta que, tais estratégias “são um componente-chave para a governança da transição para sistemas alimentares sustentáveis que possam contribuir para a erradicação da fome e da desnutrição.” (p. 94).

Entre os anos de 2000 e 2004, foram realizados vários eventos que discutiram o Direito Humano à Alimentação Adequada. Essas discussões foram de grande relevância para que no momento da realização da Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois, os Estados reconhecessem como sua obrigação a promoção e implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada (BRASIL, 2010). Sobre esta Cúpula, França (2004) ressalta que nesta, foi propugnado a,

formação de um grupo de trabalho intergovernamental com intuito de, até 2004, elaborar um conjunto de “diretrizes voluntárias” que norteiam a atuação dos Estados-membros da ONU a, progressivamente, alcançar a realização do direito à alimentação adequada, com soante previsto e acordado na cúpula em 1996 e expresso em seu plano de ação. (p.49)

Partindo desse pressuposto, é notório observar que a discussão sobre o Direito à Alimentação Adequada em âmbito internacional data do século XIX, no entanto, somente com a Declaração dos Direitos Humanos, em 1945, acompanhada de documentos, tratados e convenções internacionais, tal direito se faz reconhecido como obrigação dos Estados.

Assim, por meio dessa obrigação, todos os países se tornam responsáveis por tomar iniciativas, através da implementação de políticas públicas, a fim de propiciar e efetivar o Direito à Alimentação. No Brasil não foi diferente. A partir da Constituição Federal de 1988, várias políticas públicas foram sendo implementadas para dar efetividade a tal direito. Isso será discutido na seção subsequente, no entanto, vale ressaltar que,

(...) ao mesmo tempo em que se avança no arcabouço legal é preciso continuar avançando no fortalecimento das organizações e movimentos sociais populares, que são instrumentos de mobilização e pressão política importantíssima pela realização e efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, sem os quais esta efetivação tende a se tornar lenta e burocrática (Irio Luiz Conti, 2009, p. 25).

### III

## O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nesse diapasão traz-se à baila como o Estado Brasileiro se abre para recepcionar os assuntos discutidos no que se refere à problemática da fome, outrora debatidos em âmbito internacional. No presente capítulo, pautando-se nas contribuições e concepções de estudiosos como Josué de Castro e Herbert de Souza averiguaremos como se deram os primeiros debates em âmbito nacional sobre o direito à alimentação e como esses debates, em cominação com ações e políticas públicas, possibilitaram o acesso à alimentos, ou seja, a realização do direito à alimentação.

Para entender como o direito à alimentação foi efetivado como tal e incluído expressamente na Constituição Federal de 1988, é preciso compreender todo o processo de evolução no cenário nacional, identificando como esse direito já se fazia presente de modo intrínseco nas constituições anteriores a de 1988. Entretanto, entendemos que a criação e amplificação da legislação brasileira não são suficientes para que o direito à alimentação se efetive. Sendo assim, percorreremos a história para entender como as políticas públicas também se configuraram como meios para a efetivação do direito à alimentação em um país estruturalmente marcado pela pobreza e pela desigualdade, onde as políticas públicas também são alvo de constantes disputas entre os diferentes grupos sociais.

No caso brasileiro, a política pública que deu maior efetividade para a emancipação das famílias pobres foi e tem sido o Programa Bolsa Família (PBF), um programa que busca a promoção da superação da extrema pobreza, da desigualdade, e como consequência viabiliza a obtenção de uma renda fixa aos seus beneficiários e o acesso a alimentação básica. Em que pese as contradições em torno do PBF, ele será objeto de nossa análise, complementando os objetivos dessa monografia, na medida em que: 1) O direito à alimentação é conquista da mobilização e das lutas dos movimentos sociais e o PBF pode ser entendido como resultante dessas lutas; 2) O direito à alimentação se consolida em marcos regulatórios nacionais e internacionais levando à responsabilidade estatal e o PBF é reconhecido internacionalmente como exemplo de êxito em programas dessa natureza; 3) Como responsabilidade estatal, o enfrentamento à fome, a pobreza e a desigualdade redundam na incorporação desses temas como eixos estruturantes das políticas públicas sociais e o PBF nasce como um eixo estruturante da estratégia “Fome Zero”. Portanto, evidenciamos que o PBF é um exemplo significativo de ação que ilustra os argumentos que utilizamos até o momento. E, mesmo que no momento atual suas diretrizes

estejam sendo revistas pelo governo federal, a essência do PBF, ou seja, a renda básica, permanece ativa no centro do debate sobre o enfrentamento as mazelas sociais.

### **3.1. Pressupostos históricos do Direito à Alimentação no Brasil: As contribuições de Josué de Castro (1908 - 1973) e Herbert de Souza (1940 - 1993)**

Até a virada do século XIX a questão da fome não era percebida e analisada como um fenômeno social e político, mas sim, um fenômeno provocado pelo homem contra o próprio homem (CASTRO, 1946). Nesse sentido, diante de todo arcabouço internacional sobre a problemática da fome no mundo, o Brasil recepciona tal assunto, como questão política, em 1946, quando o médico, sociólogo, geógrafo e político pernambucano Josué de Castro (1908-1973) publicou o clássico *Geografia da Fome – O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço*. Sua obra quebra o silêncio e desnaturaliza a fome, bem como valoriza a consolidação de uma visão científica da alimentação e busca incluí-la na agenda dos problemas prioritários do país. (MAGALHAES, 1997; NASCIMENTO, 2009, NASCIMENTO E ANDRADE, 2010).

Rocha (2008) complementa que antes dessa obra, a problemática da fome era constituída por um enorme tabu, ao passo que romper com o silêncio demonstraria que a manutenção permanente da fome era uma estratégia de mercado, um mercado capitalista que visa constantemente o lucro e não a justiça social. Assim, o autor em comentário aduz que:

A fome era um tema proibido, quase nunca discutido publicamente, e quando levado a esfera pública era associado a preconceitos raciais, climáticos, regionais e a falsas teorias, como o malthusianismo, que mais distorciam que esclareciam. Josué de Castro foi importante para o Brasil e para o mundo, pois demonstrou a fragilidade dessas teorias e apontou os fatores econômicos e sociais que estão por trás dessa calamidade pública. (p.30)

Partindo desse pressuposto, Josué de Castro em suas contribuições, identificou o desequilíbrio existente entre o crescimento populacional e a disponibilidade de alimentos, ou seja, a fome não era resultado do crescimento da população, como defendia a teoria Malthusianista<sup>14</sup>, mas sim, dos problemas relacionados a fatores econômicos e sociais (BÓZI, 2005). Com isso, o referido autor impulsiona o crescimento do “movimento universal/nacional de resgate da cidadania de dois terços da população humana que, estimativamente, na sua época,

---

<sup>14</sup> Vide p. 18-19.

sofria os efeitos da insuficiência alimentar em escala praticamente pandêmica” (NASCIMENTO E ANDRADE, 2010.p.02).

Em sua clássica obra, o autor pondera que o território brasileiro possui vários fatores impeditivos para a constituição de apenas uma área geográfica alimentar como, por exemplo, as diferenças de solo, clima e culturas. Nesse sentido, afirma que o país possui cinco áreas alimentares distintas, com dieta própria baseada em produtos regionais, com recursos típicos “[...] e com seus efetivos humanos refletindo, em muitas de suas características, tanto somáticas como psíquicas, tanto biológicas como culturais, a influência marcante de seus tipos de dieta” (CATRO, 1980. p. 58 – 59).

A partir dessas reflexões, Josué de Castro propõe uma divisão regional do país sob a égide de cinco diferentes áreas alimentares (figura 1), quais sejam: Área Amazônica, Nordeste Açucareiro ou Zona da Mata Nordestina, Sertão Nordestino, Centro-Oeste e Extremo Sul. Traçando assim, o primeiro mapa da fome no país.

**Figura 1: MAPA DAS ÁREAS ALIMENTÁRES DO BRASIL**



Fonte: Vasconcelos (2008).

O autor denomina por *áreas alimentares*, uma determinada região geográfica que se baseia em uma dieta típica, constituída por produtos regionais. Por *fome endêmica*, o autor enfatiza que se caracteriza por uma determinada área geográfica onde pelo menos metade da população apresenta carências nutricionais permanentes. E por *fome epidêmica*, uma determinada área geográfica onde pelo menos metade da população apresenta carências nutricionais transitórias. Por *área de subnutrição*, o autor entende como uma área geográfica onde os desequilíbrios e as carências alimentares atingem grupos reduzidos da população, sejam em suas formas discretas ou manifestas (CASTRO, 1980; VASCONSELLOS, 2007).

Sobre as cinco áreas alimentares mencionadas acima, em síntese, o regime alimentar da Área Amazônica era composto pelo consumo de farinha de mandioca, associada ao feijão, peixe e rapadura. Uma grande contribuição da cultura indígena para a região foi o largo consumo de pimentas e outras ervas na preparação dos pratos regionais. Os frutos regionais também eram de grande importância para a composição alimentar desta região, como o buriti, açaí e castanha-do-pará (BÓZI, 2005; VASCONSELHOS, 2008).

Nessa direção, Castro afirma que a fome até certo ponto, na região Amazônica seria justificada “[...] pela luta desigual entre o homem desarmado e as forças extremamente agressivas do meio geográfico pobre em recursos alimentares”, e, nesse sentido, afirma que em tal região a fome “[...] decorre principalmente da pobreza natural da floresta equatorial em alimentos” (p. 114).

O regime alimentar do Nordeste Açucareiro era composto pelo consumo de farinha de mandioca, associada ao feijão, aipim e charque. Tal regime alimentar era produto da inter-relação das culturas alimentares dos indígenas da região, dos colonizadores portugueses e dos negros africanos, tendo a cultura alimentar do negro africano uma influência mais expressiva e valorizadora sobre os hábitos alimentares do que as demais. A região nordestina foi dividida em subáreas alimentares, duas importantes delas foram: a litorânea e a da mata ou da cana-de-açúcar. Na área litorânea destaca-se a riqueza de proteínas e sais minerais, oriundos dos alimentos marinhos (peixes, moluscos e crustáceos) e a participação de dois produtos vegetais de alto valor nutritivo: o côco e o caju. O consumo de frutas como manga, jaca, abacaxi, melancia, abacate, laranja também faziam parte da dieta desta região. (MAGALHÃES, 1997, CASTRO, 1980).

No que se refere ao Nordeste Açucareiro, a manifestação do fenômeno da fome, para o autor, não poderia ser explicada por razões naturais, pois nesta região “as condições tanto do solo quanto do clima regionais, sempre foram as mais propícias ao cultivo certo e rendoso de uma infinidade de produtos alimentares” (p. 114).

O regime alimentar do Sertão Nordestino se pautava no consumo de milho, associado ao feijão, carne (gado, carneiro e cabra) e rapadura. Com tais alimentos era possível a preparação de charque; paçoca, buchada, panelada, entre outros. O consumo habitual de frutas regionais como umbu, pequi, quibá, cajarana, quixaba e verduras como abóbora, maxixe, cebolinha e coentro, usados como temperos eram muito limitados. O equilíbrio nutricional do sertanejo existia, entretanto, não era mantido, estava sujeito às rupturas cíclicas dos períodos de seca, quando se desorganizava completamente a economia regional e instalava-se a fome epidêmica. E para sua sobrevivência utilizava-se de recursos alimentares extremamente limitados e peculiares, como por exemplo: farinha de macambira, xique-xique, pereira brava, macaúba e mucunã, palmito de carnaúba, raízes de umbuzeiro, pau-pedra, serrote e maniçoba, sementes de fava-brava, manjerioba, beijus de catolé, gravatá e macambira. (CASTRO, 1980; BÓZI, 2005; VASCONSELOS, 2007).

Abrão (2009), aponta que as epidemias de fome no Sertão Nordestino são um fenômeno inteiramente diferente da fome endêmica existente na Amazônia e no Nordeste Açucareiro. Pois mesmo que o regime alimentar habitual da área do Sertão Nordestino apresenta-se quantitativa e qualitativamente equilibrado, nos períodos de seca há uma ruptura na economia regional e a fome atinge indistintamente a todas as pessoas da região, “alcançando com incrível violência os limites extremos da desnutrição e da inanição aguda [...]” (CASTRO, 1980. p. 175).

O regime alimentar do Centro-Oeste era composto por milho, associado ao feijão, carne e toucinho e pelo consumo de vegetais verdes, principalmente couve mineira, outras hortaliças e frutas, principalmente laranja, mamão, banana e abacate. E por fim, o regime alimentar do Extremo Sul era composto basicamente por arroz, pão, batata e carne. O extremo Sul, por constituir a área mais rica e de maior desenvolvimento, tanto agrícola como industrial, também foi considerada a região de maior variedade alimentar, de mais alto consumo de verduras e frutas e, portanto, de mais elevado padrão alimentar (CASTRO, 1980; QUIRINO, 2017).

As regiões Centro-Oeste e Extremo Sul são por ele consideradas Áreas de Subnutrição: “[...] não são áreas de fome, no sentido rigoroso da palavra, mas áreas de subnutrição, de desequilíbrio e de carências parciais, restritas a determinados grupos ou classes sociais” (p. 265).

É necessário frisar que, a história do direito à alimentação no Brasil não advém de um processo linear, pelo contrário, este processo foi permeado de rupturas e retrocessos. Nesse sentido, a ditadura civil-militar brasileira, de 1964 a 1985, se caracterizou como um dos

entraves nessa história, exilando Josué de Castro e silenciando todo o conjunto de estudos e reivindicações que ele sintetizava, outrora citados. (ROCHA, 2017).

Dias (2007) salienta que até a década de 1980, lutava-se pela superação da fome, e não pela realização do direito à alimentação adequada ou por um regime de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, Rocha (2017) complementa que “foi no intercurso da redemocratização e da consolidação da CF/88 que a fome começou a ser associada a uma questão de cidadania.” (p.109). O sociólogo Herbert de Souza, mais conhecido como Betinho, tornou-se, na década de 1990, personagem popular da política nacional, liderando a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. Nesse diapasão, Vasconcelos (2004) acrescenta que

o movimento foi lançado oficialmente em 8 de março de 1993, agora acrescentando-se outros elementos ao nome inicial: Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Seu objetivo era: “Mobilizar, e acima de tudo sensibilizar, a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país (...) que leva à exclusão, à fome e à miséria” (p. 03).

Dias (2007), pondera ainda que, a ação possuía abrangência local, municipal e/ou estadual e os comitês eram formados por amplos setores da sociedade. Tais comitês eram formados por entidades como, por exemplo, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Central Única dos Trabalhadores (CUT). Vasconcelos (2004) reitera que

Cada comitê tinha como tarefa básica a articulação de dois tipos de ação em seu âmbito territorial, ações emergenciais de combate à fome, que consistiam de diversas atividades de ajuda alimentar; e ações de pressão sobre a opinião pública — atividades diversificadas de divulgação, denúncia e debate em torno da questão, com o objetivo de sensibilizar a sociedade civil e a sociedade política (p.04).

A ação conseguiu atingir em âmbito nacional, o objetivo de denunciar a fome e proporcionar debates em torno da questão. Assim, o então presidente da República Itamar Franco (1992-1995), assumiu o compromisso de implantação da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada pelo então presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva. Com isso, foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). (ROCHA, 2017). Tal conselho somado a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida representava uma parceria entre governo e sociedade, com o objetivo de “desenvolver inúmeras

atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país” (VASCONSELOS, 2004. p.04).

Diante do exposto, nota-se que as contribuições de Josué de Castro e Herbert de Souza foram de fundamental importância para o avanço nos marcos legislativos brasileiros e conseqüentemente para a implantação de políticas públicas em âmbito nacional.

### **3.2. A positivação do Direito à Alimentação no Território Nacional**

Josué de Castro e Herbert de Souza defendiam que a alimentação deveria ser alvo de políticas públicas implementadas pelo Estado. Eles tinham isso como um princípio que deveria sobrepor-se a quaisquer desígnios de desenvolvimento nacional. Acreditavam que a luta de organizações não governamentais e de movimentos sociais pela segurança alimentar eram a força-motriz para a garantia da realização do direito humano à alimentação adequada. Sendo assim, reconhecem que o direito a um padrão de vida adequado está diretamente relacionado ao direito fundamental de estar livre da fome, direito este propiciado por uma alimentação apropriada. Ocorre que essas concepções, mesmo não sendo hegemônicas antes dos anos 1980, já estavam presentes na sociedade brasileira. Somando essas concepções às lutas sociais que sempre existiram no Brasil, nasceu a necessidade de implementação de cláusulas pétreas sobre o direito à alimentação nas Constituições brasileiras associadas a implementação de políticas públicas com tal finalidade. É, justamente, sobre esses assuntos que discorreremos daqui em diante.

#### **3.2.1. O Direito Humano À Alimentação nas Constituições Brasileiras**

Ao longo da história das Constituições brasileiras, o direito à alimentação teve uma trajetória de avanços e retrocessos, até que se chegasse à Constituição atual, uma Constituição que reconhece a alimentação como direito humano-social.

Nesse ditame, a primeira Constituição datada de 1824, “estabelece princípios de um liberalismo moderado expressando a busca de separação entre Colônia e Metrópole, processo marcado por ambigüidades e contradições” (VIEIRA, 2007 p.03). Essa constituição perdurou por 65 anos, a mais longa vigência em toda a história das Constituições brasileiras. Tal Constituição tratou de alguns direitos sociais, que dispunham sobre o direito à saúde, a liberdade

de emprego e o direito à educação gratuita, mas nenhuma menção foi feita à alimentação adequada (FRANÇA, 2004).

A segunda Constituição brasileira é outorgada em 1891, e abordou a educação leiga, as instituições de ensino e a liberdade de escolha de profissão. No entanto, não houve avanços no tocante ao direito à alimentação de forma específica, assim, “mesmo rompendo com a Monarquia, manteve a ideologia liberal e tratou apenas dos direitos civis e políticos. Não reconhecia os direitos sociais propriamente ditos, tratava episodicamente de matéria econômica e social” (BASTOS, 2017. p.33).

A terceira Constituição é promulgada em 1934, calcada no espírito democrático equivalente à época, nesse sentido, tal Constituição trata pela primeira vez dos direitos econômicos, sociais e culturais como categorias específicas e efetivas de direitos, tanto na Declaração de Direitos como na Ordem Econômica. Nesse sentido, por meio do avanço sobre o direito à educação, pela primeira vez “o direito à alimentação adequada teve um de seus aspectos referido em uma Constituição brasileira, através da indicação de necessidade de políticas públicas” (FRANÇA, 2004. p.60).

Instituída em 1937, a quarta constituição marca um retrocesso na área dos direitos humanos, pois retira “a responsabilidade do presidente da República nos casos de desrespeito aos direitos civis e políticos” (BASTOS, 2017. p.34). A menção ao direito humano à alimentação nesta Carta, se configura apenas na responsabilidade pelas políticas públicas, em seu Artigo 127, *ipsis literis*:

A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria aos Estados o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à prevenção física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para subsistência e educação da prole. (BRASIL, 1937).

Diante do cenário trágico em decorrência da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), que gerou insatisfações contra a ditadura tanto pelos militares quanto pela população civil, constitui-se em 1946, a quinta Constituição federativa do país. Constituição esta que consolida as condições que irão levar o país à redemocratização. Ademais, “orientada por princípios liberais e democráticos, em setembro do mesmo ano, restabelece também o Estado de Direito e a autonomia federativa. Essa ordem inicial, contudo, é rompida pouco depois, em 1947,” pela quebra das relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética (VIEIRA, 2007. p.09). No

tocante ao direito à alimentação, tal Constituição reconhecia o direito à alimentação, quando se estabeleceu que o direito ao trabalho deveria possibilitar uma existência digna. (FRANÇA, 2004).

Seguindo essa cronologia, “sob a égide da ditadura, é concebido um novo marco legal para o país, a começar por uma nova Constituição Federal, a de 1967” (VIEIRA, 2007. p.11). A sétima Constituição brasileira pautou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que assegurava o direito à alimentação quando o vinculava ao direito de vida saudável. Nesse sentido, Buerlen (2008) pondera que:

Permitiria a extração hermenêutica do direito humano à alimentação adequada e de estar livre da fome, registrando no texto constitucional a dignidade humana, a função social da propriedade e o salário mínimo: O acesso físico e econômico ao alimento aproxima o direito humano à alimentação adequada de inúmeros outros direitos humanos, tais como os direitos à propriedade, ao acesso à terra, ao trabalho, entre outros, que permitirão ao ser humano assegurar a satisfação adequada de sua necessidade alimentar.(p.59).

Com o fim do regime militar, em 1985, o país retoma os anseios pelo Estado de Direito, assim, em outubro de 1988 é promulgada a vigente Constituição Federal, que é norteada por princípios republicanos, portanto, democráticos e de direitos, ou seja, tem como uma de suas maiores preocupações a tutela dos direitos fundamentais das pessoas. Nessa Constituição, inicialmente o direito à alimentação continuava sendo vinculado a outros direitos, contudo, estabelecia princípios e fundamentos, que juntos, propiciaram a garantia do direito humano à alimentação adequada, direito tão elementar. *In verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

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

Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, 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. (BRASIL,1988).

Esse direito também se fundamenta no artigo 225 da Constituição Federal, que aduz,

A todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ou seja, a sadia qualidade de vida deve permitir que o titular usufrua de condições que o possibilite a ter bem-estar físico, psíquico, e social. Para isso, padrões adequados de alimentação devem ser proporcionados, além de condições básicas de habitação, saneamento, ambiente físico equilibrado, entre outros. (BRASIL, 1988).

Observa-se que na atual Carta Magna, o direito à alimentação ainda permanecia sendo vinculado ao direito a saúde. Entretanto, notava-se a necessidade de tal direito ser firmado de forma mais específica e direta. Fruto das ininterruptas mobilizações sociais de combate à fome e as desigualdades, sobretudo, regionais no Brasil, no ano de 2010 através da Emenda Constitucional nº 064, o direito à alimentação foi incluído de forma explícita na Constituição do Brasil, ou seja, a palavra alimentação passou a figurar em seu artigo 6º, vejamos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso)<sup>15</sup>.

Assim, observa-se que a inclusão do Direito a Alimentação na Constituição Federal foi medida necessária, não bastando apenas seu reconhecimento implícito por meio de outros direitos. Mas se faz importante reconhecer que o Direito à Alimentação Adequada não poderia se firmar explicitamente sem os direitos fundamentais à saúde e a assistência aos desamparados, pois tal assistência tem por objetivo “garantir às pessoas, sem meios de sustento, condições básicas de vida digna e cidadania, cumprindo também o objetivo constitucional de erradicação da pobreza” (CHEHAB, 2009.p.38).

Diante do exposto e com o entendimento de que a expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e compreende todos os elementos normativos explicitados no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, depreende-se que o DHAA se realiza através de políticas públicas. Em consonância, Bastos (2017) afirma que “o princípio do DHAA é realizado no bojo de programas e atividades, devidamente dotados de recursos orçamentários, e que possam ser efetivamente implementados pelo Poder Público” (p.15), caso contrário se

---

<sup>15</sup> Essa inclusão no artigo 6º da CF/88 também é resultado de toda a mobilização e dos amplos pactos sociais que foram se formando em torno da Estratégia Fome Zero, do governo federal. Como promessa de campanha do presidente Lula da Silva, a erradicação da extrema pobreza e da fome, a estratégia conseguiu pautar a mídia e sensibilizar até mesmo setores mais conservadores da sociedade brasileira.

torna um princípio morto, por isso a importância da criação e implementação das políticas públicas conforme explicitaremos a seguir.

### **3.2.2. Políticas Públicas e o Direito À Alimentação: Avanços nos Marcos Legislativos Nacionais**

Diante do que foi tratado anteriormente, podemos perceber que ao longo das Constituições brasileiras o direito à alimentação foi sendo vinculado a direitos que lhe são correlatos, como o direito à liberdade de emprego, a educação, a saúde e a vida saudável. Destarte, o reconhecimento específico do direito em tela, deu o embasamento necessário para a elaboração e a aplicação de políticas públicas em prol do seu devido cumprimento. Assim, antes de prosseguir, faz-se necessário uma breve explanação, de maneira genérica do que são as políticas públicas. E em seguida, trataremos das principais políticas de alimentação e nutrição do país.

Lopes, Amaral e Caldas (2008), conceituam políticas públicas como “(...) um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...)” (p.05). No entanto, as Políticas Públicas abarcam interpretações um tanto quanto complexas, assim, Ribas e Souza Filho (2014) afirmam que política pública:

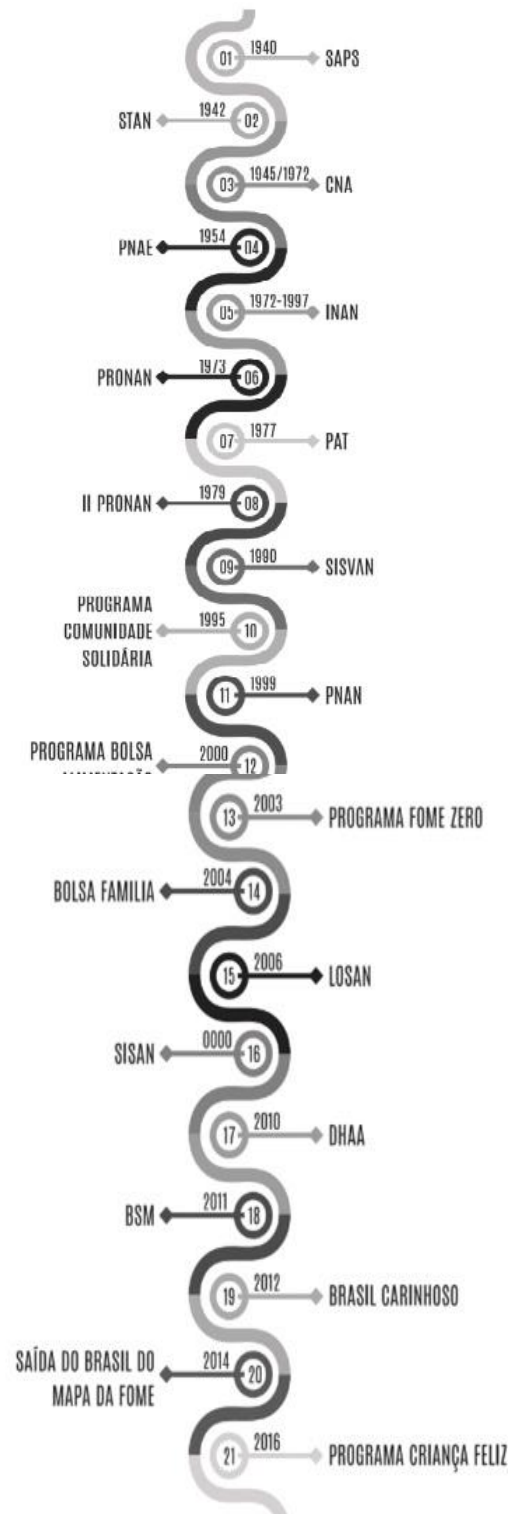
não se confunde com o plano, o programa ou a norma, que são, normalmente, os instrumentos pelos quais elas se exteriorizam. [...] “A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, como a participação dos agentes públicos e privados” (p.04).

A partir dessa análise, Barreiro e Furtado (2015), ponderam que o termo políticas públicas deve ser analisado a partir de uma visão “polissêmica, não existindo uma única definição do que seja uma política pública [...] o conceito envolve uma abordagem multicêntrica, em que tanto o Estado como os atores sociais são responsáveis pelas ações e decisões (p.08) Assim, sabemos que “a promoção e a garantia de uma alimentação adequada e saudável têm mobilizado, historicamente, esforços de diferentes setores do governo brasileiro, bem como de entidades e movimentos da sociedade civil” (HAACK, A *et al*, 2018. p.03).

A intervenção estatal até a metade da década de 1930, na área da alimentação era residual e seletiva. No entanto, conforme demonstra a Figura 2 esse cenário muda drasticamente no começo década de 1940. A Central de Alimentação, criada em 1940 e vinculada ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) se destaca como uma das iniciativas

pioneiras no que diz respeito a uma política de alimentação e nutrição. No ano seguinte, a iniciativa é ampliada através do Serviço de Alimentação da Previdência Social.

**Figura 2: PRINCIPAIS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO PAÍS DE 1940 ATÉ A ATUALIDADE**



Fonte: HAACK *et al.* 2018.

SAPS, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Estas ações estimulam o surgimento de novas intervenções estatais, tais como várias instituições<sup>16</sup> (com o objetivo de enfrentar o problema da fome. Alguns exemplos são: o Serviço Técnico de Alimentação Nacional - STAN (1943) a Comissão Nacional de Alimentação- CNA (1945) (MAGALHÃES 1997, CASTRO, 1980).

No âmbito do CNA surgiu o Programa Nacional de Merenda Escolar (1954), aprimorado para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) vigente nos dias atuais. Com a extinção do CNA, em 1972, nesse mesmo ano cria-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que direcionava suas ações de alimentação e nutrição para grupos populacionais em situação de risco ou com carências nutricionais, pautadas em programas sociais e nas três esferas de atuação: suplementação alimentar; racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, o que condicionou a promoção do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), em 1973. (HAACK et al, 2018).

Em 1977, institui-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), programa que priorizou o atendimento aos trabalhadores de baixa renda, isto é, aqueles que ganhavam, na época, até cinco salários mínimos mensais. Em seguida, em 1979, nasce o II PRONAN, com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) (VAZ, 2010, BRASIL, 2020).

Em 1990, funda-se o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), um sistema de informações que tem como objetivo principal promover informação contínua sobre as condições nutricionais da população e os fatores que as influenciam. A importância desse sistema é o de fornecer uma base para decisões a serem tomadas pelos responsáveis por políticas, planejamento e gerenciamento de programas relacionados com a melhoria dos padrões de consumo alimentar e do estado nutricional. Esse estado nutricional pode ser medido por índices antropométricos. O índice é a combinação entre duas medidas antropométricas (por exemplo, peso e altura) ou entre uma medida antropométrica e uma medida demográfica (por exemplo, peso por idade, altura por idade). (SISVAN, 2004).

Na mesma década institui-se em 1999, a Política Nacional de Alimentação Adequada (PNAN), que foi a primeira política pública a reconhecer explicitamente a alimentação como um direito humano, em âmbito governamental. Tal política se configura como um importante

---

<sup>16</sup> Não cabe aqui realizar uma discussão aprofundada dos objetivos e do alcance de cada uma dessas instituições. Esta é uma perspectiva analítica que pode ser encontrada em alguns importantes trabalhos que buscam recuperar, historicamente, a emergência e consolidação das políticas de alimentação e nutrição no País. (MAGALHAES, 1997)

instrumento para a operacionalização da SAN para garantia do DHAA (CAISAN, 2017). A PNAN, aprovada no contexto da Política Nacional de Saúde,

atua com base nas seguintes diretrizes: 1. estímulo a ações intersetoriais; 2. garantia da segurança e da qualidade dos alimentos; 3. monitoramento da situação alimentar e nutricional; 4. prevenção e controle de distúrbios e doenças nutricionais; 6. promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e 7. desenvolvimento e capacitação de recursos humanos (BURITY *et al*, 2010.p.166).

Somente no final do século XX, o governo federal brasileiro adota programas de transferência direta de renda, como objetivo de atender as necessidades mais latentes da população. Até então, as experiências de transferência monetária que existiam estavam circunscritas a alguns estados e a alguns municípios. Em 2001 é criado o Programa Bolsa Alimentação para atendimento de crianças com menos de seis anos, gestantes e nutrízes de baixa renda, cujo o principal objetivo era o de favorecer os estudos de crianças e adolescentes. Com a implementação de tal programa o tema ganha espaço na agenda nacional e se torna o ponto pé inicial para a política de Segurança Alimentar e Nutricional que será um dos pilares de sustentação da ação governamental denominada Estratégia Fome Zero, no governo seguinte. (HAACK *et al*, 2018).

Essa estratégia ganhou o nome popular de Projeto Fome Zero, e, como já dito se propôs a apresentar uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional, dentre outros objetivos. A ação é resultado de um trabalho intenso “de especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, organizações populares e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, reunidos pelo Instituto Cidadania”. (SILVA, GROSSI E FRANÇA, 2010. p.15). O projeto foi dividido em três grandes grupos de políticas públicas: políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais, abarcando as seguintes áreas e ações:

**Políticas Estruturais:** Geração de emprego e renda; Previdência social universal; Incentivo à agricultura familiar; Intensificação da reforma agrária; Bolsa-escola e renda mínima; **Políticas Específicas:** Programa cupom de alimentação; Doações de cestas básicas emergenciais; Manutenção de estoques de segurança; Segurança e qualidade dos alimentos; Ampliação do PAT; Combate à desnutrição infantil e materna; Ampliação da merenda escolar; Educação para o consumo e educação alimentar e **Políticas Locais:** Incentivos e crédito para a área rural; Estímulo para pequenas e médias cidades e metrópoles. (HAACK *et al*, 2018. p.04, grifo nosso).

O Fome Zero se constitui a partir de uma convergência de ações que não remetem ao acesso aos alimentos exclusivamente, mas também àquelas variáveis que corroboram com a saúde das populações em situação de vulnerabilidade. Assim, construiu-se um Programa composto por subprogramas e projetos específicos, tais como: O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Programa de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (IPCL), Ação de Distribuição de Cestas a Grupos Específicos, Programa Restaurante Popular, Programa de Construção e Aquisição de Cisternas, entre outros (BRASIL, 2007).

Esse quadro favorável a ampliação da responsabilidade estatal no combate à fome se deu a partir da posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 que recriou, sob novas bases, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) por meio do Decreto nº 4.582, confirmado pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. O CONSEA é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Sua criação de fato se deu em 1994, na gestão do Presidente Itamar Franco, e desativado em 1995 na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. (BURITY *et al*, 2010; IPEA, 2020).

Ainda no ano de 2003 é criado o Programa Bolsa Família (PBF), publicizado como um programa do governo federal, em outubro deste mesmo ano, instituído pela Medida Provisória nº 132/2003. O Programa Bolsa Família se caracteriza como um dos eixos de atuação do Fome Zero e tem por objetivo, combater as desigualdades e a exclusão social, promovendo a emancipação das famílias mais pobres, e conseqüentemente possibilitando o acesso à alimentação. O programa foi gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com os estados e municípios.

Paralelo a criação e a institucionalização do PBF, em 2004 é realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em Olinda (PE). Suas deliberações consistiram em propostas de ações estratégicas para uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, bem como dezenove moções sobre diversas questões relacionadas a SAN no Brasil e no mundo. Assim, em 2006, é promulgada a Lei Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei n. 11.346, 15 de setembro de 2006, conhecida como LOSAN.

Sem dúvidas, foi um marco e uma grande conquista no reconhecimento e na defesa do direito à alimentação no Brasil. É a primeira legislação pátria que enuncia a alimentação como um direito fundamental, trazendo já nos seus artigos 2º e 3º definições amplas, mas precisas, sobre o significado do direito à alimentação e da segurança alimentar e nutricional (ROCHA,2017. p.02).

Destarte, a LOSAN ocasionou a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, (CAISAN, 2017; HAACK et al, 2018), “estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no país” (BURITY *et al*, 2010. p.07).

A LOSAN foi formulada a partir dos princípios da universalidade e interdependência dos direitos humanos, que regula as obrigações do Estado Brasileiro e prevê a adoção de mecanismos de exigibilidade e reconhece que as políticas públicas e ações do SISAN deverão levar em conta outros direitos humanos e as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (CAISAN, 2017). Burity *et al* (2010) complementa afirmando que,

É importante ressaltar que, embora a LOSAN não obrigue os estados e municípios brasileiros a participarem do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é importante que estados e municípios implementem Sistemas Estaduais de SAN e, é sua obrigação elaborar leis de SAN, a exemplo da LOSAN, que incorporem de forma efetiva as dimensões da promoção, realização e exigibilidade do DHAA [...] Além disso, a LOSAN obriga os três Poderes Públicos Executivo, Legislativo e Judiciário a realizar esse direito, da maneira mais eficaz e diligente possível e de forma coerente com os princípios de direitos humanos. (p.48-49).

Nessa senda, o SISAN se configura como um sistema público que reúne os diversos setores de governo para a coordenação das políticas públicas com o objetivo comum de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à alimentação a toda a população. A implementação do SISAN não foi uma decisão política apenas do governo, mas sim de um longo processo de mobilização e lutas sociais. O SISAN assim como a PNSAN, é norteado por dois importantes princípios, quais sejam: a participação social e a intersetorialidade. E é integrado pela CNSAN, pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), criada pelo Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007. Se integram também com este sistema, órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. Desse modo, todos esses órgãos são como peças de uma mesma engrenagem que juntas procuram dar sentido concreto aos princípios do SISAN que buscam o mesmo fim, a promoção do acesso à alimentação (CAISAN, 2017; ARANHA, 2010; CONSEA, 2020).

Retomando a narrativa sobre o PBF, após sua criação, o programa passa por um período de consolidação e de fragilidades na construção do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). No período de 2005 a 2006, se institucionaliza o papel dos entes federados na gestão do programa através da assinatura de termos de adesão pelos municípios brasileiros e cria-se o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Tal índice mensura a gestão do município e associa a transferência mensal de recursos financeiros. Nesse período também se implantam as condicionalidades do programa e o aperfeiçoamento do seu acompanhamento. O número de famílias atendidas pelo programa aumenta, formando assim, uma ampla rede de pagamentos. Nesse momento, o programa atingiu sua meta inicial de atendimento, de cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias.

Nos próximos dois anos, foram adotadas melhorias no desenho do programa, tais como a criação do benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), pago a famílias com membros com idade entre 16 e 17 anos. No biênio de 2009 a 2010, foi realizado o procedimento de revisão cadastral das famílias beneficiárias, bem como se definiu como prioridade o acompanhamento familiar para famílias do Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades pela rede de assistência social (CAMPELLO E NERI, 2013).

O Brasil alcançou avanços significativos no campo da alimentação, no entanto, o desafio de vencer a extrema pobreza ainda se fazia latente. Assim, impulsionado pela decisão e liderança da Presidenta da República Dilma Rousseff, que declarou como prioridade de seu governo resgatar da miséria aqueles que ainda não estavam devidamente incluídos na política implementada nos anos anteriores, em 2011 é lançado “o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) onde o foco das ações seria a superação da extrema pobreza, por meio de ações integradas e intersetoriais nos eixos temáticos de renda, inclusão e acesso” (HAACK et al, 2018.p.05). No ano seguinte, se insere como estratégia do BSM, a ação Brasil Carinhoso que une três dimensões essenciais: renda, educação e saúde, a fim de garantir atenção integral à população infante-juvenil (BRASIL, 2014).

Nessa esteira de abordagem, com todos os esforços para a efetividade do DHAA em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, tendo uma redução de 85% no período de 1990 a 2014 de subnutridos, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). (CAISAN, 2017).

Ademais, com a implementação do PBF e seus impactos positivos na vida da população brasileira, o programa ganha visibilidade e aprovação da opinião pública, o que ocasionou a invisibilidade do programa-vitrine do primeiro governo Lula, o Fome Zero. O programa BSM, instituído como uma estratégia do Governo Dilma, visou renovar, ampliar e

integrar vários programas sociais, articulando ações do governo federal com estados e municípios. (CAMPELLO, FALCÃO e COSTA, 2014). No entanto, em seu segundo mandato, no ano de 2015, ocorreu um estruturado golpe jurídico-parlamentar-midiático, ocasionando o processo de *impeachment* da então presidente, o qual se concretizou em 2016, e de consequência, o BSM apesar de ter alcançado resultados positivos, perdeu espaço, importância e visibilidade. O país passou a ser governado pela vice-presidente Michel Temer, que lançou em 2016 através do Decreto nº 8.869, o Programa Criança Feliz, com foco em “promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância.” (PUENTES, 2018. p.82). Programa que se materializa como estratégia para sua investidora na área social, visando ganhar apoio da opinião pública.

Após o golpe, o país retoma gradativamente, durante o Governo Temer, as diretrizes do neoliberalismo<sup>17</sup>, desta vez com uma roupagem mais conservadora, representando grandes retrocessos na área das políticas sociais. Destaca-se que as políticas sociais nos governos denominados “democrático-populares” não acabaram com a desigualdade histórica do país, mas como afirma Silva (2019), “contribuíram para amenizá-las na medida em que possibilitaram o acesso a alguns bens (via programas de transferência de renda) e serviços (serviços públicos de saúde, educação, etc.)” (p.26).

Nas eleições de 2018 o deputado federal Jair Messias Bolsonaro é eleito presidente da República, interrompendo um ciclo de vitórias dos governos petistas. O governo Bolsonaro é norteado pelo conservadorismo e se pauta na continuidade de retrocessos já alcançados pelo Governo Temer. Tal governo se posicionou claramente contrário as políticas sociais em suas feições sociais-democratas. Como afirma Domingues (2017) o ponta pé para as mudanças estruturais instaladas pelos governos sempre se dão em um contexto de crise em que o país passou em determinado momento. Assim, com o atual governo não seria diferente.

No atual cenário sanitário brasileiro, onde a pandemia da Covid-19 já ceifou a vida de milhares de brasileiros, foi instituído o auxílio emergencial, pela lei n. 13.982/2020. Segundo Behring e Boschetti (2020), o presidente obteve aumento de aprovação entre as classes trabalhadores/as pobres “que com o crescimento do desemprego e das dificuldades dos que estão na informalidade, aprofundadas na pandemia, viram no auxílio emergencial a tábua de salvação que precisavam para suprir suas necessidades mais elementares.” (p. 01). Nesse contexto, baseado no oportunismo político, o Governo Bolsonaro lança um novo programa de

---

<sup>17</sup> Como neoliberalismo entende-se uma estratégia econômica que exalta o mercado, a livre-concorrência e a liberdade da iniciativa privada, rejeitando a intervenção estatal. Souza, M. B., & Hoff, T. S. R. (2019,p.03).

transferência de renda, o chamado Renda Brasil, com a finalidade primordial de substituir o Programa Bolsa Família. O novo programa de transferência de renda também tem como objetivo criar uma marca própria do governo e “frear” a atual crise econômica brasileira. O programa se materializa como uma extensão do auxílio emergencial, e não é pautado nos desenhos anteriores de políticas sociais.

Segundo as autoras, o benefício médio deveria ficar entre R\$ 250 e R\$ 300. E o que “se vislumbra é um processo acelerado e ampliado de “assistencialização” da pobreza, o que difere imensamente do direito à assistência social.” (p. 02). Com relação ao orçamento, o governo teve como proposta a revisão de programas considerados ineficientes, quais sejam: o abono salarial, o seguro-defeso, além do salário-família e do programa Farmácia Popular.

A economista Tereza Campello, em entrevista ao jornal “Bom dia 247”, tece críticas ao Renda Brasil. Ela firma que, o atual governo apresenta o programa como uma solução para a crise, no entanto, a falta de emprego é facultada ao desmonte da reforma trabalhista do Governo Temer. Afirmar ainda que o desenho do Renda Brasil é o de estado mínimo e o que o governo Bolsonaro quer é a monetização da rede de proteção social, causando assim, o fim do PBF e do CadÚnico. A economista e ex-Ministra do Desenvolvimento Social, informa que

O PBF ao longo dos anos foi visto como um dinheiro mau gasto, mas com a pandemia a população começa a perceber que a base de proteção é fundamental. Isso se torna um norte para a ampliação do programa bolsa família. No entanto é preciso observar as vertentes da renda básica que o Governo Bolsonaro quer implementar, ou seja, uma distribuição de renda dos quase pobres, para os mais pobres. (CAMPELLO,2020).

Tem-se um negacionismo do que a gente aprendeu com 17 anos do PBF que é estudado no mundo todo. Esse governo ignora tacitamente, e não é por burrice, é o que é, é oportunismo. Eles querem acabar com o nome PBF, eles querem acabar com a marca PBF, isso tem nome, isso é populismo de direita certo? e o prejuízo grande vai ser exatamente... não que eles vão ganhar do lulismo, ou não. Acho que esse não é o prejuízo. O prejuízo é a destruição do estado de bem-estar social que estava sendo montado no Brasil. A destruição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que é o que está por trás. Ter um aplicativo e não uma rede de assistência social é um prejuízo enorme. (CAMPELLO,2020).

Ante ao exposto, resta afirmar que diante das inúmeras conquistas ocorridas ao longo desse período, há ainda inúmeros desafios a serem enfrentados, para a superação da extrema pobreza no país. Nesse momento da história, em que pese as ofensivas do governo Bolsonaro contra os direitos humanos e sociais e conseqüentemente na direção do desmonte das políticas públicas, movimentos que resistem a esse estado de coisas, tem apresentado conquistas relativas, como é o caso do recuo do governo na implementação do Programa Renda Brasil e

até mesmo na reedição do auxílio emergencial para famílias pobres no contexto da pandemia. Isso demonstra não apenas a importância da mobilização popular como também que os programas governamentais de transferência direta de renda permitem o acesso a alimentos para garantia da segurança alimentar, sendo assim, protagonistas no aumento da capacidade de consumo das famílias, pois dependem da renda para manter seu nível de consumo. (HAACK et al, 2018) O Programa Bolsa Família é um desses protagonistas e por isso foi elencado nessa monografia como exemplo de ação pública no combate à fome.

### **3.3. Materialização do Direito a alimentação no Brasil: O Programa Bolsa Família (PBF)**

Como narrado anteriormente, várias políticas públicas foram instituídas ao longo dos anos, políticas como pilares para outras políticas e algumas ao longo do tempo, se tornaram protagonistas na história da superação da fome no Brasil. E o Programa Bolsa Família é um protagonista na superação da extrema pobreza no país. Esse fato se deu, por ter sido e ainda ser a política pública que mais se aproxima do cumprimento do direito à alimentação no território brasileiro. Nesse sentido, por ser um programa de grande complexidade, para que seja possível compreender como foi possível sua instauração e operação, faz-se necessário entender como foi criado: seus antecedentes e condicionalidades, para que enfim, ocorresse a viabilização ao acesso e a materialização do direito à alimentação de forma efetiva e eficaz para milhões de famílias brasileiras, é que o se verá nas linhas seguintes.

#### **3.3.1. Histórico do Programa Bolsa Família**

Como visto anteriormente, através do processo de redemocratização do Brasil, ou seja, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), se tem uma grande reforma no sistema de proteção social brasileiro. Tais avanços acontecem no decorrer dos anos, e as legislações avançam nesse mesmo sentido (CASTRO, MODESTO, 2010). Entretanto o objetivo ao se avançar nas legislações é que a partir desse reconhecimento constitucional, as demandas não se tornam “uma opção de governo, mas uma obrigação do Estado, com toda a complexidade que o tema envolve” (ARANHA, 2010. p.26). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, avança de forma importante para a criação de mecanismos extramercado, ou

seja, mecanismos que não sofram modificações a cada variação de mercado, para que seja possível a garantia de uma renda fixa para os cidadãos.

Importante não perder de vista que, assim como os avanços constitucionais, a criação do Conselho de Segurança Alimentar em 1993; a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994; a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, foram os precursores para a visibilidade do direito à alimentação e o fortalecimento da inserção de políticas públicas que melhorariam os indicadores sociais do país. Assim, se torna possível estabelecer uma grande conexão com os pensamentos de Josué de Castro, que há décadas atrás, denunciava que a fome é um fenômeno social e não de seleção natural como as teorias conservadoras queriam fazer-nos crer, assuntos estes tratados nas sessões anteriores. (SILVA, GROSSI E FRANÇA, 2010; CASTRO, MODESTO, 2010).

Nesse diapasão, no ano de 2000, foram implementados os primeiros programas federais de transferência de renda,

programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (BRASIL, 2010.p.67).

No Dia Mundial da Alimentação, 12 de janeiro de 2001, foi lançado o Programa Fome Zero<sup>18</sup> pelo Instituto da Cidadania, pelo então candidato à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, o programa “não se tratava de inaugurar a abordagem do tema, mas de transformá-lo em prioridade nacional a ser abordada pela ação planejada e decisiva do Estado, impulsionada pela participação social” (SILVA, GROSSI e FRANÇA, 2010.p.09). Assim, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, a fome, por meio de tais programas, começa a ser combatida através de políticas públicas de grande alcance e de forma permanente, fazendo com que Projeto Fome Zero se torne a principal estratégia governamental para orientar as políticas econômicas e sociais (ARANHA, 2010; CASTRO, MODESTO, 2010).

Nesse sentido, para que o governo Lula conseguisse concretizar o combate à fome por meio da implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional, o primeiro passo dado foi a implementação de algumas ações. Assim, em janeiro de 2003, é editada a Medida Provisória n. 103, posteriormente convertida na Lei n. 10.683, de maio de 2003, para que fossem criados o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o

---

<sup>18</sup>Vide pg.67-68.

Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). No mesmo ano é criado também o Decreto n. 4.564, que definiu o MESA como o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (SILVA, GROSSI E FRANÇA, 2010). A criação de órgãos que tratassem e enfrentassem o problema da fome, davam ainda mais ensejo para que operacionalização do Projeto Fome Zero, fosse possível.

Diante do exposto, a criação do programa protagonista na superação da extrema pobreza no país, o Programa Bolsa Família (PBF), tem sua origem na unificação de outros programas não contributivos de transferência de renda, a saber: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação, todos criados no período 2001-2003. “O objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos” (Weissheimer, 2006, p.26). Dessa forma, o PBF é criado no bojo da iniciativa Fome Zero como o principal programa de combate à pobreza no Brasil, sob a gestão nacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Em consonância, O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA (2010) preceitua que,

(...) é importante não perder de vista o contexto de políticas públicas no qual está inserido: embora possa ter ganhado uma maior visibilidade que outras ações de caráter estrutural previstas no Fome Zero, o PBF precisa ser entendido e analisado como parte de uma estratégia articulada e coordenada, desenhada para, em seu conjunto, combater e erradicar a fome. O programa é componente central do eixo de acesso emergencial aos alimentos da Estratégia Fome Zero e outras de inclusão social que perde parte de sua relevância se desassociada dela. (p.250).

Nessa esteira de abordagem, com o intuito de identificar quais são as famílias público alvo dos Programas Sociais do Governo Federal, é instituído o Cadastro Único (CadÚnico), através do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. O CadÚnico é um registro administrativo que armazena informações de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, tal cadastramento engloba um público maior do que o público alvo do PBF. Entretanto, para que a construção do CadÚnico fosse viável era necessário um grande programa usuário, o que se concretizou através do PBF (CAMPELLO E NERI, 2013).

Efetivamente, o PBF, conta com três eixos de atuação quais sejam:

I. Transferência direta de renda às famílias, que permite o alívio imediato da situação de extrema pobreza; II. Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza; III. Coordenação com outras ações e com outros programas

dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza. (MDS, 2010.p.05).

Em síntese, o PBF, é uma política pública que beneficia milhões de pessoas em todo o país, e os seus objetivos são bem delineados, quais sejam; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social (MDS, 2013; WEISSHEIMER, 2006).

No entanto, para que esses objetivos pudessem ser alcançados, fez-se necessário a exigibilidade de algumas condicionalidades, um elemento estruturante para o melhor desempenho de tal política pública. E essas condicionalidades se dão com o acompanhamento das famílias na saúde, no estado nutricional dos seus filhos; matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental; participar de ações de educação alimentar e as gestantes devem acompanhar sua gestação, fazendo as consultas de pré-natal. (ARANHA, 2010; CAMPELLO E NERI, 2013).

No que tange a gestão do PBF, este está ancorado na concepção de gestão descentralizada e intersetorial, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução (CASTRO E MODESTO, 2010). Assim, os autores Silva, Grossi e França (2010), afirmam que, tendo em vista a complexidade e extensão do Programa gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o governo federal não conseguiu gerir sozinho a grande demanda, por isso, o programa foi gerido em parceria com os estados e municípios,

No âmbito municipal, existem diversos organismos, geralmente sob a estrutura de secretarias municipais, que podem atuar conjuntamente neste campo: secretarias de abastecimento alimentar (que geralmente atuam na gestão dos equipamentos); secretarias de agricultura (que atuam na área rural/agrícola); secretarias de educação (área da merenda escolar); secretarias de saúde (áreas de prevenção e combate à desnutrição materno-infantil, por exemplo); secretarias de assistência social (que atuam com indigentes, pessoas e famílias carentes em geral); além de áreas como a vigilância sanitária.(p.29).

Dessa forma, é válido ressaltar que, para que tal programa tenha efetividade, é de fundamental importância existir um governo que acredite e empenhe esforços para que as mudanças aconteçam. Assim, “o sucesso do Bolsa Família é resultado dos esforços conjugados do governo federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.” (MDS, 2013). E mesmo sendo um programa de grande complexidade e se configurando com uma gestão

descentralizada, necessitando de condicionalidades e a participação da sociedade civil de uma forma geral, o PBF não é um programa meramente emergencial de assistência, mas sim é uma política pública eficaz e que mostra resultados nítidos no avanço da independência econômica das famílias sem renda (WEISSHEIMER, 2006).

### **3.3.2. Diagnóstico do PBF entre os anos 2003 e 2020: Desafios, Avanços e Possibilidades.**

Diante do histórico do PBF narrado acima, é possível afirmar que o PBF tem efeitos muito importantes para a diminuição da desigualdade de renda, na universalização dos direitos sociais e na diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias, possibilitando o acesso à alimentação. Como já visto anteriormente, a alimentação está prevista expressamente na Constituição Federal como um direito, no entanto, importante pontuar que, o PBF não é um direito configurado constitucionalmente como despesa obrigatória e universal do governo, trata-se de um programa com uma dotação orçamentária própria e por isso, existem famílias que mesmo sendo elegíveis não são beneficiárias. Entretanto, para os autores Medeiros, Britto e Soares (2008), o benefício do Bolsa Família se caracteriza como um quase direito, pois o “programa assegura estabilidade de rendimentos, ao passo que isso não ocorre com muitos tipos de trabalho” (p. 09) e se configura como eixo estruturante da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional. Partindo de tal pressuposto, nessa subseção o foco é analisar o programa sob a ótica desses dois eixos: a Redução da Pobreza e a Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Sabe-se que o PBF conforme se observa no gráfico abaixo, ao longo de 15 anos de existência vem buscando o enfrentamento da pobreza, das desigualdades e das vulnerabilidades sociais e contribuindo para possibilitar o acesso aos direitos sociais a milhões de famílias. Conforme se vê no gráfico 2, em 2003, no ano em que foi criado, o programa atendia cerca de 3,6 milhões de famílias, atualmente atende aproximadamente 13,2 milhões de unidades familiares e sua rede de proteção alcança cerca de 41,01 milhões de pessoas (SILVA, 2018).

**Gráfico 2: EVOLUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF - BRASIL, DEZ/2003 A JAN/2020 (EM MILHÕES)**



Fonte: SENARC, 2020

As transferências de renda recebidas pelas famílias variam de acordo com o tamanho e composição familiar. No gráfico abaixo (gráfico 3) é possível observar a evolução dos valores médios de benefícios do PBF entre dezembro/2003 e janeiro/2020, sendo que, em dezembro de 2003, as famílias beneficiárias recebiam, em média, R\$ 72,81.

**Gráfico 3: EVOLUÇÃO DO VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO PBF, EM REAIS (R\$) -BRASIL, DEZ/2003 A JAN/2020**



Fonte: SENARC, 2020

No decorrer dos anos, houve um aumento progressivo no valor transferido às famílias beneficiárias, em decorrência da ampliação dos tipos de benefício e a atualização de seus

valores, e atualmente a média do benefício é de R\$ 190,16, sofrendo variações de acordo com a região. O valor do benefício é maior nas regiões Norte e Nordeste e menor nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, isso ocorre devido à maior incidência da pobreza, ou seja, de público alvo naquelas regiões. As famílias que mesmo sendo beneficiárias do programa, ainda permanecem com a renda familiar menor ou igual a R\$ 89,00 por pessoa, recebem o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) o qual conta com o valor médio de R\$ 98,25 e em janeiro de 2020, 6.233.001 famílias receberam tal benefício. (MDS, 2020).

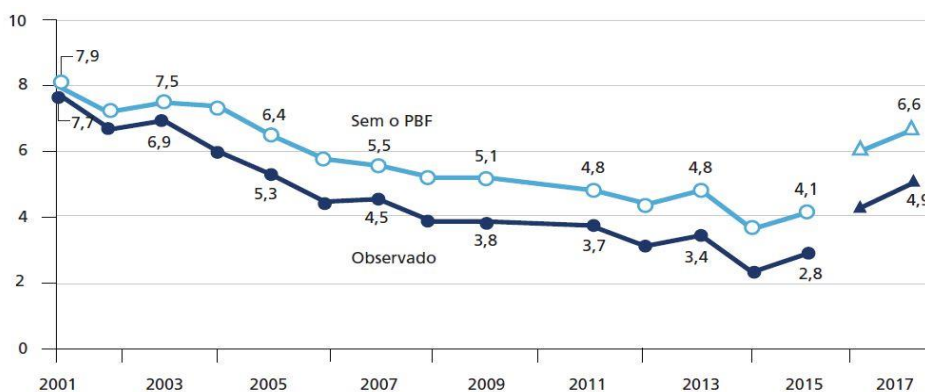
No entanto, para Yazbek *in* Silva (2014), embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, existem outros fatores determinantes como o acesso a bens, recursos e serviços sociais aliados juntamente com fatores complementares de sobrevivência. E, portanto, o PBF, “analisa a pobreza como a deficiência ou ausência de renda, não sendo analisada como um fenômeno historicamente e socialmente construído a partir das contradições inerentes ao processo de produção capitalista.” (p. 67). Sendo assim, um programa limitado, focalizado e compensatório.

Nesse diapasão, Silva (2007) complementa afirmando que, para que a pobreza estruturalmente construída, possa ser progressivamente superada, é necessário que um programa de transferência direta de renda, não só distribua, mas que redistribua a renda entre a população brasileira, de modo que só assim, seja “possível alterar o nível de concentração da riqueza socialmente produzida (p.1437)”.

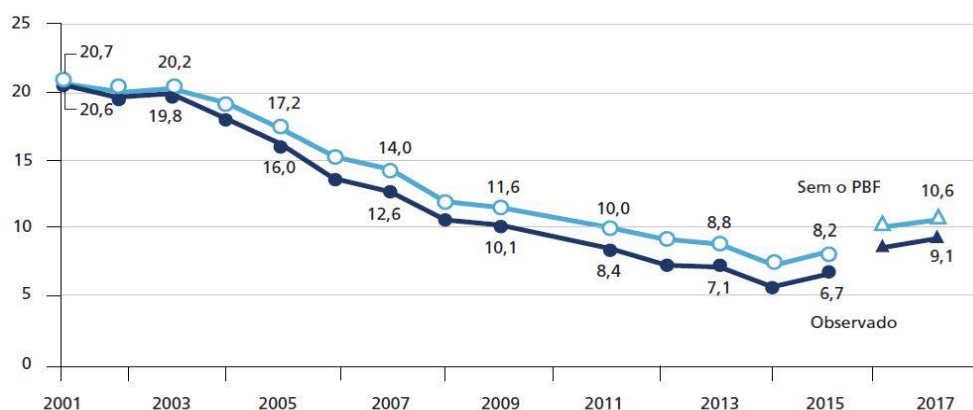
Em que pesem as análises que consideram o PBF como um programa compensatório às distorções que acontecem pela sociabilidade preconizada pelo mercado, muitos estudos têm revelado que ao longo dos anos, o PBF, contribuiu de forma significativa para a redução da pobreza no Brasil. É o que se observa nos gráficos abaixo (gráficos 4 e 5).

#### **Gráficos 4 e 5: BRASIL: TAXAS DE POBREZA COM E SEM AS TRANSFERÊNCIAS DO PBF (2001-2015) (EM %)**

Linha de R\$ 80 *per capita*



### Linha de R\$ 178 *per capita*



Fonte:

PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).

Conforme se observa nos gráficos acima, as taxas de pobreza são analisadas com e sem as transferências do PBF. No gráfico 4, essa taxa é analisada a partir da transferência mensal de R\$ 89 *per capita* e no gráfico 5, a taxa é medida com base na transferência mensal de R\$ 178 *per capita*. E essa variação de valores, ocorre de acordo com o perfil de renda, tamanho e composição familiar. Na linha de R\$ 89 *per capita*, a cada ano, em média, a pobreza extrema caiu 1,3 ponto percentual, após 2004. Ou seja, em torno de um quarto da pobreza extrema é abatido pelas transferências do PBF. Já na linha de R\$ 178 *per capita*, a redução percentual é um pouco mais elevada, em média 1,6 pontos percentuais. Assim, através desses números é possível afirmar que, no ano de 2017, cerca de 3,4 milhões de pessoas superaram a pobreza extrema e 3,2 milhões passaram a viver acima da linha de pobreza por causa da efetividade do PBF (IPEA, 2019).

É inegável que o Programa Bolsa Família, assim como a política social em geral, é alvo de disputas e tensões na sociedade. Dentre os argumentos que desqualificam o programa, o mais comum é aquele que se refere a possível “acomodação” dos beneficiários diante do recebimento do benefício, isto é, afirmam que o PBF induz ao vício da ociosidade, na medida em que seus beneficiários seriam desestimulados a inserir-se no mercado de trabalho. Os autores Medeiros, Britto e Soares (2008), nesse sentido, afirmam que, “tomar as transferências como um desestímulo ao trabalho é uma ideia que pode ser fundamentada em preconceitos, mas não se apoia em evidências empíricas” (p.15). E que ao contrário do que os críticos apontam, o PBF, vem demonstrando avanços, conforme já demonstrado pelos gráficos acima, avanços esses concretos na melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros, e a simples

sentença de mais alimentos na mesa dessas famílias, é prova disso (WEISSHEIMER, 2006, ARANHA, 2010).

Outro argumento existente na seara das críticas ao PBF é o que aponta a parcialidade de seus resultados inclusivos, pois de um lado, o programa permite o acesso aos alimentos, mas não é acompanhado necessariamente, do aumento na qualidade nutricional da alimentação, o que implica na necessidade de políticas de educação alimentar (COTTA e MACHADO, 2013).

Noutro vértice, os programas de transferência de renda (PTR) apresentam possibilidades, limites e desafios a serem superados. O PBF enquanto eixo estruturante da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional, além de possuir o objetivo de combater à fome e à pobreza, também tem “contribuído para a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população e da consecução da SAN.” (KOPRUSZYNSKI E COSTA 2016. p.1005).

Nesta esteira de abordagem, estudos apontam que os maiores gastos dos beneficiários do PBF, são com a aquisição de alimentos. Os autores Menezes e Santarelli (2008), apresentam uma pesquisa realizada pelo Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e citam a segurança alimentar como um dos importantes avanços proporcionados pelo Bolsa Família, demonstrando

(...) como o programa melhorou a estabilidade no acesso a alimentos: a garantia de uma renda regular adicional traz maior segurança para as famílias e estimula o planejamento de gastos e modificações no padrão de consumo alimentar. (...) Entraram na dieta frutas, verduras, legumes, alimentos industrializados e outros considerados “supérfluos”, além da carne, muito valorizada e de difícil acesso. (p.02).

Kopruszynski e Costa (2016), alegam ainda que, o estado nutricional dos beneficiários do PBF, constituem formas de avaliação sobre a efetividade do programa, assim, é de extrema importância que ocorram melhorias no estado nutricional da população em geral, mas existe um enfoque importante na redução da desnutrição infantil. Nessa mesma linha, Silva (2018), aduz que, muitos fatores são determinantes para o bom desenvolvimento de uma criança, mas que o fator da renda é um dos principais para assegurar o seu desenvolvimento digno.

Nessa senda, dentre diversos estudos realizados, é notório o impacto no estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do PBF, e conseqüentemente a contribuição para a redução da mortalidade infantil. Esse fato está diretamente relacionado com as condicionalidades do programa voltadas para a saúde que tem elevado as taxas de amamentação e vacinação, e reduzindo a hospitalização dessas crianças (MENEZES E SANTARELLI, 2008; FAO, 2014).

Diante do exposto, os impactos desse resultado positivo podem ser observados a partir da compreensão de que o programa tem conseguido diminuir a condição de extrema pobreza e cumprindo com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade alimentar das famílias, incluindo os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano (SILVA, 2014; WEISSHEIMER, 2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos argumentos apresentados, observa-se a necessidade de pontuar que, as possíveis respostas alcançadas nos estudos sobre ciências sociais e humanas, objetivamente não nos possibilita definirmos e concluirmos os fatos em análise, no máximo nos aproximarmos da realidade que está sempre em transformação, e que essas considerações realizadas expressam o retrato de um momento. Afinal, a ciência social investiga parte da realidade e essa parte constituiu seu objeto de estudo. Cada ciência possui um só objeto de análise e o analisa de uma perspectiva particular.

Nesse estudo não foi diferente, para chegar à essas possíveis considerações se fez necessário inicialmente compreender o caráter estrutural do problema da fome no mundo como parte constitutiva da dinâmica e do desenvolvimento do capitalismo. Não obstante, sabe-se que em um mundo dividido em classes sociais, os estratos dominantes da sociedade costumam dizer que o problema da fome está tanto relacionado à capacidade de produção de alimentos quanto à incapacidade dos mais pobres pagarem por eles. Por outro lado, há aqueles que, como nós, dirão que a origem do problema está na apropriação privada dos meios e dos modos de produção e reprodução do capital, o que torna a produção e a distribuição de alimentos propriedade privada e os alimentos em si se tornam mercadorias onde o objetivo principal é a obtenção de lucros cada vez maiores para os proprietários. Ou seja, a partir da análise de ambos argumentos podemos concluir que a fome não é somente um problema decorrente de necessidades biológicas, mas sim, uma intempérie de natureza política, econômica, cultural e, sobretudo, social.

Ademais, nesse contexto de financeirização das economias mundiais, o capitalismo provoca uma reviravolta nessas economias e em seus mercados de trabalho, atingindo de maneira destrutiva os países periféricos. Nessa conjuntura, a “questão social” assume novas formas, uma vez que os Estados, cujas ações são orientadas pelo ideário neoliberal a fim de satisfazer os interesses do capital, promovem a redução do gasto social, da prestação de serviços públicos, dos investimentos, etc<sup>19</sup>.

Nesse cenário de retrocessos, a organização e a mobilização da sociedade civil se tornam um elemento essencial. Em especial no debate que se trava entre capitalismo *versus* efetividade do Direito Humano à alimentação adequada, os movimentos sociais, de fato,

---

<sup>19</sup> No Brasil, isso pode ser ilustrado pela edição da Emenda Constitucional no. 95 que congelou pelo período de 20 anos os investimentos federais, comprometendo drasticamente a evolução de políticas públicas como as de saúde, educação, assistência social, meio-ambiente ou infraestrutura.

seguem sendo as peças-chaves para o reconhecimento desse direito. Afinal, a fome é tão estruturante para vida da espécie humana que sempre foi um dos motivos que ensejaram o nascimento desses movimentos em prol da luta. Luta esta que se deu por um caminho repleto de embates internos nos diferentes países até a conquista de regulamentações no cenário internacional. Tais regulamentações possibilitaram a recepção no território brasileiro, provocando a realização de várias conferências, ações, documentos e programas na busca da materialização do Direito à Alimentação Adequada.

No contexto dessa dinâmica de lutas (expressão evidente da luta de classes) as conquistas alcançadas, no Brasil, legalmente na década de 1980 no âmbito da universalização dos direitos sociais nem chegaram a ser efetivadas conforme previa a Constituição Federal de 1988. A “questão social” se tornou um problema latente, na medida em que se intensificou e se expandiu na sociedade através do desemprego estrutural, da precarização e flexibilização das relações de trabalho, e principalmente através da pobreza. Consequente a esses empasses, fez-se surgir uma massa de indivíduos “sobrantes” e insatisfeitos diante da estrutura social posta. Assim, a pressão dos trabalhadores diante dessas problemáticas, se torna força motriz para reivindicar e assegurar melhores condições de vida e de trabalho, também em nosso território.

Dessa forma, a partir dos anos 1990, é atribuída ao Estado a responsabilidade de reconhecer a cada indivíduo a condição de ser humano. Ou seja, reconhecer o indivíduo como ser humano implica, necessariamente, identifica-lo como sujeito de direito, direitos estes inerentes ao ser humano. Ademais, ao mesmo tempo em que se reconhecem aos seres humanos como titulares do direito humano à alimentação adequada, há indispensável identificação da obrigação estatal correspondente, atribuída ao Estado brasileiro e solidariamente compartilhada entre a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios, o que implica afirmar que a realização desse direito deve estar explicitamente contida como prioridade nos programas de governo nos três níveis de federação.

A partir desta solidariedade compartilhada entre esses entes federativos, faz-se surgir ações, programas, entre outras mobilizações no âmbito das políticas sociais no combate à fome, entre eles o Programa Bolsa Família, foco do nosso trabalho, um programa de transferência direta de renda que se consolidou como uma política social referência no combate à fome. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania, o programa atendeu mais de 14 milhões de famílias e conseguiu tira-las da extrema pobreza, permitindo que as mesmas conseguissem ter acesso aos serviços básicos para a sua sobrevivência, ou seja, o PBF conseguiu atingir o objetivo de elevar o nível de acesso das pessoas a alimentação, ao passo que, evidenciamos sua efetividade diante da promoção do alívio imediato da pobreza, o

reforço ao exercício de direitos sociais básicos e a promoção de impactos sociais e econômicos da renda das pessoas.

Como já abordamos no presente trabalho, para continuar no programa as famílias precisam seguir algumas condicionalidades que são voltadas à área da saúde e da educação. Nesse sentido, críticos do programa ponderam que essas condicionalidades não levam em consideração a qualidade dos serviços oferecidos tanto na área da saúde quanto na educação, ou seja, colocam como responsabilidade do PBF a eficácia de tais serviços públicos. No entanto, discordamos desse entendimento, ao passo que, mesmo que as condicionalidades do PPF estejam atreladas à disponibilidade e a qualidade dos serviços providos, é inadmissível responsabilizar o PBF por problemáticas que foram construídas ao longo dos anos e reproduzidas constantemente.

Pelo contrário, concluímos que a focalização do PBF na extrema pobreza se concretizou como um termômetro entre “como deveria ser” e “como é”, no sentido de que, se a partir das condicionalidades foi possível aferir o déficit na educação e na saúde, deu-se visibilidade aqueles segmentos da sociedade que historicamente não tinham tido acesso aos seus direitos fundamentais e que não haviam até então sido contemplados por nenhuma medida governamental anteriormente. Assim, evidenciamos que o PBF atuou como um instrumento para dar voz a população que estava desprotegida e se não fosse adotada essa medida governamental, continuariam na mesma situação.

Nesse diapasão, alguns autores que estudam o PBF também tecem críticas afirmando que o Estado forçosamente propõe um sistema de proteção social que venha suprir minimamente de forma institucionalizada, instabilidades de ordem social que colocaram em risco uma grande parcela da população que se encontra fora do mercado de trabalho, se dedicando ao desenvolvimento de políticas públicas focalizadas na pobreza e extrema pobreza. Esses mesmos autores identificam a existência de Políticas Públicas de caráter compensatório, residuais e desassociadas da política de desenvolvimento econômico.

Segundo estes, estas políticas gerariam ainda mais a concentração de renda e a manutenção de uma economia voltada para a informalidade. O que chama a atenção é que a maior parte destes autores identifica essas características como sendo características presentes em programas de transferência direta de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF).

Portanto, a partir de nossa pesquisa, constatamos o contrário, pois o PBF conseguiu atingir seus principais objetivos, pois a pobreza sofreu uma queda no país, o índice de mobilidade social aumentou, a frequência escolar, o nível de escolaridade, a segurança

alimentar e o número de crianças vacinadas dos beneficiários do programa aumentaram e os provedores das famílias beneficiárias tiveram mais amparo para entrar no mercado de trabalho, evidenciando assim, que as insinuações presentes na sociedade de que os beneficiários se “acomodariam” diante do recebimento da renda, não se mostram autênticas.

Ademais, observa-se que não se trata de um programa dissociado da política econômica, pois o impacto do PBF nas economias locais e consequentemente na economia nacional tem sido de grande relevância, pois na medida que a garantia de uma renda regular adicional traz maior segurança para as famílias, aumenta seu poder de compra/consumo de alimentos e faz com que a economia se movimente, sendo certo que quem movimenta a economia somos nós, a classe trabalhadora.

Nesse interim, analisar tal programa diante dos seus eixos estruturantes (pobreza e desigualdade) significa não apenas a ampliação do conhecimento sobre o assunto, como também, inspirar ações, soluções para os problemas sociais que se apresentem nesse campo de pesquisa. Afinal, é necessário continuar tratando o direito à alimentação associado as questões sociais e fazer preponderar a efetividade das Políticas Públicas.

Por fim, ao longo dos anos, o PBF foi visto como um dinheiro mau gasto, no entanto, nossa pesquisa demonstrou que tal afirmação não se sustenta e diante de toda a crise sanitária que assola o país e mundo, se mostra latente a necessidade da manutenção das lutas sociais, protagonizadas por inúmeros movimentos sociais, para alcançar a ampliação dos direitos dos indivíduos, bem como continuar garantindo o direito à alimentação à toda população brasileira. Reforçamos também nosso entendimento de que a pobreza, a desigualdade e a fome se constituem como um problema grave e que não deve sair da agenda da política pública brasileira, caso isso ocorresse, estaríamos diante de um desmonte da vasta rede de proteção, ocasionando assim, um mal-estar social, bem como, provocando rupturas/retrocessos no campo das políticas sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, L. R. E. S. **O Espectro da Fome: se metade da humanidade não dorme, é por medo da outra metade que não come.** Revista Espaço em Revista. ISSN: 1519-7816, vol. 11 nº 1 jan/jun. 2009. P. 20-28. Disponível em: <https://doi.org/10.33026/peg.v10i1.1690>. Acesso em: 11/04/2020.

ADAS, M. **A fome: crise ou escândalo?** São Paulo: Moderna, 1988.

AMMANN, S. B. **Movimento popular de bairro: De frente para o Estado, em busca do Parlamento.** São Paulo: Cortez, 1991.

ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Brasília, DF: Ministério Zero, v. 1, 2010.

BALIBAR, E. Os conceitos fundamentais do materialismo histórico. In: ALTHUSSER, BARREIRO, G; FURTADO, R. **Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas.** Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro 49(2):293-314, mar./abr. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612126144>. Acesso em: 23/03/2020.

BARROS, C. M. **O conceito de modo de produção.** Santa Catarina: moodle - UFSC [2015-2019]. Disponível em: [https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/934137/mod\\_resource/content/1/elementos%20b%C3%A1sicos0\\_MODO\\_DE\\_PRODU%C3%87%C3%83O.pdf](https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/934137/mod_resource/content/1/elementos%20b%C3%A1sicos0_MODO_DE_PRODU%C3%87%C3%83O.pdf). Acesso em 13/02/2020.

BARROS, R. P; HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro, 2001.

BASTOS, A. L. V. P. **Direito humano à alimentação adequada aspectos jurídicos e previsão constitucional.** 2017. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO, Fortaleza, 2017.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **“Transferência de renda”, teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda.** Site Esquerda Online. Publicado em: 18/08/2020, 05h15. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-e-oportunismo-para-uma-critica-de-esquerda/>. Acesso em: 28/08/2020.

BEURLIN, A. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2008.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Cúpula Mundial de Alimentação (Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação).** São Paulo - USP, 2020. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BOAS, L.G.V. **Capitalismo, desigual distribuição de alimentos e fome oculta**. VII congresso brasileiro de geógrafos. Vitória, 2014. Disponível em: [http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404149862\\_ARQUIVO\\_CapitalismoDesigualDistribuicaoAlimentoseFomeOculta.pdf](http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404149862_ARQUIVO_CapitalismoDesigualDistribuicaoAlimentoseFomeOculta.pdf). Acesso em 14/02/2020.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONFIM, S. M. M. **A luta por reconhecimento das pessoas com deficiência: Aspectos teóricos, históricos e legislativos**. 2009. Dissertação (mestrado), Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.

BOZI, E.T. **Direito à alimentação**, 2005. Dissertação (Pós Graduação em Direito) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Faculdade de Direito de Vitória, Espírito Santo, 2005. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075461.pdf>. Acesso em: 17/03/2020.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Planalto, 2020.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm). Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional 064/2010**. Brasília, DF, Senado, 2020.

BRASIL. **Decreto lei Nº 849, De 25 de junho de 1993. Adiciona Protocolos à** Convenção de Genebra de 1929, Planalto, Casa Civil, Brasília, DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0849.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm). Acesso em: 10/06/2020.

BRASIL. **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

BRASIL. **Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional –SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, Planalto, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 12/06/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

BRASIL. **Programa Criança Feliz. A intersectorialidade na visita domiciliar**. Brasília: MDS, 2017.

BURITY, V. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional** - Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

BURITY, V., VALENTE F. *et al.* **Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF. ABRANDH, 2010.

CABRAL, A.A.C. SÁ, A.J. de. **Os Movimentos Sociais Urbanos e Suas Manifestações Concretas no Brasil e No Recife: Síntese Retrospectiva**. *Revista de Geografia*. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 26, n. 3, set/dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/228776>. Acesso em: 20/02/2020.

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN**. Brasília, DF: MDSA, 2017.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Bolsa Família**. (Site). Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 21/05/2020.

CAMPELLO, T; FALCÃO, T; COSTA, P. V. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, T; NERI, M. C. (org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO J. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)**. 10a Ed. Rio de Janeiro: Antares Achia-mé; 1980.

CASTRO, J. A; MODESTO, L. (org.) **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

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

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. São Paulo: Brasiliense, 1967.

CHAMPERNOWNE, D. G.; COWELL, F. A. **Economic inequality and income distribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CHEHAB, I. M. C. V. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza-Ceará, 2017.

COLAO, M.M. **O Modo de Produção: Categoria do Materialismo Histórico**. Revista Movimento. Porto Alegre, v.12, n. 02, p. 143-169, maio/agosto de 2006. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/viewFile/2907/1543>. Acesso em: 14/02/2020.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documento-de-referencia>. Acesso em: 17 mai. 2020.

CONTI, I. L. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca\\_alimentar/documentos/arquivos/conceitosbasicos%20SAN.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/arquivos/conceitosbasicos%20SAN.pdf). Acesso: 01 mar. 2020.

COTTA, R. M. M; MACHADO, J. C. **Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura**. Revis Panam Salud. Publica. 2013;33(1):54–60, Viçosa, MG, 2013.

CUSTÓDIO et al. **Visão histórica da Segurança Alimentar e Nutricional**. Revista Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.

DAMO, A; SCHMIDT. E. B; CARTEA, P. Á. M. **Para além da “comida-mercadoria”: reflexões a partir da educação ambiental crítico-transformadora**. Revis Eletrônica Mestr. Educ. Ambient. E-ISSN 1517-1256, v. 32, n.2, p. 75-94, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/5014/3459>. Acesso em: 14/02/2020.

DEFINIÇÃO E HISTÓRIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO, [S.l.] 2020. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores\\_onu/desc\\_ziegler/i\\_definicaohistoria.htm#\\_ftn2](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/i_definicaohistoria.htm#_ftn2). Acesso em: 22 fev. 2020).

DIAS, R. B. **A história da Ação Popular nas memórias de Herbert de Souza**. Diálogos, v. 11, n.3, 2007. DOI: <https://doi.org/10.4025/dialogos.v11i3.38249>. Acesso em: 18/03/2020.

DOMINGUES, J. M. **Crise da república e possibilidades de futuro**. Ciência & Saúde Coletiva, 22(6):1747-1758, 2017. Disponível em: DOI: 10.1590/1413-81232017226.02472017. Acesso em: 25/08/2020.

DRIVE, J.S; COWLEY. **Oxfam GB para a Oxfam Internacional**. Reino Unido, jan.2020-. ISBN 978-1-78748-541-9. DOI: 10.21201/2020.5419. Disponível em: [https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2020/01/200120\\_Tempo\\_de\\_Cuidar\\_PT-BR\\_sumario\\_executivo-1.pdf](https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2020/01/200120_Tempo_de_Cuidar_PT-BR_sumario_executivo-1.pdf). Acesso em: 22 mai.2020.

DUDH. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 21/02/2020.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil um retrato multidimensional: Relatório 2014**. Brasília: FAO, 2014a.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições**. Cadernos de Trabalho Sobre o Direito à Alimentação Roma, 2014b.

FRANÇA, A.B. **O Direito Humano à Alimentação Adequada No Brasil**, 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

FRANK, A. G; FUENTES, M. **Dez teses acerca dos movimentos sociais**. São Paulo: Lua Nova, 1989. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451989000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200003). Acesso em: 20/02/2020.

FREITAS, M. C. S. **Agonia da fome**. Salvador: EDUFBA; FIOCRUZ, 2003.

GOHN, M. G. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor, Mediações**: Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, v. 5, n. 1 2000.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Editora Loyola, 1997.

HAACK A. *et al.* **Políticas e programas de nutrição no Brasil da década de 30 até 2018: uma revisão da literatura**. Revista Com. Ciências Saúde. 29(2):126-138. 2018. Disponível: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/ccs\\_artigos/politicas\\_programas\\_nutricao.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/ccs_artigos/politicas_programas_nutricao.pdf). Acesso em: 25/03/2020.

HIRAI, W; ANJOS, F. **Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil**. Revista textos & contextos, v. 6, n. 2, 2007. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322/3251>. Acesso em: 26/02/2020.

IBASE. **Repercussões Do Programa Bolsa Família Na Segurança Alimentar E Nutricional Das Famílias Beneficiadas**. Relatório Técnico (Preliminar). Rio De Janeiro, 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação**, Brasília: Ipea, Texto para Discussão, 1953, 2014.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3724>. Acesso em: 20/06/2020.

IPEA. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

KERSTENETZKY. C. L. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2000, vol.15, n.42, pp.113-122. ISSN 1806-9053. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000100008>. Acesso em: 12/02/2020.

KOPRUSZYNSKI. C. P; COSTA. V. M. H. M. **Programas de transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional**. *Segur. Aliment. e Nutr.*, Campinas, v.23, n.esp., p.996-1007, dez., 2016. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.20396/san.v23i2.8635618>. Acesso em: 22/06/2020.

L; BALIBAR, E; ESTABLET, R. **Para ler o capital**. Vol.02. Rio de Janeiro: Zahar,1980.

LAYRARGUES, P.P. Educação Ambiental com Compromisso Social: O Desafio da Superação das Desigualdades In: Loureiro, C.F.B.; LAYRARGUES, P.P. & CASTRO, R. S. (org.). **Repensar a Educação Ambiental: um olhar crítico**. São Paulo: Cortez, 2009.

LEÃO, M. (org.) **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**, Brasília: ABRANDH, 2013.

LOPES, B; AMARAL, J. N; CALDAS, R.W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. 92 p. Disponível em: ISBN 85-85676-35-3. Acesso em: 15/02/2020.

MAINARDI, F.A. **O Papel dos Movimentos Sociais na efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais e no Equacionamento da Dicotomia Exclusão/Inclusão Social**. 2015. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2015.

MARTINS, G. V. **A Efetivação do Direito Social à Alimentação por meio de Políticas Públicas Eficazes**. *Revista Direito & Realidade*, v.6, n.5, p.64-83/2018. Disponível em:<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/1277>. Acesso em: 20/02/2020.

MARX, K. **O Capital**. 3ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política**. Vol. 1. 29.<sup>a</sup> ed.- Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.

MDS. **Instrução Operacional nº Senarc /MDS Brasília 2013**. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Brasília, 2013.

MEDEIROS, M. **Medidas de Desigualdade e Pobreza**, Brasília: EdUnB, 2012.

MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. “**Transferência de renda no Brasil**”. Novos Estudos, São Paulo, nº 9, 2007.

MENEZES, F; SANTARELLI, M. **O Bolsa Família funciona?** Publicado em 04 de agosto de 2008. Edição 13, junho 2020, (site). Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-bolsa-familia-funciona/>. Acesso em: 09/06/2020.

MULLER, M. **O direito social fundamental à alimentação adequada e sua proteção no contexto das organizações internacionais**. Dissertação (Mestrado) - Itaúna, MG:2014.

MUTZENBERG, R. Construção de sentido pelos movimentos sociais. In: FONTES, B.A.S.M. (Org.). **Movimentos sociais: motivação, representação e produção de sentido**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1999.

NASCIMENTO, A.L, ANDRADE S.L.L.S. **Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania?** Cienc. Cult. vol.62 no.4 São Paulo Oct. 2010. Norma Técnica da Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, 2004.

NUNES, M. S. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. [S.l.]: Elsevier Editora Ltda. 2008.

ONU - Organização Das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 2020. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU - Organização Das Nações Unidas. **Orientação Geral n. 12**, 2020. Disponível em: <[www.onu.comentariogeral.org](http://www.onu.comentariogeral.org)>. Acesso em 30 mar. 2020.

ONU - Organização Das Nações Unidas. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 2020. Disponível em: <[www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em 24 mar. 2020.

PEREIRA, L. P. **Agricultura e Estado: Uma Visão Constitucional**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

PIMENTEL, S. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** – Cedaw, 1979.

PIOVESAN, F; CONTI, I. L. (coord.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PUENTES. N. M.; SILVESTRE.R. M; SOUTO. V.Y.F. **Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância**, 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão e

Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

QUINTANILLA, M. A. **Diccionario de filosofia contemporânea**. 3.ed. Salamanca: Sígueme, 1985.

QUIRINO, F. **Geografia da Fome, uma trajetória em busca do direito humano à alimentação e nutrição**. Fian Brasil, 2017. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/geografia-da-fome-uma-trajetoria-em-busca-do-direito-humano-alimentacao-e-nutricao/>. Acesso em: 17/03/2020.

REVISTA ISTO É DINHEIRO. São Paulo: Editora Três, Edição nº 1174 05.06. Trimestral, 2012. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/>. Acesso em: 09/06/2020.

RIBAS, G. SOUZA FILHO, C. A. **Judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal**. Revista Direito, Estado e Sociedade n.44 p. 36 a 50 jan/jun 2014. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/44artigo2.pdf>. Acesso: 23/03/2020.

ROCHA, E. **A Construção Democrática do Direito à Alimentação Adequada e a Regulação de Alimentos**. Revista De Direito Sanitário, 17(3), 107-112, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v17i3p107-112>. Acesso em: 18/03/2020.

ROCHA, E. G. **Direito à alimentação: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional**. 2008. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SEN, Amartya. **Inequality reexamined**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

SILVA, G. S; GROSSI, M. E. D; FRANÇA, C. G. (org.) **Fome Zero: A experiência brasileira**, Brasília: MDA, 2010.

SILVA, M. O. S. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12 nº 6 – Rio de Janeiro Nov./Dec. 2007.

SILVA, N.A.M. **Programa Bolsa Família: Impactos e desafios no enfrentamento à pobreza no Brasil**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade Federal Fluminense, Rio Das Ostras, RJ, 2014.

SILVA, T. F. (org.) **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018.

SILVA, M.F. **Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. Cuadernos de Política Exterior Argentina** Nueva Época, 130, diciembre 2019, pp.21. Disponível: 36ISSN 0326-7806 (edición impresa) -ISSN 1852-7213 (edición en línea). Acesso em: 24/08/2020.

SINGER, P. **Ética Prática**. São Paulo; Martins Fontes, 3ª Ed, 2002.

SOUZA, M. B; HOFF, T. S. R. **Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180023, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>. Acesso em: 28/08/2020.

SOUZA. C. S; SANTOS. I.A. **Crises Econômicas, Desemprego, Pobreza e Atualidade do Pensamento de Marx.** R. Direitos, Trabalho e Política Social. v.1, n.1 Cuiabá, 2015. Disponível em:<http://www.periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/8740/5947>. Acesso em: 12/02/2020.

TONIAL, J. C. **Falta de alimentos no mundo: problema de escassez ou distribuição?** Revista Juris, v.14, 69-80, Rio Grande, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/3207> acesso em: 14/02/2020.

VALENTE, et al. **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada.** São Paulo: Loyola, 2002.

VALENTE, F. L. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas.** Cortez Editora, São Paulo, 2002.

VASCONCELOS, F. A. G. **‘Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania contra a fome, a Miséria e pela Vida’.** Revista História, Ciências, Saúde — Manguinhos, vol. 11(2): 259-77, maio-ago. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702004000200003>. Acesso em: 13/04/2020.

VASCONCELOS, F. A. G. **Tendências históricas dos estudos dietéticos no Brasil.** Hist. cienc. saúde-Manguinhos [online]. ISSN 1678-4758, vol.14, n.1, 2007. pp.197-219. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702007000100010>. Acesso em: 09/04/2020.

VASCONCELOS, F.A.G. **Josué de Castro e a geografia da fome no Brasil.** Revis Cad Saúde Pública. 24(11):2710-7, 2008. Disponível em: doi: 10.1590/S0102-311X200800 1100027. Acesso em: 17/03/2020.

VAZ, J. E. P. F. O direito social à alimentação. Conteúdo Jurídico, Brasília, DF: 25 mar 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/20605/o-direito-social-a-alimentacao>. Acesso em: 25/03/2020.

VIEIRA, S. **A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago.2007.

WEISSHEIMER, M. A. **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.

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

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** – 7ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2009.