



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
CAMPUS V - CCBSA  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA -EAD

**GILVÂNIA DIAS DA SILVA**

**DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO À EFICÁCIA DAS POLÍTICAS  
PÚBLICA PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL**

**JOÃO PESSOA/PB**  
**2016**

**GILVÂNIA DIAS DA SILVA**

**DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO À EFICÁCIA DAS POLÍTICAS  
PÚBLICA PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Pós-Graduação à Distância em Gestão Pública, oferecido pela Universidade Estadual da Paraíba, como exigência à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Ms. Edivando Fernandes Gomes.

Área: Direito à alimentação e Políticas Públicas.

**JOÃO PESSOA/PB  
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S768d Silva, Gilvânia Dias da  
Do direito à alimentação à eficácia das políticas públicas para  
segurança alimentar no Brasil [manuscrito] / Gilvânia Dias da  
Silva. - 2015.  
85 p. : il. color.

Digitado.

Monografia (Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da  
Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à  
Distância, 2015.

"Orientação: Prof. Ms. Edvando Gomes Fernandes,  
PROEAD".

1. Políticas públicas. 2. Segurança alimentar. 3. Combate à  
fome. I. Título.

21. ed. CDD 331.31

GILVÂNIA DIAS DA SILVA

**DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO À EFICÁCIA DAS  
POLÍTICAS PÚBLICA PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO  
BRASIL**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do  
Curso de Pós-Graduação à Distância em Gestão  
Pública, oferecido pela Universidade Estadual da  
Paraíba, como exigência à obtenção do título de  
Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em: 28/03/2015.

**BANCA EXAMINADORA**



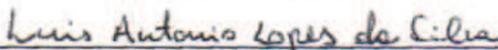
---

Ms. Edvando Gomes Fernandes  
Orientador



---

Prof. Ms. Silene Lima Dourado Ximenes Santos  
Banca Examinadora



---

Prof. Ms. Luís Antônio Lopes da Silva  
Banca Examinadora

**JOÃO PESSOA/PB  
2015**

## RESUMO

Este trabalho tem por finalidade a análise da eficácia das políticas públicas para a segurança alimentar no Brasil em cotejo com o respeito ao direito fundamental à alimentação. Este tema foi escolhido devido à atualidade do debate acerca das políticas públicas de segurança alimentar, implementadas no país nos últimos anos, e que têm dado tom ao debate sobre o combate à fome no mundo. Em 2014, depois da implementação das políticas públicas previstas no Projeto Fome Zero, o Brasil saiu, pela primeira vez do *mapa da fome* da ONU, sendo destaque positivo, indicado pela FAO, no combate à fome no mundo. Contudo, também inspira motivo bastante à presente pesquisa a história da fome no Brasil ao longo dos séculos, a inexistência ou ineficácia de políticas públicas que não se prestaram a resolver este drama. Dividimos o presente trabalho em três partes, na primeira analisamos fatos históricos relacionados à fome no Brasil e no mundo, utilizando-nos como principal norte do pensamento de Josué de Castro; seguimos para apreensão da noção de cidadania e direito fundamental à alimentação no Brasil; em um segundo momento nos ativemos às políticas públicas de segurança alimentar praticadas desde os governos de Getúlio Vargas até os governos de Fernando Henrique Cardoso; na terceira parte tratamos das políticas públicas introduzidas pelo programa Fome Zero e sua eficácia na concretização do direito fundamental à alimentação.

**Palavras-chave:** fome, combate à fome, políticas públicas, segurança alimentar, direito fundamental à alimentação, eficácia.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the performance of public policies for food security in Brazil in comparison with respect to the fundamental right to food. This theme was chosen because of the current debate about public food security policies implemented in the country in recent years, and that has given voice to the debate on the fight against world hunger. In 2014, after the implementation of public policy provided for in the Zero Hunger Project, Brazil came out for the first time the UN hunger map, being positive highlight indicated by the FAO in combating world hunger in Brazil's history over the centuries, the absence or ineffectiveness of public policies that are not provided to solve this drama. We share this work into three parts, the first we analyze historical facts related hunger in Brazil and worldwide, using us as the main north thinking of Josué de Castro; We proceeded to arrest the notion of citizenship and fundamental right to food in Brazil; in a second time in the activate open to public food security policies practiced since the government of Getúlio Vargas to the government of Fernando Henrique Cardoso; the third part deal of public policies introduced by the Zero Hunger program and its effectiveness in achieving the fundamental right to food.

Keywords: hunger, hunger relief, public policy, food security, fundamental right to food, effectiveness.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	07
2	<b>BREVE ANÁLISE DO FENÔMENO DA FOME COMO FATOR DE EVOLUÇÃO A PERSEPÇÃO DE DIREITOS</b>	09
2.1	A FOME NA HISTÓRIA	10
2.1.1	<b>Grandes períodos de fome que marcaram a história humana</b>	11
2.1.1.1	A grande fome da Irlanda	12
2.1.1.2	Holodomor: a tragédia Ucraniana	13
2.1.1.3	A fome de Mao – 1958-1962	16
2.1.2	<b>Breve análise da fome na história brasileira</b>	18
2.2	UM DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO?	25
2.2.1	<b>Considerações ao conceito de direitos humanos</b>	26
2.2.2	<b>Direito alimentação como um direito humano inalienável?</b>	27
2.2.3	<b>Da positivação na ordem internacional do direito à alimentação</b>	30
2.2.4	<b>A constitucionalização do direito à alimentação no Brasil</b>	32
2.3	A APREENSÃO DA NOÇÃO DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO SUPEDÂNEO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA E DE CONCRETUDE DE CIDADANIA	37
2.3	<b>1.1.1 Da formação da cidadania no Brasil</b>	37
3	<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL ATÉ O ANO DE 2002</b>	41
3.1	BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À FOME DE 1930 A 2002	42
4	<b>DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL PÓS 2002.</b>	55
4.1	<i>FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL</i>	56
4.1.1	<b>Da implantação do Fome Zero à unificação das políticas públicas específicas de combate à fome</b>	62

4.2	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA NOVA PERSPECTIVA NO COMBATE À FOME	65
4.2.1	<b>Da eficácia do Bolsa Família quanto aos resultados globais verificáveis no combate à fome</b>	70
4.2	DA EMANCIPAÇÃO DOS SEVERINOS	73
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	78
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	81

## 2. INTRODUÇÃO

A tragédia da fome foi, e é, das mais recalcitrantes da história humana. Seu fundamento, de fato, encontra escopo no processo histórico de formação das sociedades humanas, nas quais a acumulação de riquezas por alguns seres humanos, sempre caminhou lado a lado com a exclusão e a miserificação de outros seres humanos.

No início do século XX Josué de Castro já anunciava o holocausto silencioso da fome no mundo, para ele, vivíamos em uma verdadeira conspiração de silêncio acerca do tema fome; pois, ante à opção do enfrentamento e combate, preferíamos sempre viver de uma cultura de aparências.

Assim, o conhecimento empírico, inicialmente, suscitou o interesse na pesquisa que deu origem a esta monografia, que tem por objetivo institucional cumprir a produção acadêmico textual, para o fim de obtenção do título de especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual da Paraíba- UEPB, na modalidade de Ensino à Distância – EAD.

O objetivo geral é o de analisar a eficácia das políticas públicas brasileiras no combate à fome, como sucedâneo lógico de proteção ao direito à alimentação.

Foram traçados, quando da delineação da presente pesquisa, três objetivos específicos: 1. analisar a historicidade da fome como processo formador ou não da percepção do direito que todo ser humano possui de alimentar-se; 2. perscrutar a história da fome no Brasil, da colônia ao Estado Novo, com a finalidade de verificar sua influência no processo de formação de consciência de cidadania do povo; 3. investigar as políticas públicas brasileiras, da Era Vargas ao *Bolsa Família*, a fim de verificar sua eficácia no combate à fome e na garantia de cidadania e direitos.

A pesquisa que deu origem à esta monografia, embora, tenha nascido da observação de caso particulares, foi desenvolvida totalmente com a utilização do método dedutivo, tendo uma base inteiramente bibliográfica, apresentando-se, ao fim, como uma produção qualitativa-quantitativa.

A pretensão primordial da pesquisa foi fixar as bases da proteção ao direito humano à alimentação, partindo-se da análise da potência eficaz das políticas públicas de combate à fome no Brasil.

Partindo de referidas premissas, debruçamo-nos sobre os relatos históricos acerca das mazelas humanas provocadas pela fome. Contudo, como nosso foco é o estudo da eficácia de políticas públicas, neste tema, nos detivemos ao estudo dos acontecimentos históricos relacionados à fome e que, concomitantemente, foram direta ou indiretamente influenciados por ações ou omissões do Estado.

De forma idêntica, analisamos a questão da fome na história do Brasil nos anos anteriores à Era Vargas, verificando que, de fato, a fome sempre fora uma emergência social nunca devidamente tratada pelo Estado.

Visando estabelecer os alicerces da concretização do direito humano à alimentação, nos detivemos ao estudo de Maurice Cranston, Fábio Konder Comparato e André Ramos de Carvalho em cotejo com os instrumentos legais de proteção internacional ao direito à alimentação; assim como à análise do art. 6º constitucional, para, com base em tais referências, refutar as críticas de Cranston, o que entendemos, ter obitido êxito.

Partindo do entendimento de que o direito inicia-se na percepção de dignidade e apreensão de cidadania, tomamos como norte a obra de José Murilo de Carvalho, para perquirir acerca das peculiaridades de constituição da cidadania brasileira e chegamos à conclusão que de sua consciência depende da consciência de que todo ser humano possui um direito inalienável de poder alimentar-se, e, assim, fazer valer este direito.

Por fim, analisamos as políticas públicas implantadas desde a era Vargas, procurando verificar sua eficácia a seu tempo, até o advento do *Programa Fome Zero*, e seu conseqüente, o *Programa Bolsa Família*, chegando à conclusão que apesar de no bojo das atuais políticas públicas para a segurança alimentar, terem sido verificados resultados excepcionais comprovando sua eficácia, muito ainda se há que caminhar a fim de que a fome seja erradicada, e que este caminho é longo, uma vez que, segundos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sete milhões de brasileiros ainda são vítimas da fome, o que equivale a 25% do número de pessoas nesta situação à época da implantação do Programa Fome Zero.

### 3. BREVE ANÁLISE DO FENÔMENO DA FOME COMO FATOR DESUMANIZAÇÃO DA PESSOA E IMPULSO NA EVOLUÇÃO DA PERCEPÇÃO DE DIREITOS

A fome é um fenômeno presente em todas as fases históricas do desenvolvimento da humanidade.

Maria do Carmo Soares Freitas, em seu livro *A agonia da fome*<sup>1</sup>, ao defrontar-se com a análise das teorias acerca da nutrição do ser humano, conclui que a fome deva ser analisada desde Darwin, uma vez que, o mais forte, aquele que conseguia alimentos em maior quantidade e melhor qualidade, este escaparia às agruras da seleção natural. *A incapacidade de o homem se alimentar plenamente estaria, então, relacionada aos limites impostos pelo ambiente natural*<sup>2</sup>.

Devido ao problema da fome, se engendraram as grandes emigrações e mesmo os êxodos da história.

Pensando em alimentos, foi no entorno das terras mais férteis do Globo terrestre que se criaram e desenvolveram as grandes civilizações.

Sem que desçamos às minúcias, pois este não é o escopo do presente trabalho, poderíamos, afirmar que diversas teorias foram engendradas, com a finalidade de justificar a fome e, principalmente, seu agravamento após iniciados os ciclos de industrialização, na Europa bem como em todo o globo.

Contudo, milhares de anos se passaram e a fome ainda continua sendo um flagelo para uma significativa parcela dos seres humanos.

A fome é um fenômeno que se desenvolveu com a humanidade sendo-lhe intrínseco e corrosivo fenômeno.

É necessário pontuar que embora esteja na essência dos seres humanos que aflige; a fome é mais fortemente analisada, por sua externalidade, por ser um instituto humano perceptível aos olhos, pois está na aparência dos que dela experimentam; é peculiar e introjetada ao olhar de quem a percebe.

Contudo, utilizando-nos, *mutatis mutandis*, de uma observação de Sartre, em tratando do fenômeno do ser, temos que o: (...) *fenomênico se manifesta, tanto sua essência quanto sua aparência e não passa de série bem interligada dessas*

---

<sup>1</sup> FREITAS, Maria do Carmo Soares de. *Agonia da fome* – Salvador : EDUFBA- FIOCRUZ, 2003.

<sup>2</sup> Id. *Ibid.*, p.29.

*manifestações*<sup>3</sup>. Assim, o fenômeno fome ostenta a aparência do que essencialmente é, um flagelo para a humanidade.

Enquanto fenômeno impulsionador do expansionismo do ser humano pelo Globo terrestre, e fomentador de seu desenvolvimento intelectual, se considerarmos que o alimento sempre significou riqueza e que, para manter e aumentar riquezas, foram idealizadas invenções com o fim de otimizar os meios de produção, e assim, produzir mais riqueza; há que se indagar o porquê de, tão tardiamente, vir a se considerar o direito à alimentação como um direito intrínseco ao ser humano, qualquer que seja o seu grau de riqueza.

## 2.1 A FOME NA HISTÓRIA

Não é possível neste trabalho, e tampouco é seu escopo, transcorrer minudentemente acerca da história da fome, mas somente *in passant*, discorrer sobre acontecimentos históricos que tiveram a fome como *pano de fundo*, que se prestam a esclarecer a percepção hodierna deste fenômeno.

A conformação do homem em sociedade, e a percepção da necessidade do *conviver social*, não precedeu à percepção da necessidade de alimentação, entretanto lhe foi complementar e eficientemente utilizada. A vida grupal possibilitou além de melhores meios de procriação e mútua proteção, a maior capacidade de auferir alimentos, o que foi elemento importante na construção do ser gregário, e este deu origem aos grupos familiares.

A família, base das primeiras sociedades, núcleo da organização social, é o elemento contundente na produção de riqueza e evolução humana, e também, de forma inversa, dos preceitos de exclusão desta riqueza.

Neste instituto são definidos o *modus operandi* de acumulação e de distribuição da alimentação.

A fome não é somente um fenômeno biológico, mas o resultado das ações dos seres, humanos. Assim, a exploração exacerbada de uns poucos sobre a grande a

---

<sup>3</sup> SARTRE, Jean-Paul. **O ser e o nada: ensaio de ontologia fenomenológica**. Título do original francês: *L'être et le néant- Essai d'ontologie phénoménologique*. Tradução: Paulo Perdigão. Editora, Y Vozes, Petrópolis, 1943.

maioria, resultaram na acumulação para estes e na escassez para a maior parte dos seres humanos.

Assim, como tentaremos demonstrar a seguir, a fome, não obstante sua ligação à natureza das coisas, é fenômeno que pode se considerar, tipicamente, provocado pelo homem, que em sua ânsia de acumulação provoca distorções da dignidade de outros seres humanos e verdadeiras catástrofes históricas.

### **3.1.1 Grandes períodos de fome que marcaram a história humana**

Conforme elucidado alhures, não é escopo deste trabalho minudenciar a história da fome, porém convém discorrer, ainda que brevemente, acerca dos grandes períodos de fome que marcaram a história, humana.

Sabendo que estes fenômenos, foram cíclicos e constantes durante nosso desenvolvimento, e que nem todos foram, historicamente, catalogados. Nos deteremos em um breve apontamento acerca dos acontecimentos, que foram ocasionados, mais devido à ação ou inação dos governos do próprio povo atingido, ou por políticas implementadas por governos alienígenas que, diretamente ou indiretamente, atingiram determinada nação.

Com este norte, não nos deteremos nos períodos de fome extrema relatadas em documentos da antiguidade pré e pós cristãs reconhecidos pela história, como as constantes da Bíblia e que foram responsáveis pelas mudanças da população israelense, pois além de serem circunscritas à memória histórica desse povo, foram decorrentes de fenômenos climáticos.

De igual modo, não discorreremos acerca dos grandes períodos de fome que atingiram o Continente Europeu entre os anos de 1.280 e 1.369, pois embora tenham sido responsáveis por grande mortandade, foram decorrentes, igualmente, de fenômenos naturais.

Bem assim, deixamos de nos ater ao grande período de fome ocorrido no, dito, terceiro mundo, entre os anos de 1876-1879, decorrente de grandes secas, mas principalmente da ação colonizadora de países europeus e dos Estados Unidos:

Mas a grande seca dos anos 1876-1879 só foi a primeira das três crises de subsistência que, em escala planetária, marcaram a segunda metade do reinado vitoriano. Entre 1889 e 1891, novas secas espalharam a fome na

Índia, na Coréia, no Brasil e na Rússia, ainda que, na Etiópia e no Sudão, a crise tenha sido mais grave, com a possível morte de um terço da população<sup>4</sup>.

De fato este período de fome em escala global ocasionado pela aplicação “teológica” do capitalismo sobre os povos conquistados nas colônias: com (...) *uma voracidade inigualável, os impérios europeus, imitados pelo Japão e os Estados Unidos, aproveitaram a oportunidade para conquistar novas colônias, expropriar terras comunais e apoderar-se de novos recursos minerais e agrícolas*<sup>5</sup>. Tenha interesse para nosso trabalho, tanto que a ele nos reportaremos quando tratarmos da fome no Brasil; entretanto, trata-se de acontecimento complexo que demanda maior aprofundamento, por isto, entendemos que não caiba em nossas presentes pretensões.

Há de se observar que, nos períodos acima citados, à exceção do século XIX, a organização do que entendemos hodiernamente por Estado, era se não inexistente, o menos, insipiente para justificar políticas que sustentassem mais do que a acumulação para os poderosos e a exclusão para os demais.

Assim, passemos a discorrer acerca dos principais períodos de fome, que tiveram, direta ou indiretamente, como fonte causadora a ação ou omissão do Estado.

### **3.1.1.1 A grande fome da Irlanda**

Entre os anos de 1.845 e 1.852, a Irlanda foi atingida por uma grande escassez de alimentos, que estima-se, ceifou por inanição a vida de 01 (um) milhão de Irlandeses<sup>6</sup>.

Em artigo intitulado “ O que causou a grande fome da Irlanda”, Mark Torhthon, discorre acerca da ingerência da Inglaterra sobre aquele país, pois: (...) *a mais evidente causa da inanição na Irlanda não foi uma fitopatologia, mas sim a até então longa e duradoura hegemonia política da Inglaterra sobre a Irlanda. Os ingleses*

<sup>4</sup> DAVIS, Myke. O genocídio da grande fome do século 19. Título original: Late victorian holocausts: el nino famines and the making of the third world. Trad.: CAMPOS, Regina Salgado. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=957>>. Acesso em 30 de dezembro de 2014.

<sup>5</sup> Id. Ibd.

<sup>6</sup> TORNTON, Mark. **O que causou a grande fome da Irlanda?** Disponível em: << <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1925>>>. Acesso em: 22/01/2015.

*conquistaram e subjugaram a Irlanda repetidas vezes, e se apropriaram de seus vastos terrenos agrícolas.*

As consequências desastrosas para aquele povo, da política protecionista instalada pelo governo inglês, bem como da imposição ao povo irlandês, então sob dominação decorrente de uma guerra levada a cabo pela Grã-Bretanha, da Lei dos cereais, que criava inúmeras tarifas protecionistas dos produtos ingleses e onerava o já espoliado, povo irlandês.

Assim, muito embora tenha ficado conhecida como a *fome das batatas*, devido à praga que dizimou toda a plantação deste alimento, que à época era a base da economia e do povo irlandês; não é correto, pois, atribuir às intempéries da natureza a grande hecatombe sofrida pelo povo irlandês, foi ela decorrência direta da política predatória, expansionista e protecionista do mercado interno, praticada pelo governo inglês.

### **3.1.1.2 Holodomor: a tragédia Ucrâniana**

Em 1.929, visando “coletivizar” de forma acelerada e total a agricultura, o que significava, em estrita análise, a estatização das terras e tudo nelas contido, para assim, abastecer os centros urbanos e seus exércitos; o regime comunista de Stalin, delineia política, que obriga o campesinato a, de modo *quase gratuito, entregar* ao estado sua produção<sup>7</sup>.

Mais do que garantir o abastecimento das cidades e das forças armadas, tal medida pretendia manter sob estrito controle uma parcela de mais de 80% (oitenta por cento da população), representada pelo campesinato.

Tal medida encontrou resistência entre os agricultores, que além de se virem privados de sua produção, eram espoliados até do mínimo à sua sobrevivência; e, ademais, muito embora se externasse como uma política de voluntariado, em verdade, fora implantada à base de arbitrariedades e violências.

A resistência, obrigou o recuo do governo estalinista. No entanto, em 1.930 voltou-se à carga, e, desta vez, de forma ainda mais vigorosa com a implantação das medidas de *deskulquização*, ou seja, de eliminação dos camponeses que se opunham às políticas de coletivização da agricultura.

---

<sup>7</sup> RIBEIRO, Luís Matos. **Holodomor: o genocídio ucraniano**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/1869830/Holodomor\\_O\\_Genoc%C3%ADdio\\_Ucraniano](https://www.academia.edu/1869830/Holodomor_O_Genoc%C3%ADdio_Ucraniano)>. Acesso em: 22/01/2015

Promove-se então a deportação desses elementos hostis para a Sibéria e o Cazaquistão, em um total de 2,8 milhões de pessoas deportadas.

Mesmo diante da brutalidade da exploração do trabalho e das execuções em massa, muitos dos deportados resistem à colaboração com o regime. As revoltas camponesas se espalham por toda a União Soviética, sendo mais intensas na Ucrânia, onde mais de 1,2 milhão de camponeses se levantam contra as medidas do governo estalinista.

Devido às ingerências estatais no meio agrícola, em 1.931 começam a surgir os primeiros focos de fome no Cazaquistão. Contudo, o Estado não cessa, mas pelo contrário, intensifica as duras medidas de exploração contra o campesinato. A resistência, entretanto, tampouco arrefece.

Holodomor, é palavra ucraniana, que, em síntese, quer significar matar artificialmente pela fome, submeter um indivíduo à fome com o fim de matá-lo<sup>8</sup>.

Pois bem, em 1.932, com a finalidade declarada de punir o campesinato ucraniano, pois ali se concentrava o maior número de resistentes, Stalin traçou estratégias para que as políticas de violências e requisições contra os camponeses fossem intensificadas.

Assim, os cercos aos locais de produção foram aumentados e as requisições intensificadas, chegando-se a se confiscar inclusive o que seria usado para o próximo plantio e as exportações de manufaturados foram proibidas.

A atuação do governo estalinista sobre o povo ucraniano é o único precedente encontrado na história em que um governo destina uma política “pública”, com o intuito inescusável, de, por meio da fome causada artificialmente, pressionar o povo de uma país, a fim de que seja este povo levado à morte e à degradação.

Os próprios integrantes do governo, assustados com as proporções da mortandade, clamavam por ajuda do governo:

[...] A mortalidade atingiu proporções catastróficas. Só na pequena aldeia de Nenadyka, 113 pessoas morreram em 20 dias, durante o mês de Maio. As clínicas médicas foram encerradas. Muitas pessoas, especialmente crianças, incharam com a fome. Não conseguem trabalhar. Há muitos casos de mulheres trabalhadoras que desfalecem nos campos e morrem em casa ou nos campos. Nas enfermarias, perto de 70 a 80 por cento das crianças estão magras e inchadas. Muitas crianças em idade escolar encontram-se tão inchadas que demoram bastante tempo a chegar à escola. Pede-se auxílio urgente, especialmente para as crianças [...]. *Aspas no original.*

---

<sup>8</sup> “O termo *Holodomor* resulta da conjugação das palavras *holod* (fome) e *moryty* (matar através de privações, esfaimar), significando “matar pela fome”. RIBEIRO, Luís Matos. *Op cit.*

“[...] Ultimamente, a mortalidade cresceu significativamente. Mais de 2.000 pessoas faleceram nos primeiros 10 dias de Junho. É substancialmente mais do que durante todo o mês de Maio. As mortes durante o trabalho tornaram-se mais frequentes do que nunca [...]”<sup>9</sup>. (14 de Junho de 1933, carta do director do PO-MTS de Tetiyev). *Aspas no original.*

No entanto, tais rogos não demoveram o governo soviético de seu intento.

O autor chama a tenção para o silêncio da imprensa internacional, que tanta atenção dispensara à situação dos judeus na Alemanha de Hitler e, sumariamente, ignorava o holocausto cometido contra o povo ucraniano por Stalin, inclusive com a conivência de judeus residentes na Ucrânia.

Estima-se que 15 milhões de pessoas foram vítimas do Holodomor. Este dantesco episódio histórico, de poucos conhecido, se presta além de demonstrar o quanto o ser humano carece de humanidade quando no tratamento com o outro, mas, e principalmente, para uma análise acerca do processo de bestialização que a fome provoca nos seres humanos.

Com o seu cortejo de actos de barbárie, de desumanização do quotidiano e de massificação da morte, o *Holodomor* constitui uma enorme regressão civilizacional. Nesses tempos sombrios, proliferam os déspotas locais, dispostos a tudo para extorquirem dos camponeses as últimas reservas alimentares; assiste-se ao agravamento paroxístico das tensões entre a população rural e a população urbana; banaliza-se a violência social, expressa no aumento dos casos de banditismo e de abandono de crianças, na disseminação das «barracas da morte», na propagação do canibalismo e dos linchamentos e suicídios colectivos)<sup>10</sup>.

Relatos colhidos pelo autor aqui estudado, dão conta do que ele mesmo denomina de uma regressão civilizacional. No texto é possível colher relatos da animalização do carrasco em submeter à vítima a um processo gradativo de degradação física e moral.

Como, dentre as próprias vítimas, é possível e inevitável, a aferição dos efeitos da fome crônica sobre a percepção de humanidade de cada um. Assim, se avolumam os relatos de suicídios, infanticídios, abandono de crianças e, até mesmo, de antropofagia.

Temos, neste acontecimento histórico, a prova de como as políticas de governo podem ser cruéis com seu povo, e, neste caso específico, pelo inafastável dolo em dizimar uma etnia, criminosos.

---

<sup>9</sup> RIBEIRO, Luís Matos. *Op cit.*

<sup>10</sup> Id. *Ibd.*

Mas também, é possível perceber a atuação da fome como fenômeno biológico, que conduz o ser humano a, inclusive, fazer pasto de outro ser humano, a fim de satisfazer seu instinto de sobrevivência, ocorrendo a suplantação definitiva da civilidade e intelectualidade aferidas graças à convivência social, pela necessidade de sobrevivência com o aplacamento da fome.

### **3.1.1.3 A fome de Mao – 1958-1962**

Na China do final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, fora idealizado pelo governo comunista chinês, um plano político e socioeconômicos com o escopo de converter a China de então, agrária e considerada atrasada, em um país industrial e socialista.

Referido plano político foi denominado o “grande salto para frente”, e segundo texto de Eliana Cardoso, surgiu de uma bravata do presidente Mao Zedong:

Tudo começou com uma decisão de Mao. Na celebração do quadragésimo aniversário da revolução bolchevique, Krushev prometeu superar os indicadores econômicos dos EUA em 15 anos. Ao ver o colega se gabar, Mao encheu o peito e declarou àquela assembleia internacional de líderes comunistas que a China iria suplantará o Reino Unido no mesmo período. De volta a casa, lançou o "grande salto para a frente"<sup>11</sup>.

Diferentemente da Ucrânia, na China não houve a coletivização forçada e imediata da terra e dos meios de produção e também não houve completa abolição da propriedade privada.

Embora o grande contingente das terras tenha sido apropriado pelo Estado com a criação de cooperativas nas quais os camponeses trabalhavam em um sistema de ajuda mútua para o atendimento das necessidades do Estado; a estes foram assegurados pequenos lotes para a produção de alimentos para o próprio consumo, bem como, a propriedade de pequenos animais. Sendo-lhes ainda prometido que receberia pagamento com parte da renda das cooperativas.

Contudo, como na Ucrânia, os camponeses eram obrigados a fornecer ao Estado determinadas quantidades de gêneros a fim de atender a “acumulação

---

<sup>11</sup> CARDOSO, Eliana. A fome que matou 45 milhões de chineses. IN: Valor econômico, 18/03/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/877763/fome-que-matou-45-milhoes-de-chineses>. Acesso em: 20/01/2015.

primitiva socialista<sup>12</sup>” bem como a entregar o excedente ao governo no patamar de cotas mínimas, e esta obrigação se mantinha independentemente das intempéries acaso ocorridas com as plantações.

Visando acelerar a coletivização do campo, como passo anterior à mecanização, as pequenas cooperativas, foram transformadas em cooperativas avançadas de produção agrícola, sendo abolida, a partir de então, a propriedade privada. *A coletivização acelerada prejudicou os interesses dos camponeses. Mesmo numa boa colheita, o governo não aumentaria a parte do consumo dos camponeses, e nos anos de fome, eles teriam de pedir “empréstimos” ao governo*<sup>13</sup>.

Não dispondo de meios de defender-se, ativamente, de tal ingerência estatal; os camponeses manifestaram sua insatisfação por meio da incúria com a produção, bem como com o cuidado que deveria ser dispensado aos demais bens apropriados pelo Estado.

Em 1957 com vistas a levar adiante o “grande salto” milhares de camponeses foram compulsoriamente retirados do *campo*, para o trabalho em *gigantescas obras de controle de águas e irrigação, como para provar que a vontade e a força humanas podiam vencer a todos os desafios naturais e técnicos*<sup>14</sup>.

Inicialmente, o sucesso de tais medidas, especialmente com instalação de cooperativas avançadas, mais adiante denominadas *comunas populares*, levou o governo a um estado de euforia, dando azo ao surgimento de um falso ciclo de prosperidade, de que o exemplo mais emblemático é a “febre do aço” em que milhares de pessoas são deslocadas para a fabricação deste produto, que, futuramente, de tão inútil, tem que ser descartado.

Ocorre que diante do suposto sucesso da campanha para produção de aço, outros *sucessos* foram fabricados, desta feita, no campo com o “aumento” artificial das safras de cereais.

Se os camponeses foram obrigados a produzir aço, como poderia a produção agrícola ter aumentado? Sheng-Shang, salienta que não fora a intenção de Mao criar

---

<sup>12</sup> SHENG-CHANG, Shu. Do grande salto para a frente à grande fome: China de 1.958 q 1.962. Diálogos: revista da Universidade Estadual de Maringá – UEM, Departamento de História. Maringá, v. 8, n. 1, p. 107-129, 2004.

<sup>13</sup> SHENG-SHANG, Shu. Op cit, p.109.

<sup>14</sup> Id. Ibid., p. 110.

estes ciclos mentirosos, contudo, eles existiram e num *círculo concêntrico, as mentiras se tornaram cada vez mais verdadeiras e as verdades, cada vez mais distantes*<sup>15</sup>.

Pode-se perceber que, diferentemente do ocorrido na Ucrânia, anos antes, não houve na China, uma política de Estado deliberada para o extermínio da população pela fome, mas sim, a inabilidade política que deslocando camponeses de seu mister, atingiu todo um país e aquele pretendido *Grande Salto para Frente acabou se tornando um grande salto para trás*<sup>16</sup>.

A grande fome da China, muito embora tenha tido precedentes ideológicos diversos daqueles observados quanto à Ucrânia, apresentou maior número de vítimas, Sheng- Shang, citando estudos da revista norte-americana *Population and Development Review*, de 1984, cita números compreendidos entre 23 e 30 milhões de pessoas. Eliana Cardoso, em seu artigo, citado anteriormente, fala em 45 milhões, o que não encontramos respaldo, nas pesquisas levadas a efeito.

### 3.1.2 Breve análise da fome na história brasileira

A fome sempre foi considerada tabu, na história do mundo, não foi a seu tempo (o tempo da história que nos ensinaram), analisada. Sendo sempre um tema marginalizado. E Quanto às análises que sobre ela deveriam dedicar-se os estudiosos, lapidou-se o que Josué de Castro denominou de *conspiração do silêncio*.<sup>17</sup>

No Brasil, em razão da formação de sua sociedade, oriunda do colonialismo, a fome, não foi durante grande parte da história um problema periférico, mas diversamente, profusamente disseminado. Sendo nossas origens históricas baseadas no tripé colonial: escravidão, monocultura e latifúndio, elementos propulsores da concentração de renda e disseminador da desigualdade social e da fome no país.

De modo geral, no Brasil colônia a fome estava diretamente relacionada à má administração fundiária e ausência de sistema de plantio de alimentos, em benefício

---

<sup>15</sup> Id. Ibid., p.116.

<sup>16</sup> SPENCE J., *Em Busca da China Moderna*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996, p. 550. Apud. SHENG-SHANG, Shu. Op cit. p. 117.

<sup>17</sup> CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10ed. Edições Antares. Rio de Janeiro, 1.984.

da manutenção da monocultura voltada para exportação e abastecimento da metrópole.

Se em boa parte do período colonial, a fome não se dava pela escassez de alimentos, era configurada, pela pobreza nutricional a que era submetida a maioria da população, cuja base nutricional se reduzia à farinha de mandioca e alguns poucos complementos, geralmente, oriundos da caça e da pesca.

João L. da Silva e José de Sá, citando Rocha Guedes, afirmam que:

Ao final do século XVII e início do século XVIII, houve 25 anos de fome no Brasil e outros dois terços de carestia e penúria. A essência da questão se encontrava nas relações entre o grande produtor mercantil e a produção para o abastecimento interno, pois o comércio colonial oferecia rendimentos muito mais elevados, delegando um perfil de pobreza aos pequenos agricultores<sup>18</sup>.

Muitos fatores parecem ter influência sobre a escassez de alimentos nos primeiros séculos do Brasil, além das intercorrências climáticas, a questão da monocultura açucareira, certamente foi fator preponderante a ele associou-se a política espoliativa da metrópole em relação à colônia.

Contudo, à medida em que a escassez de gêneros alimentícios atingiu ao colonizador, à classe abastada, sobretudo devido à dificuldade na exportação de alimentos, fez-se necessária a intervenção do governo:

(...)no começo do século XVIII, o governo colonial tenta impedir a mudança de cultivo de gêneros pelos agricultores, gerando crescente tensão entre os dois segmentos com os mecanismos de fluxo de renda no interior da colônia como principal força motriz da crise. A primeira ação de governo para evitar a fome foi tomada ainda em 1700, quando áreas de cultivo de cana de açúcar e tabaco foram substituídas para dar lugar às plantações de alimentos<sup>19</sup>.

Entretanto, a cultura enraizada quanto aos meios de produção baseadas no escravismo e no latifúndio monocultor, a séculos introjetado pelo povo brasileiro, transcendeu ao período colonial e imperial.

Assim, a grande fome que atingiu o terceiro mundo, relatada por Davis em seu *Late victorian holocausts: el nino famines and the making of the third world*<sup>20</sup>, embora olvidada pelos livros de história, não poupou o Brasil, sobretudo, o Nordeste Brasileiro

---

<sup>18</sup> GUEDES, Ana Emília; ROCHA, Paulo de Medeiros. O espectro da fome no Brasil. Apud. SILVA, João Luiz da e SÁ, Alcindo José de. A fome no Brasil: do período colonial até 1940. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistageografia/index.php/revista/article/viewFile/79/38>>. Acesso em 05/03/2015.

<sup>19</sup> Id. Ib.

<sup>20</sup> DAVIS, Myke, op. cit.

no final do século XIX, agravando-se com o fim do império e o advento da república, entre os anos de 1.889 e 1.891.

Não é demais lembrar que em 13 de maio de 1.888, no ano anterior, pois, fora sancionada a Lei Áurea, que aboliu a escravidão no Brasil. Bem como, é forçoso considerar que referida medida, desonerou o senhor de escravos; contudo, jogou um contingente infindo de pessoas, que até então eram consideradas objeto e propriedade de outros homens, a quem nunca foi garantido qualquer direito, e a partir dali além da “liberdade” direitos não foram garantidos, à sua própria sorte; criando-se um novo bolsão de penúria e de fome.

Libertos os escravos dos grilhões de seus senhores, foram jogados às masmorras da indigência e da fome, estas, por vezes, até mais cruéis, porque livres, os ex escravos não foram alçados à condição de cidadãos.

A concretização da abolição interferiu, diretamente, no advento da República, outorgada ao povo, e, assim, autoritária.

Diante do caos político em que se encontrava o país, foi este acometido de fenômeno climático representado por grande seca no Nordeste. A seca que atingiu o Nordeste brasileiro, em 1889 e 1891, fragilizou ainda mais a população rural diante dos efeitos da crise político-econômica da nova república.

Esta seca representou uma grande mortandade para região, que por estar distante geograficamente do centro político da república, não teve, talvez, a atenção que lhe seria devida:

De um ponto de vista ligeiramente diferente, pode-se dizer que os mortos desses períodos de fome foram esmagados por três das engrenagens mais implacáveis da história moderna. Em primeiro lugar, foram vítimas da coincidência fatal e sem precedentes entre uma série de mudanças do sistema climático planetário e os mecanismos da economia mundial da era vitoriana<sup>21</sup>.

Em verdade, é preciso esclarecer que o flagelo que atingia o nordestino, já se postergava desde o fim dos anos de Império, 1.870 – 1.878, devido às práticas comerciais na Europa e Estados Unidos, o que ocasionou a Grande Depressão do século XIX, bem como, devido à atuação de narcotraficantes britânicos, o que ocasionou uma grande crise comercial. *“Inversamente, os períodos de seca que atingiram o Nordeste brasileiro em 1889 e 1891 puseram de joelhos a população rural*

---

<sup>21</sup> DAVIS, Myke, op. cit.

*do interior e a fragilizaram ainda mais diante dos efeitos das crises políticas e econômicas da nova república*<sup>22</sup>.

A fome era uma realidade na colônia, no império, continuou sendo real na república, ocasionando inclusive revoltas populares como a Revolta do Quebra Quilos, de 1874, iniciada na Paraíba.

Os camponeses, já tão sangrados pelo Estado, acreditavam-se ludibriados pela implantação do sistema de pesos e medidas. Eram os sinais de movimentos que reivindicavam alguma cidadania (e cidadania era, então, o respeito aos costumes), ocorre que aí, o que se verifica é a figura do *cidadão em negativo*, que abordaremos a seguir, figura insuficiente à fenomenologia da fome, e tanto assim o é, que referidos movimentos foram superados pelo governo.

Assim, da colônia à república, o Brasil foi um país de famintos, em menor ou maior escala em determinados períodos de sua história; entretanto, por ser uma realidade das classes menos favorecidas, nunca se lhe deu a atenção devida.

Os primeiros estudos acerca do tema foram apresentados ainda que de forma exígua, às *faculdades de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro ainda em fins do século XIX*<sup>23</sup>, estes estudos dão conta de políticas públicas voltadas ao problema da fome, contudo, conforme discorreremos acima, e se pode aferir da análise histórica; se essas políticas houveram não lograram efetividade. O que já não se pode afirmar, com a mesma propriedade, das políticas implementadas durante os governos de Getúlio Vargas, sobretudo no período compreendido entre os anos de 1.937-1.945, em que fora instaurada uma ditadura.

Contudo, no que se refere a este período, vez que entendemos ser o conseqüente lógico das medidas oriundas dos processos legislativos ocorridos nos anos anteriores, preponderantemente no ano de 1.934, com a promulgação de uma nova Constituição, nos reservamos ao estudo de referido acontecimento nos tópicos seguintes.

Assim, mesmo que em períodos anteriores, já se houvesse demonstrado a necessidade de estudo acerca do fenômeno da fome, até 1.940, não se sabiam os *números da fome no país*.

---

<sup>22</sup> Id. Ibd.

<sup>23</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista de Nutrição da PUC de Campinas. V.18, nº. 4, p. 439/457. Julh/agosto de 2005.

Em 1.946 o médico e cientista político Josué de Castro, traçou o primeiro mapa da fome no Brasil, em seu livro *Geografia da Fome*<sup>24</sup>, obra que nas palavras do próprio autor:

O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso. A tal ponto delicado e perigoso que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. É realmente estranho, chocante, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever-se e de publicar-se, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações. Consultando a bibliografia mundial sobre o assunto, verifica-se a sua extrema exiguidade. Extrema quando a pomos em contraste com a minuciosa abundância de trabalhos sobre temas outros de muito menor significação. Tal pobreza bibliográfica se apresenta ainda mais estranha e mais chocante quando meditamos acerca do conteúdo do tema da fome — de sua transcendental importância e de sua categórica finalidade orgânica.

Intrigado com o incipiente acervo de estudos acerca do tema fome, tema que ele mesmo reconhece, mais calamitoso que os flagelos naturais e que as guerras, pondera que: “(...) *há mais, a favor deste triste primado da fome sobre as outras calamidades, o fato universalmente comprovado de que ela constitui a causa mais constante e efetiva das guerras e a fase preparatória do terreno, quase que obrigatória, para a eclosão das grandes epidemias*<sup>25</sup>”.

Josué de Castro buscou analisar o fenômeno, não somente em termos quantitativos, da inexistência ou escassez de alimentos; mas também, de forma qualitativa, onde apesar de não haver escassez de alimentos, os havidos, não se prestavam a proporcionar uma dieta adequada.

O autor catalogou a fome no Brasil, em endêmica (permanente) e epidêmica locais em que a fome se manifestava de maneira transitória. Para que as áreas analisadas fossem consideradas áreas de fome, esta teria que se manifestar na maioria da população, neste contexto foram classificados como áreas de fome endêmicas: a Amazônia, a Zona da Mata e o Sertão do Nordeste; como locais em que era cíclica ou permanentemente era possível verificar a fome coletiva,

Como mencionamos alhures, e é pertinente que recordemos, durante o Governo de Getúlio Vargas, foram implementadas medidas que atingiram o campo do combate à fome, as quais trataremos com maior vagar adiante, contudo, neste momento, é preciso reconhecer, como fez o autor, que nos 15 anos que se seguiram ao Governo Vargas, algumas melhoras puderam ser verificadas:

---

<sup>24</sup> CASTRO, Josué de. op. cit, p. 19.

<sup>25</sup> CASTRO, Josué. Op cit, p. 47

Este livro foi publicado pela primeira vez em 1946. Nele tentou o autor esboçar um retrato do Brasil de cerca de quinze anos atrás. Do Brasil que era então um país tipicamente subdesenvolvido, com sua característica economia de tipo colonial, na exclusiva dependência de uns poucos produtos primários de exportação, entre os quais se destacava o café. Ao retratarmos a fome no Brasil estávamos a evidenciar o seu subdesenvolvimento econômico, porque fome e subdesenvolvimento são uma mesma coisa.<sup>26</sup>

E, ainda, conjecturando acerca destas mudanças verificadas por ele no ano de 1.960, quando atualizava a 9ª edição de sua geografia da fome, pondera:

Nos últimos anos vem entretanto o Brasil sofrendo uma profunda transformação em sua economia, a qual embora nem sempre traduza um autêntico progresso social, capaz de melhorar as condições de vida do seu povo, tem de qualquer forma provocado substancial alteração no quadro da realidade social brasileira. O Brasil inicia com vigor a sua emancipação econômica e fugindo ao círculo de ferro do subdesenvolvimento se projeta na fase construtiva de seu desenvolvimento autônomo<sup>27</sup>.

Entretanto, os avanços observados por Josué de Castro, não seriam mantidos nos anos que se seguiriam, com o advento do Golpe Militar de 1.964, o grande “avanço” desenvolvimentista na área da industrialização do país, significou, parafraseando Shang<sup>28</sup>, um grande salto para trás quanto aos direitos sociais e o combate à fome.

O próprio Josué de Castro que teve seus direitos políticos cassados e foi destituído do cargo que ocupava em Genebra, viu sua obra Geografia da Fome, ser hostilizada e desconsiderada, lançada ao esquecimento.

Reiniciava-se o período do que ele mesmo, antes, denominara de conspiração do silêncio em torno do tema fome.

As políticas implantadas pelos ditadores, voltadas para a industrialização e povoamento dos grandes centros, provocou um esvaziamento do campo e o surgimento de um contingente de pobre e famintos, situação agravada pelo rápido e progressivo processo de concentração de renda.

Pela primeira vez na história do país, o fenômeno da fome sofre, nos moldes citados no tópico anterior, a direta ingerência do Estado, sendo a vítima principal desta ingerência, o povo nordestino.

---

<sup>26</sup> Id. Ibd., p. 47

<sup>27</sup> Id. Ibd., p. 48

<sup>28</sup> Sheg-Shang, op. cit.

A geografia da fome, delineava o dilema do pão e o aço, não é demais dizer que nos 21 anos do período ditatorial e nos 15 talvez que se seguiram a seu fim, o aço venceu, e com larga vantagem.

Os meios de combate à fome deduzidos por Josué de Castro, como o combate ao latifúndio, o aproveitamento racional de todas as terras cultiváveis, a intensificação do cultivo de alimentos sob forma de policultura nas pequenas propriedades, a mecanização intensiva da lavoura, o financiamento bancário adequado e suficiente da agricultura assim como garantia da produção pela fixação de bom preço mínimo, a progressiva diminuição, até a absoluta isenção de impostos da terra destinada inteiramente ao cultivo de produtos de sustentação, o amparo e fomento ao cooperativismo, a intensificação dos estudos técnicos de Bromatologia e Nutrologia e o planejamento de uma campanha de âmbito nacional para a formação de bons hábitos alimentares; foram negligenciados, quando não, subvertidos.

A concentração de renda no período compreendido entre 1964 e 1985, se, de um lado, marginalizou a população pobre dos grandes centros; foi perversamente desumanizante para a população nordestina e rural de modo geral, proporcionando o aumento e fortalecimento do coronelismo, a expansão dos latifúndios, a exploração predatória do trabalhador rural por meio do famigerado instituto do cambão, a migração do agricultor para os grandes centros (nos quais fatalmente se tornava um marginalizado), a carestia e a fome.

A fome, que sempre foi fenômeno imanente ao imaginário nordestino, tornou-se, nesse período, elemento presente, palpável; além de endêmica, tornou-se estrutural.

Por 21 anos moldou o destino de toda uma região, que se tornou, juntamente com a Região Norte, a mais pobre e atrasada econômica e culturalmente. E ainda, por muitos anos, ostentou os resquícios deste aviltante governo.

Em 1964 havia promessa dos militares, quanto à implementação de políticas voltadas para melhoria de vida do nordestino, sobretudo, no que toca ao combate à seca, contudo, não se passou do discurso à prática:

Nova seca se abateu sobre a região em 1969-1970 e a Sudene e o DNOCS não se mostraram capazes de agir com eficiência diante do flagelo. E, contrariando **o discurso oficial, o órgão permaneceu realizando obras em propriedades particulares, principalmente nas de quem tinha assento no Congresso Nacional**. A hipocrisia, a pusilanimidade e uma severa

estiagem entre 1979 e 1983 produziram nova tragédia no Nordeste, com milhões de mortos e flagelados.<sup>29</sup>

Como apontado acima, é este o maior desastre humano causado pela fome, com a ingerência direta do governo brasileiro, e, tanto é assim, que tanto o executivo quanto o legislativo, por seus parlamentares aliados tentaram minorar para a opinião pública às dimensões deste desastre. “*As cifras sobre o total de mortos variaram bastante. A mais conservadora, a dos governadores da região, indicava 100 mil mortos. As demais estimativas apontavam de 700 mil mortos por fome ou fraqueza a 3,5 milhões*”.<sup>30</sup>

Foi este o maior drama provocado pela fome, em terras brasileiras, de que se tem notícia. Inobstante, conforme já ponderara Josué de Castro, vivíamos sob uma conspiração de silêncio, e se ainda alguma coisa foi dita sobre este acontecimento, deveu-se à parte minoritária da mídia.

Não era interesse do governo autoritário manchar sua, artificial imagem de êxito e prosperidade estatal, com esta realidade que duramente desejava se impor; contudo, oriunda dos confins do Brasil, do lugar mais empobrecido pelo regime, não detinha força para tanto. E, tanto é assim, que esta tragédia segue desconhecida dos brasileiros e da maioria, inclusive, dos nordestinos.

A conspiração do silêncio venceu, e continuamos ainda por muitas décadas *padecendo da febre do viver de aparências*.

### 3.2 UM DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO?

A questão aqui inserta seria: como nasce um direito? E mais: quando considerar que nasceu um direito humano, teleologicamente considerado, uma vez que, via de regra, todos os direitos são humanos, fator engendrador e sustentador da própria concepção de direito?

---

<sup>29</sup> POMPONET, André Silva. 100 anos de DNOCS: marchas e contramarchas da convivência com as secas. Conj. & Planej., Salvador, n.162, p.58-65, jan./mar. 2009. Disponível em:< [www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162\\_pag\\_58.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_58.pdf)>. Acesso em 15/12/2014.

<sup>30</sup> VILLA, Marco Antônio. Vida e morte no sertão. São Paulo: Ática, 2000. p. 246-247. *Apud*. POMPONET, André Silva. 100 anos de DNOCS: marchas e contramarchas da convivência com as secas. Conj. & Planej., Salvador, n.162, p.58-65, jan./mar. 2009. Disponível em:< [www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162\\_pag\\_58.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_58.pdf)>. Acesso em 15/12/2014.

Pois bem, intuir que todos os seres humanos são sujeitos de direito, hodiernamente, é questão relativamente simples. Ocorre que nem sempre foi assim, haja vista o exemplo da escravidão em todo o mundo. Quem poderia conceber, atualmente, que um ser humano tivesse o direito, garantido por lei, de ter outro ser humano sob sua propriedade?

De forma idêntica, aceitar que todos sejam sujeitos dos mesmos direitos, em nossa atual civilização, também parece razoável; contudo, assim nem sempre o foi durante a história, basta observar, como apontado anteriormente, a escravidão; e, após a abolição, a negativa de direitos aos negros, e, ainda no Brasil, não tão longinquamente, a negativa de direitos às mulheres e aos pobres.

E, ainda, não podemos desconsiderar que no mundo há ainda sociedades que vivem em sistemas de castas, mesmo que não legalmente, mas faticamente; e, em muitos países da África e do Oriente, são negados os direitos mais básicos às mulheres, muito embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos, data de 1948.

Assim, não é tão simples a concepção de direitos, menos simples ainda o é, quando estes direitos são denominados de *direitos humanos*, como tentaremos discorrer a seguir.

### 3.2.1 Considerações ao conceito de direitos humanos

A noção de direito humano parte, necessariamente, da apreensão de dignidade humana. Dizer que direitos humanos são aqueles titularizados pelo homem pelo simples fato de ser homem (quando dizemos homem, queremos categorizar o gênero humano, e não o sexo do destinatário do direito- assim, entenda-se homens, mulheres e crianças), estaríamos cometendo o que Peres Luño considera uma *tautologia*<sup>31</sup>, pois, não há aporte de significado.

Segundamente, o mesmo autor faz referência à definição formal de direitos humanos como aqueles que pertencem, ou devem pertencer, a todos os homens, não lhes podendo ser retirados.

---

<sup>31</sup> LUÑO, Peres Antônio. Derechos humanos, estado de derecho y contitución. 5ª ed, Madri: Tecnos, 1995, p.22. *Apud.* RAMOS, André de Carvalho. Teoria Geral dos direitos humanos na ordem internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 17.

Numa definição teleológica, os direitos humanos representam: “*uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida*”.<sup>32</sup>

Por fim, André C. Ramos, escolhe como definição aquela engendrada por Hesse, que, por sintética que se apresenta, não deixa de ser precisa e abrangente de significados, definindo direitos humanos como: “*um conjunto mínimo de direitos necessários para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e dignidade*”.<sup>33</sup>

Para Maurice Cranston direitos humanos são, em síntese: *uma expressão do século XX para o que foi tradicionalmente conhecido como direitos naturais, ou numa frase mais estimulante, os direitos do homem*”.<sup>34</sup>

Entendemos que direitos humanos são as prerrogativas básicas e inalienáveis asseguradas a todas as pessoas, prerrogativas estas que não admitem ingerência ou redução por parte do Estado ou de outras pessoas, por lhes serem iminentes.

### **3.2.2 Direito alimentação como um direito humano inalienável?**

Para Locke citado por Cranston<sup>35</sup> os direitos humanos, são os direitos referentes à vida, à liberdade e à propriedade. Analisa o autor que a Declaração de Independência do Estados Unidos, estipula como direitos inalienáveis e dignos de proteção, os direitos à vida, à liberdade e à busca da felicidade.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa de 1789, elenca como direitos inalienáveis: a liberdade, a propriedade e a segurança e a resistência à opressão; acrescentamos ao elenco do autor, a igualdade, um dos pilares da Revolução Francesa e que deu origem à referida Declaração de Direitos: *Liberté, égalité, fraternité*.

---

<sup>32</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1998, p. 7. *Apud.* RAMOS, André de Carvalho, op cit, p. 19.

<sup>33</sup> HESSE, Konrad. Grundrechte, Staatslexikon, Herange-geben von Goeresgesellschaft, Bd 2.7, Auflage, 1.986. *Apud.* RAMOS, André de Carvalho, p. 19.

<sup>34</sup> CRANSTON, Maurice. O que são os direitos humanos. Trad. Reinaldo de Castro. Editora Difel, São Paulo, 1979.

<sup>35</sup> CRANSTON, Maurice, op. cit.

Não poderemos deixar de considerar o momento histórico em que estas declarações de direitos foram idealizadas, estava-se no auge do estado liberal de direitos, assim, mesmo assentando a igualdade, como um de seus primados, essa igualdade era meramente formal, uma ficção jurídica, não havia a igualdade real.

Tanto é assim, que apesar do ideário defendido, a desigualdade, a exploração e a fome, foram a tônica dos períodos pós-revolucionários.

Atendo-nos à questão do direito à alimentação, poderíamos, sem muita dificuldade, entendê-lo como um conseqüente lógico do direito à vida; contudo, não encontraríamos, talvez, apoio entre os estudiosos do assunto, uma vez que, historicamente, dado o seu cunho eminentemente social; o direito à alimentação está inserto no bloco de direitos econômicos e sociais.

E, assim estando, há críticas quanto à sua caracterização como um direito humano, este é o entendimento de Cranston: “*que está agora sendo apresentado como direitos humanos universais são direitos econômicos e sociais tais como o direito ao seguro desemprego, pensões aos idosos, serviços médicos(...)*”.<sup>36</sup>

O autor não concorda que os direitos econômicos e sociais sejam classificados como direitos humanos e objeta que:

Há uma objeção tanto filosófica quanto política a isso. A objeção filosófica é que a nova teoria dos direitos humanos não faz sentido. A objeção política é que a circulação de uma noção confusa de direitos humanos prejudica a proteção efetiva do que são corretamente considerados direitos humanos<sup>37</sup>.

O autor protesta contra as Nações Unidas por terem conferido, em 1.966, *status* mais ou menos igual, aos direitos políticos e direito sociais e econômico. Não é demais lembrar que neste ano foram celebrados na cidade de Nova York o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; sendo este último o alvo das críticas de Cranston, e o alicerce de todos os documentos internacionais, acerca da proteção dos direitos sociais a partir daí delineados, bem como o fator estruturante da proteção social engendrada pelos Estados membros às suas populações.

Partindo do que poderíamos denominar de um raciocínio da *reserva do possível universal*, o autor argumenta, que diante da pobreza da maioria das nações não

---

<sup>36</sup> CRANSTON, Maurice. Op cit, p. 65.

<sup>37</sup> Id. Ibd., p. 65/66.

adianta assegurar direitos, pois sua efetivação depende de muito mais do que apenas leis.

Deduz, a fim de comprovar sua tese, que para ser um direito humano, deve o direito se submeter a dois testes: ser um direito moral genuinamente universal e ter importância capital, quanto a este: “é um dever capital aliviar uma grande aflição, mas não é um dever capital proporcionar prazer”<sup>38</sup>.

Assim, o efeito de uma Declaração Universal sobrecarregada com afirmações dos chamados direitos humanos que não são absolutamente direitos humanos, é empurrar toda conversa sobre direitos humanos para fora do domínio claro do moralmente obrigatório para o mundo crepuscular da aspiração utópica. (...) E seja qual for a escolha para definir direitos morais, eles não são obviamente ideais ou aspirações. (...) Falar de um direito universal é falar de uma obrigação universal (...). De fato, se essa obrigação universal não fosse imposta, que sentido teria o conceito de direito humano universal?

E conclui: “*Os chamados direitos econômicos e sociais, na medida em que são absolutamente inteligíveis, não impõem essa obrigação universal*”. Raciocínio que não nos parece, de todo, razoável, conforme sustentaremos adiante.

O que fora desconsiderado na tese acima exposta, foi o fato de ambos os pactos estarem cumprindo os anseios já previsto na Declaração Universal em 1.948, de fato, e isto pode explicar ideologicamente as razões da crítica de CRANSTON; em um cenário de pós guerra em que estava muito presente a questão da guerra fria, envolvendo não só dois países, mas em verdade, dois sistemas políticos diametralmente antagônicos: o socialista, que desejava privilegiar os direitos sociais em detrimentos dos direitos políticos; e o capitalista que pretendia dar ênfase a este em detrimento daqueles:

As potências ocidentais insistiam no reconhecimento, tão só, das liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada. Já os países do bloco comunista e os jovens países africanos preferiam pôr em destaque os direitos sociais e econômicos, que têm por objeto políticas públicas de apoio a grupos e classe desfavorecidas, deixando-se na sombra as liberdades individuais.<sup>39</sup>

Em verdade, a junção dos dois pactos, concretizou, um direito ao desenvolvimento, tendo a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução

<sup>38</sup> CRANSTON, Maurice. Op cit, p. 67.

<sup>39</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 276.

número 04 de 1986, considerado em 1.986 que o desenvolvimento seria: “um amplo processo de natureza econômica, social, cultural e política”. E que “ a existência de sérios obstáculos ao desenvolvimento e à completa realização dos seres humanos e dos povos, obstáculos estes, constituídos, *inter alia*, pela denegação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”.<sup>40</sup>

Como se pode depreender, refutadas, estão as críticas quanto à inserção dos direitos sociais no bloco dos direitos humanos. Mesmo porque no caso particular do direito à alimentação não há como não reconhecê-lo como precedente lógico e consequente almejado do direito à vida.

Tanto é assim que, a referida Resolução nº 4 da ONU, assim reza em seu art.8º:

(...) “ devendo os Estados, no plano nacional, tomar as medidas necessárias à realização do direito ao desenvolvimento, assegurando notadamente, “igualdade de oportunidades, para todos, no acesso aos recursos básicos, à educação, aos serviços de saúde, **à alimentação**, à habitação, ao emprego e a uma justa distribuição de renda”.<sup>41</sup>

Partindo destas considerações, se aceitássemos que o direito à alimentação, enquanto direito social, não poderia ser considerado um direito humano inalienável, devido à dificuldade de ser universalmente concretizados por problemas econômicos apresentados pelos Estados, como pretendia Cranston, deveríamos, *mutatis mutandis*, afirmar que os direitos civis e políticos, tão defendidos por ele, também não seriam direitos humanos, mas sim, direitos tipicamente ocidentais, e não universais e inalienáveis, vez que a nem todos os seres humanos do planeta é dado exercê-los ou mesmo exigí-los.

### **3.2.3 Da positivação na ordem internacional do direito à alimentação**

Decorrente diretamente da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que já em suas considerandas primava pelo respeito à dignidade humana, foi o direito à alimentação, embora reflexamente, protegido pelo disposto no art. 22 daquele Diploma Internacional de Direitos, onde está expresso o dever de proteção aos direitos sociais.

---

<sup>40</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Op cit, p. 277.

<sup>41</sup> Id. Ibd., p. 277/278.

Conforme discorremos no tópico anterior, para dar cumprimento aos desejos da Declaração Universal, em 1966, na cidade de Nova York, foram assinados o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que não podendo ser considerados isoladamente, mas um em complemento do outro, formam o conjunto estruturador das normas que regem o direito humano ao desenvolvimento.

Seguindo nesta esteira, em 11 de dezembro de 1.969, foi proclamada a Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social<sup>42</sup>, que tem como objetivos o: *“progresso e desenvolvimento social visarão a elevação contínua dos níveis de vida materiais e espirituais de todos os membros da sociedade, dentro do respeito e em observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais, mediante a realização dos seguintes objetivos principais: ”*.

Pela primeira vez, no âmbito da proteção aos direitos humanos, um documento declara, expressamente, como dever dos governantes e da humanidade em geral, o de erradicar a fome, é o que se lê nos arts. 10º e 18 da Declaração:

*Artigo 10.º*

*a) Garantia do direito ao trabalho a todos os níveis e do direito de todos a constituir sindicatos e associações de trabalhadores e à negociação coletiva; promoção do pleno emprego produtivo e eliminação do desemprego e do subemprego; criação de condições de trabalho justas e favoráveis para todos, incluindo a melhoria das condições de higiene e segurança; garantia de uma remuneração justa do trabalho sem qualquer discriminação, bem como de um salário mínimo suficientemente elevado para assegurar um nível de vida digno; proteção dos consumidores;*

*b) **Eliminação da fome e da má nutrição e garantia do direito a uma alimentação adequada;***

*Artigo 18.º*

*(...) c) Adoção de medidas para fomentar e diversificar a produção agrícola através, nomeadamente, da implementação de reformas agrárias democráticas, com vista a assegurar um abastecimento adequado e equilibrado de alimentos, a sua distribuição equitativa por toda a população e a melhoria dos níveis de nutrição;*

Estava-se, finalmente, positivando um direito humano, desde sempre se não reconhecido, mas inegavelmente, sentido como essencial e inalienável.

Embora entenda-se que esta declaração assim como o fora a Declaração Universal, ostente somente uma natureza supralegal, possuindo, pois, um caráter

---

<sup>42</sup> ONU- Organizações das Nações Unidas. Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social- Proclamada pela resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11 de Dezembro de 1969. Disponível em: < [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_16/IIIPAG3\\_16\\_1.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_1.htm)>. Acesso em: 19/02/2015.

mandamental, não há como negar-lhe uma força moral e cogente sobre a atuação dos Estados, não devendo seu valor ser diminuído.

Seguindo os passos da conscientização do problema da fome, em 1974 é proclamada a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição<sup>43</sup>, primeiro documento internacional voltado exclusivamente para o problema da fome.

É possível perceber, nitidamente, da leitura das razões do documento citado, a influência do pensamento do brasileiro Josué de Castro que, quando na presidência executiva da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura- FAO em 1966, já alertava para os efeitos deletérios da desigualdade e da exploração do homem pelo homem, sobre a deficiência da alimentação e a perpetuação da fome.

Reza a Declaração:

*Reconhecendo que:*

(a) A grave crise alimentar que aflige os povos dos países em vias de desenvolvimento, nos quais vive a maior parte das pessoas com fome e má nutrição do mundo e **onde mais de dois terços da população mundial produz cerca de um terço da comida do mundo** – desequilíbrio que ameaça aumentar nos próximos dez anos – não só está repleta de graves implicações económicas e sociais, mas também compromete seriamente os mais fundamentais princípios e valores associados ao direito à vida e à dignidade humana consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem;

(b) A eliminação da fome e má nutrição, consagrada como um dos objetivos da Declaração das Nações Unidas sobre Progresso e Desenvolvimento Social, e a eliminação das causas subjacentes a tal situação, são objetivos comuns de todas as nações;

(c) A situação dos povos afetados pela fome e má nutrição **resulta das suas circunstâncias históricas, em especial desigualdades sociais, nomeadamente e em muitos casos domínio estrangeiro e colonial, ocupação estrangeira, discriminação racial, segregação racial e neocolonialismo** sob todas as suas formas, que continuam a ser alguns dos maiores obstáculos à plena emancipação e ao progresso dos países em vias de desenvolvimento e de todos os povos envolvidos. *Grifos nossos.*

A Declaração, em verdade, trata de uma grande carta de boas práticas que deveriam ser implementadas pelos Estados para a erradicação da fome, e, muito embora possa ser tratada como um protocolo de intenções, serviu a diversos governos do mundo, inclusive no Brasil, como parâmetro da situação ideal de nutrição que se deveria assegurar a um povo.

---

<sup>43</sup> Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição - Adoptada a 16 de Novembro de 1974 pela Conferência Mundial sobre a Alimentação convocada nos termos da resolução 3180 (XXVIII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de Dezembro de 1973. Endossada pela resolução 3348 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de Dezembro de 1974. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_16/IIIPAG3\\_16\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm)>. Acesso em: 19/02/2015

### 3.2.4 A constitucionalização do direito à alimentação no Brasil

No ano de 1.988, na efervescência da crescente conscientização de direitos, sobretudo o direito à liberdade, tolhido durante 21 anos de ditadura militar que além restringir as liberdades civis havia fomentado um abismo na igualdade social, cujo processo se iniciara em 1.940 com as políticas públicas implementadas na era Vargas, que possibilitavam verificar no início dos anos 60 os melhores índices de distribuição de renda até então, experimentado pelos brasileiros, e somente alcançado novamente em 2011; era promulgada uma nova Constituição para o Brasil

A Constituição Federal data de 05 de outubro de 1.988 e foi cognominada Constituição Cidadã, o que, diante do Regime Ditatorial precedente, refletia o desejo de modificação no contexto da sociedade Brasileira.

Não é demais anotar, que as mais diversas forças políticas e sociais atuaram no processo de concepção e parto da atual Constituição, assim, não é exagero seu apelido.

Criticada por alguns por sua “prolixidade”, a Carta de Outubro, foi minudente quanto o acolhimento de direitos. Afinal, durante tantos anos eles estiveram jogados nos porões do autoritarismo, que constitucionalizá-los parecia um meio de mantê-los a salvo da ingerência de novas forças políticas que, sucedendo o constituinte originário, quisessem, por algum meio, jogá-los novamente ao ostracismo.

Tanto assim é, que o constituinte originário, no art. 60, § 4º assentou:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

*omissis*

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Estavam, assim, definidas as cláusulas pétreas e a Constituição brasileira, passava a ostentar um núcleo intangível de direitos.

Importa ao nosso trabalho, a análise, ainda que sucinta, deste dispositivo. Senão vejamos: ao assentar que os direitos e garantias fundamentais são imunes a qualquer tentativa de supressão ou modificação que lhes restrinja o alcance e sentido, municiou o legislador originário ao destinatário da norma, de meios de buscar sua

proteção contra ingerência indevidas, e, entendemos que boa parte dos direitos sociais, dentre eles o direito à alimentação, podem ter tal argumento invocado para sua proteção.

Suscita, não obstante, o interesse ao presente trabalho, a indagação da efetividade de referida previsão constitucional, especialmente no que toca à proteção dos direitos fundamentais, que embora já tenhamos conceituado no tópico anterior, quando tratamos da problemática dos direitos humanos, merece maior vagar e atenção.

Primeiramente, trazemos à colação a definição que Uadi Lammêgo Bulos dá a direitos fundamentais, por ser pertinente à discussão do presente tópico:

Direitos fundamentais são conjuntos de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à *soberania popular*, que garantem a convivência pacífica, digna livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou *status* social<sup>44</sup>.

Conforme é possível inferir, o direito à alimentação, mesmo quando não ostentava o *status* de direito constitucional, poderia ser sustentado com base no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Ocorre que referida sustentação, por complexa que se apresentava, não encontrava consenso entre os aplicadores e operadores do direito, tanto é assim, que não se tem notícia de ações movidas contra o Estado Brasileiro para que assegurasse o acesso à alimentação.

Assim, como acreditar numa dignidade humana, que desconhece ou menospreza o cidadão faminto? Parecia, pois, de todo, vaga de significação fática tal previsão. Até mesmo a aferição de dignidade se torna difícil diante de um quadro de inanição, conforme tentamos demonstrar nos tópicos 2.1.1 e 2.1.2. Não há consciência de cidadania sem apreensão da consciência da própria dignidade.

Assim, parafraseando Bobbio, o direito à alimentação, não carecia mais de fundamentação/legislação, mas haveria que se buscar um meio de protegê-lo e efetivá-lo.

Retornando ao nosso tema, antes, porém, de abordamos a questão da Emenda Constitucional nº 64, devemos esclarecer que antes do advento da referida emenda fora publicada a Lei nº 11.346/2006, que criou/recriou o Conselho Nacional de

---

<sup>44</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Direito Constitucional ao alcance de todos. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 287.

Segurança Alimentar e Nutrição – CONSEA, definiu e regularizou o programa nacional de combate à fome.

Em 04 de fevereiro do 2010, 44 anos após a ratificação pelo Brasil do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e após muito empenho do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição – CONSEA, era promulgada a Emenda Constitucional nº 64, que acrescenta ao rol dos direitos sociais elencados no art. 6º da constituição, o direito à alimentação.

A pedra de toque de referida inserção encontra-se no fato de o art. 7º, IV, desde a promulgação da Constituição, já prever a alimentação como um direito, que deveria ser atendido pelo salário mínimo:

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

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

Referida previsão, desde sempre foi alvo de críticas de constitucionalista, vez que, se hodiernamente o salário mínimo não consegue atender às necessidades básicas citadas pelo artigo, imagine-se no auge da crise econômica em que se deu a promulgação e nos anos que a seguiram?

Inobstante tal observação, é de ver-se que as críticas acaso tecidas quanto ao rol do art. 7º, IV, não são, de forma alguma, aplicáveis ao rol constante do art. 6º, vez que este, diferentemente daquele, que trata dos direitos de uma categoria de cidadãos, os empregados assalariados, trata da generalidade dos cidadãos brasileiros; o direito à alimentação passa de uma aspiração difusa daquele que sofre o flagelo da fome, para uma realidade jurídica palpável, ainda que programática.

E, eis o ponto problemático da questão, a natureza programática da norma que prevê o direito à alimentação. Dito isto, esclarecemos, que o direito à alimentação, como posto, e com a posição tópica constitucional em que se encontra, possui, indiscutivelmente, natureza programática, não tem aplicabilidade imediata como aqueles direitos previstos no art. 5º constitucional; são um programa para o futuro. Contudo, deve-se esclarecer que:

Assim, tratando das normas constitucionais programáticas como as que determinam tarefas de atuação para o Estado, sem determinar o seu modo de atuação, não é possível pensar que estabeleçam apenas uma condição

hipotética, pois, seja qual for, a concepção jurídico-filosófica de uma norma jurídica, uma característica é aceita e defendida por todos: o seu caráter imperativo<sup>45</sup>.

Portanto, ainda que programática a norma que prevê o direito à alimentação, não se pode negar que seja imperativa, por estar contida no texto constitucional, que é diploma hierarquicamente superior a todos os demais no ordenamento jurídico, há que se perquirir contudo, o quão efetiva ela pode ser.

Em relação à efetividade dos direitos apresentados através de normas de natureza programática, é preciso considerar duas construções jurídico-doutrinária, cuja análise profícua não cabe neste trabalho por não ser o fim pretendido por ele, mas cuja menção se impõe: a “*reserva do possível*” e o “*mínimo existencial*”.

Visando ilustrar o que seria *reserva do possível*, retornaremos às críticas de Cranston, mencionadas no tópico anterior, quanto à concepção dos direitos sociais no rol de direitos humanos devido à dificuldade e mesmo à impossibilidade de alguns Estados, devido às suas condições financeiras, de poderem vir a efetivá-los, e, dizíamos, que tal assertiva estava equivocada, uma vez que um direito não poderia deixar de ser direito por contingências do Estado, pois, se assim pensássemos, teríamos que admitir que também os direitos civis e políticos, por não serem garantidos à generalidade dos seres humanos, também não poderiam ser considerados direitos humanos.

Assim, quanto à reserva do possível: “(...) *se apresenta como uma condição que condiciona a realização dos direitos fundamentais sociais, tendo em vista que o direito não pode prescrever o impossível, pois depende, sempre, da correspondência entre a norma e a realidade*”.<sup>46</sup>

Partindo da concepção de que os direitos sociais, destaque-se o direito à alimentação, como um direito fundamental, teríamos, segundo referida construção jurídico-doutrinária, que assentir que ele esbarraria nas condições fáticas que o Estado detém para efetivá-lo, ou seja, a *reserva do possível*, é admissão que devido às “impossibilidades” do Estado destinatário da ordem emanada da Constituição, o direito poderá quedar-se inócuo.

Como ficariam, pois, os direitos sociais frente a esta verdadeira barreira à sua concretização?

---

<sup>45</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Constitucional. São Paulo, RT, 2011, p. 776.

<sup>46</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op cit, p. 777.

A toda construção jurídica limitativa ou ampliativa de direitos, há que surgir outra que se lhe oponha, assim, para que o conteúdo dos direitos sociais fundamentais não fosse esvaziado pela *reserva do possível*, construiu-se os parâmetros de um *mínimo existencial*, digamos que um *minimum minimorum* de direitos que a todos deveria ser assegurado.

Ao considerar o mínimo existencial em relação à efetivação dos direitos fundamentais sociais, é preciso considerá-lo como um conjunto mínimo de condições materiais capazes de, sob condições de equidade e dentro de regras de convivência que propiciem o desenvolvimento da personalidade do indivíduo, garantir sua inviolabilidade pessoal e a maior quantidade possível de bem-estar<sup>47</sup>.

Assim, ainda que, como um mínimo existencial, ao proteger o direito à alimentação inserindo-o no rol dos direitos constitucionalmente assegurados, o constituinte municiou o cidadão de meios para pleiteá-lo, agora não como uma benesse do estado para com o seu administrado, mas como um direito subjetivo do cidadão a uma prestação positiva deste.

### 3.3 A APREENSÃO DA NOÇÃO DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO SUPEDÂNEO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA E DE CONCRETUDE DE CIDADANIA

De acordo com o que vimos sustentando até aqui, a base dos direitos humanos, neles insertos os sociais e, por consequência o direito à alimentação, passa pela concepção da significação de dignidade humana, e esta é o alicerce da verdadeira cidadania.

Conforme exemplificamos no item 2.1.1.2, no episódio cognominado Holodomor, em que a fome levou suas vítimas a um estado tal de degradação cívica e moral, com relatos de antropofagia, em que a humanidade das pessoas é substituída por sua mais primária necessidade biológica; convém indagar: diante da fome, e, principalmente, da fome extrema, como sustentar o conceito de dignidade humana?

Em uma ilustração até, digamos, simplória, poderemos afirmar que o faminto para sobreviver há que abdicar de sua dignidade, se a sua dignidade é tanta que dela não pode desfazer-se, há, pois, que abdicar da sobrevivência.

---

<sup>47</sup> Id. Ibd., p.783.

Diante de tal cenário, perquirimos: se não há praticamente dignidade para o faminto, poderá, acaso, haver-lhe cidadania, sobretudo no Brasil onde a construção da cidadania trilhou por caminhos tão singulares?

Para melhor elucidar nossos questionamentos, discorreremos, ainda que brevemente, acerca do nascimento da noção de cidadania, sobretudo, entre os brasileiros.

### 3.3.1 Da formação da cidadania no Brasil

Nem sempre, no decorrer da história, houve uma percepção nítida do que seriam direitos; e quando este conceito foi tomando corpo no imaginário coletivo, os direitos até então concebidos, principalmente o de propriedade, prestavam-se basicamente a proteger os poderosos.

Contudo, as guerras e revoluções que impulsionaram as mudanças nos rumos da história, não puderam, muitas vezes, prescindir das massas; e estas foram aos poucos introjetando algumas prerrogativas iminentes à sua condição de seres humanos, que deveriam ser respeitadas.

Aos poucos, até os tiranos foram obrigados a reconhecer ao povo um *minimum minimorum* de intangibilidade, face às intromissões dos reis e, posteriormente, do Estado.

A concepção clássica da evolução dos direitos que supedaneiam a cidadania, informa que os direitos surgiram na seguinte sequência: direitos civis (direito à vida, à liberdade à propriedade e à igualdade), direitos políticos (direito de participação, de voto) e por fim, direitos sociais (direito de participar da renda do Estado). “O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico”.<sup>48</sup>

Este modelo de surgimento de cidadania, é o típico modelo inglês descrito por Marshall, contudo, este modelo não serve para a história da cidadania no Brasil:

(...) houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram

---

<sup>48</sup> CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 13ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010, 11.

adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica, afeta a natureza da cidadania. Quando falamos em um cidadão inglês ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa.<sup>49</sup>

Conforme anunciado nos tópicos anteriores, a sociedade brasileira se formou sob o nefasto tripé: escravidão, monocultura e latifúndio, segundo J. Murilo de Carvalho, com o que concordamos, desses três fatores, o mais negativo para a cidadania, fora a escravidão.

Diferentemente do que ocorrera na Europa e na América do Norte, o povo brasileiro não participou de movimentos bélicos fomentador de sua identificação patriótico-afetiva com a terra em que vivia.

Durante o domínio de Portugal, era o colono, explorado pela metrópole; viu fazer-se a independência, sem dela participar, e passou a ser explorado pelo império em benefício da metrópole; de igual modo, viu surgir a república, sem que fosse requisitado seu parecer.

Quanto ao período imperial, é importante anotar que pela primeira vez se assentam “direitos políticos” ao povo, não a todo povo, e não de modo pleno, uma vez que o voto era censitário, ainda assim, aos analfabetos que preenchessem as condições de idade e renda era permitido votar.

Obviamente, tanto neste período quanto o do início da República, considerando-se 85% (dado que nos fornece J. Murilo de Carvalho) do eleitorado era analfabeto e as eleições eram feitas de ordinário *a bico de pena*; os currais eleitorais eram o modo de se cooptar eleitores e a violência era a tônica do convencimento.

Se analisarmos tal cenário concluiremos que os direitos políticos da época, eram meramente formais; contudo, há que se reconhecer que do período da proclamação da independência em 1.822 até a revolução de 1.930, seja como for, as eleições foram regularmente realizadas.

Quando se afirmou acima que os direitos sociais precederam aos demais é porque, de fato, quando estes foram implantados, o foram de forma efetiva, conforme já apontado alhures, durante a *era Vargas*, peculiarmente um período ditatorial.

É simples verificar que a maior parte da legislação social data deste período. Ocorre que tal atuação social do *estado varguista* não decorreu de legítimas

---

<sup>49</sup> Id. Ibd., p.12.

reivindicações cívicas e/ou políticas do povo. Não eram, portanto, um direito, mas um favor do Estado paternalista.

E, por mais paternalista que fossem, não contemplavam a maior categoria de trabalhadores à época, os trabalhadores rurais, ficando de fora também muitas outras categorias como a dos trabalhadores domésticos.

Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como um privilégio e não como um direito. Se ela fosse concebida como direito deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular, aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado.<sup>50</sup>

Assim, direitos sociais, cuja abrangência é delimitada pelo Estado, e implantados no vácuo de direitos civis e políticos, não podem mesmo ser considerados direitos, ainda que tenham significado um avanço em diversas áreas, inclusive, e talvez principalmente, no combate à fome. “A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicatória”.<sup>51</sup>

Após a queda de Getúlio em 1.945, J. Murilo de Carvalho aponta que o Brasil entrou *em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história*.

Tanto é verdade, que Getúlio, mais uma vez eleito, e posteriormente acossado por seus opositores, deu azo a um verdadeiro levante popular que fez com que Carlos Lacerda tivesse que deixar o país; ainda assim, mesmo que tropeçadamente, a democracia se sustentou, ainda que achacada por udenistas, até o golpe de 1.964. Murilo de Carvalho comenta que foram dez anos de embate que poderiam ter findado com a consolidação da democracia, mas deram fim ao primeiro experimento democrático do país.

Nos primeiros 10 anos de ditadura de 1.964 a 1.974, não se cogita a ideia de direitos, sejam eles quais forem. A partir de 1.974, com o arrefecimento do Estado repressor, ressurgem, ainda que gradual e lentamente, os direitos civis e políticos, chegando a seu ápice com os movimentos pela reabertura política e, principalmente, pelo voto direto. Embora, não se tenha conseguido que as eleições fossem diretas, no ano de 1984; ma somente em 1.989, após a promulgação da Constituição em

---

<sup>50</sup> CARVALHO. José Murilo de. op cit, p.115.

<sup>51</sup> CARVALHO. José Murilo de. op cit, p.126.

outubro do ano anterior; não era possível negar que esta assegurava o retorno dos direitos civis, garantia os direitos políticos, e, muito mais de que qualquer de suas precedentes, previa uma considerável gama de direitos sociais.

Estabelecida, constitucionalmente a cidadania, há que se indagar: cidadania para todos?

Se a cidadania plena decorre da percepção do sujeito de direito quanto à sua dignidade humana, e se esta fora elevada ao *status* de princípio constitucional, haveria, por exemplo, real cidadania para os milhares de brasileiros que herdaram dos 21 de regime autoritário apenas penúria e fome?

O pobre que vira boa parte da família perecer sob o flagelo da fome nas duas décadas precedentes à promulgação da Carta da República, e que, depois deste advento, continuava submetido à exploração de seu trabalho mal remunerado; ao desrespeito aos seus direitos trabalhistas (embora constitucionalmente assegurados), por um patronato ciente de que acima da Constituição estava a necessidade de cada trabalhador que, precisando alimentar-se a si e à sua família, não titubeava em aceitar condições de trabalho degradante?

Este pobre, este brasileiro sempre espoliado pelo sistema e durante décadas pelo próprio Estado, teria a exata extensão do que significava dignidade humana a definir a sua cidadania?

Neste momento histórico pós promulgação, cremos que a resposta seja negativa, esta gradual conscientização acontecerá em momento posterior, que trataremos neste trabalho sob a rubrica “ A emancipação dos Severinos”, mais adiante.

#### **4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL ATÉ O ANO DE 2002**

Ao iniciarmos o tópico sobre as políticas pública voltadas para a área da segurança alimentar, entendemos conveniente, inicialmente, emprestar um conceito geral ao termo política pública, e, para tanto nos valem da seguinte definição:

Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das Políticas Públicas que podem ser definidas da seguinte forma: “(...) Políticas Públicas são um conjunto de ações

e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...).<sup>52</sup>.

Interessante anotar, que adiante, na obra antes citada, fica claro que as políticas públicas visam o bem da sociedade mas que define o quem seja o bem da sociedade é sempre o governante:

Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral<sup>53</sup>.

Assim, podemos inferir, que é papel do governante identificar o problema que aflige determinado setor da sociedade, ou toda a sociedade e, feito isto, elaborar um plano, um programa, um modelo para a resolução de referido problema ainda que neste processo não sofra a ingerência da sociedade que pretende ver atendida.

Podemos, inferir de igual modo, que dada a diversidade de interesse e demandas da população, e não raro do próprio governo, pode ocorrer que as políticas a que se dê ênfase, causem conflito em outra camada da sociedade não atendida por ela, ou que dela, efetivamente, não necessite; reclamando para seus interesses e prioridades, o investimento estatal em outros tipos de políticas públicas, muito embora, *a priori*, o desejo fosse evitar o conflito não é impossível que ele se faça presente conforme debateremos no capítulo 4.

Superado este pormenor conceitual, passemos à análise das políticas públicas voltadas para o combate à fome no corte temporal adiante indicado

### 3.1 BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À FOME DE 1930 A 2002.

De acordo com aquilo que já havíamos adiantado no subtópico 2.1.2 deste trabalho, desde a época colonial, existiu a atuação do governo, ainda que insipiente, no combate à fome.

---

<sup>52</sup> SEBRAE-MEG. Políticas Públicas: conceitos e práticas. Série políticas públicas, vol. 7. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008, p.5.

<sup>53</sup> Id. Ibd.

Esclarecemos também, no tópico citado, que apesar dos graves problemas ocasionados por este flagelo que nos anos finais do império ceifou a vida de milhares de brasileiros, somente a partir de 1.940, nos anos ditatoriais de Vargas, com influência direta dos estudos de Josué de Castro, foram iniciadas, políticas verdadeiramente públicas de combate à fome.

Ainda, conforme anunciamos no subtópico 2.3.1 também deste trabalho, quando do estabelecimento destas políticas públicas pelo governo Vargas, não foram assegurados direitos, pois, de ordinário, lhes faltava o requisito da generalidade, assim, implicavam em favores do governo para determinadas categorias, ainda assim, representaram avanços que foram aproveitados nos anos seguintes, e, após um hiato evolutiva de 21 de ditadura, voltam à tona desta feita, com o manto de direitos constitucionalizados.

Por outro lado, apesar de ações estatais voltadas para a questão da alimentação da população terem sido conduzidas desde o início do período colonial<sup>1</sup>, pode-se afirmar que os primeiros instrumentos específicos de política social de alimentação e nutrição foram instituídos apenas ao longo da Ditadura Vargas (1937-1945). Ou seja, a emergência da política de alimentação e nutrição, um setor específico das políticas sociais do Estado capitalista brasileiro, ocorreu, portanto, ao longo do processo de transição do Estado liberal-oligárquico para o Estado intervencionista-burguês<sup>54</sup>.

O autor deste texto, Francisco A. G. Vasconcelos, argumenta que juntamente com o advento do Estado Novo, ocorreu a descoberta científica da fome, com a criação da Ciência da Nutrição. O que se há de reconhecer neste movimento a figura do gênio de Josué de Castro que desde 1.932 denunciava os malefícios ocasionados pela fome.

Em 05 de agosto de 1.940 era criado, através do O Decreto-Lei nº 2.478, o SIAP- Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

Tal medida possuía, verdadeiramente, efetividade quanto à implementação de meios para melhorar a qualidade da alimentação do trabalhador com políticas de reeducação alimentar, bem como a tomada de providências efetivas, como o incentivo estatal ao estabelecimento de restaurantes, o fornecimento de alimentos pelas

---

<sup>54</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista de Nutrição da PUC de Campinas. V.18, nº. 4, p. 439/457. Julh/agosto de 2005, p. 440.

empresas; o que, em um ambiente de exploração massiva, significava um grande avanço. Assim foi redigido o art. 2º do referido Decreto-Lei:

Art. 2º Para propiciar aos trabalhadores alimentação adequada e barata, o Serviço promoverá:

I - Ampla divulgação nos meios trabalhistas, das vantagens que tem o trabalhador de se alimentar convenientemente, bem como, nos meios patronais, da utilidade de se lhe garantir alimentação adequada e oportuna.

II - A propaganda dos órgãos do Serviço encarregados de fornecimento de refeições aos trabalhadores.

III - A formação, na coletividade, de uma consciência familiarizada com os aspectos e problemas da alimentação.

IV - A instalação e funcionamento de restaurantes destinados aos trabalhadores.

V - O fornecimento de alimentos, por parte das empresas, nos refeitórios de que tratam os artigos 1º a 3º do Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939.

VI - A seleção dos gêneros alimentícios e o barateamento dos respectivos preços.

VII - O funcionamento dos órgãos necessários à integral execução dos seus trabalhos, conforme determinar o regulamento deste decreto-lei.

Durante seu período de atuação, de 1940 a 1967, o SAPS, atuou principalmente juntos aos segurados das caixas de pensões, pois como já havíamos sustentado nos tópicos anteriores, as legislações da era Vargas, menos do que direitos, instituíam favores, voltados a proteger, determinadas categoria, notadamente empregados. Ainda assim, não há que se retirar o mérito das ações levadas a efeito, sobretudo, em época em que os direitos sociais somente começavam a se pronunciar no cenário pátrio.

Na área da assistência nutricional promoveu a instalação dos restaurantes populares no Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades, com o objetivo de oferecer aos trabalhadores urbanos uma alimentação equilibrada e por preço acessível. Na área de abastecimento alimentar promoveu a criação dos postos de subsistência destinados à comercialização de gêneros de primeira necessidade a preço de custo.<sup>55</sup>

A atualidade deste decreto é tão incontestável que ele foi recepcionado pela Constituição de 1.988, como uma Medida provisória, MP. ° 06, estando em vigor atualmente e ainda servindo de parâmetro à aplicação de política pública.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Op cit, p.441.

<sup>56</sup> BRASIL, O Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/33/1990/..%5C..%5C24%5C1940%5C2478.htm>>. Acesso em 05/03/2015.

Em 01 de maio de 1940, atendendo antigos reclamos da classe trabalhadora, por meio do Decreto-Lei nº 2.162, é fixado, como direito do trabalhador, o mínimo salário que poderia, dali em diante, perceber pelo trabalho prestado. Em seu art. 1, reza o referido diploma legal que:

**Art. 1º** Fica instituído, em todo o país, o salário mínimo a que tem direito, pelo serviço prestado, todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, como capaz de satisfazer, na época atual e nos pontos do país determinados na tabela anexa, às suas necessidades normais de **alimentação**, habitação, vestuário, higiene e transporte<sup>57</sup>.

Calha informar que em 1.936, por meio da Lei nº 185, foram instituídas as comissões do salário mínimo, que por sua vez, foram regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 399 de 1.938; ocorre que referido decreto, era muito mais minudente quanto aos direitos que este, que quatro anos após estudos, fixou o salário mínimo.

Ademais, já naquela época, o salário mínimo, devido às irrisórias correções, não se prestava a atender as necessidades elencadas na lei instituidora.

Em 17 de fevereiro de 1.945, por meio do Decreto-Lei nº 7.328, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, cujos objetivos estavam dispostos no art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º Caberá à Comissão Nacional de Alimentação:  
a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação;  
b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida;  
c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes;  
d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas;  
e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil.<sup>58</sup>

Conforme se depreende visava traçar as metas da política nacional de nutrição e prover os meios para que os fins pretendidos pelo governo fossem alcançados. Sua existência superou a de seu instituidor e estendeu-se até 1.972.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2.162 de 01 de maio de 1.940. Institui o salário mínimo e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37717>>. Acesso em 05/03/2015.

<sup>58</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 7.328 de 17 de fevereiro de 1.945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm)>. Acesso em 06/03/2015.

Vasconcelos chama a atenção para o fato de a CNA ter dado origem ao Plano Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, no ano de 1.953, que pode para o autor: *“(...) ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro e suas ações se voltavam, prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores”*.<sup>59</sup>

Importa frisar que no que se refere à política de combate à fome, também fora instalada durante o governo Vargas em 1942, a CME:

Coordenação da Mobilização Econômica - CME, que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, com o objetivo de orientar a produção agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria através de um laboratório de tecnologia de alimentos.<sup>60</sup>

Nos anos que se seguiram à queda da ditadura varguista, e seus sucessores democraticamente eleitos, inclusive o próprio Getúlio, várias políticas foram implementadas e, com maior ou menor êxito, sedimentaram o ideário de que a fome era um problema de Estado que merecia ser combatido pelo Estado.

Assim, em 1.946, além da criação do Instituto Nacional de Nutrição – INN, é lançado o Plano Salte de Eurico Gaspar Dutra, que em verdade somente foi anunciado em 1.948. Referido plano, visava atender às áreas de transporte, alimentação, saúde e energia.

Embora tenha apresentado bons resultados, quanto às metas estabelecidas, para transporte, saúde e energia, foi um fracasso quanto ao combate à fome, pois houve arroxo salarial, chegando o piso salarial a ser reduzido à metade do valor que ostentava no governo anterior.

Paradoxalmente, setores como o energético apresentaram um grande desenvolvimento, inobstante este sucesso paralelo e incompleto, referido plano fracassou devido ao aumento exacerbado da inflação no período, durando até o final do governo Dutra em 1.951.

---

<sup>59</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Op cit, p.442.

<sup>60</sup> SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. In: Revista de Estud. av. vol.9 no.23 São Paulo Jan./Apr. 1995. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/viewFile/8849/10401>>. Acesso em: 03/03/2015.

Em 1952, já com a volta de Getúlio ao poder, foi elaborado o que o autor aqui estudado considera o *embrião do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; surgia ali o:*

(...)plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. Deste projeto ambicioso sobreviveu apenas a campanha da merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955.<sup>61</sup>

Interessante notar que no bojo do populismo varguista, é que nasceram as políticas públicas de combate à fome que se protraíram por maior tempo, bem como aquelas que apresentaram até o advento da redemocratização, e mesmo após ele, maior teor eficaz. Alberto Carvalho da Silva aponta que, com o apoio do Fundo Internacional de Apoio à Infância, a referida política não só sobreviveu ao golpe militar, como em 1968, abrangia 75% das crianças matriculadas. Ainda no bojo deste programa: “Programas visando a educação nutricional e a produção de alimentos a domicílio e nas escolas foram implantados na Paraíba e depois em outros estados do Nordeste, do Centro e do Sul”<sup>62</sup>.

Importa frisar que o sucesso desta política pública no que toca à merenda escolar, não se repetiu nas demais áreas em que a CNA analisou através de seus inquéritos.

De fato, aponta o referido autor que, entre 1.955 e 1.966 foram verificadas situações de desnutrição extrema em cinco estados do Nordeste, bem como doenças típicas de estados de falta de alimentação ou alimentação insuficiente e inadequada como a anemia e o bócio; e pondera:

É surpreendente que, apesar dos conhecimentos acumulados, da oferta de excedentes alimentares de outros países e das estruturas burocráticas que emergiram ao longo desses anos, nenhum outro programa de alimentação e nutrição, além da Merenda Escolar, tenha sobrevivido. E também que, apesar de, já nessa época, terem sido criados institutos de nutrição nas universidades federais de Pernambuco e do Rio de Janeiro, a capacidade de pesquisa e treinamento avançado em nutrição humana não tenha alcançado o nível que seria de se desejar, face à gravidade do problema social<sup>63</sup>.

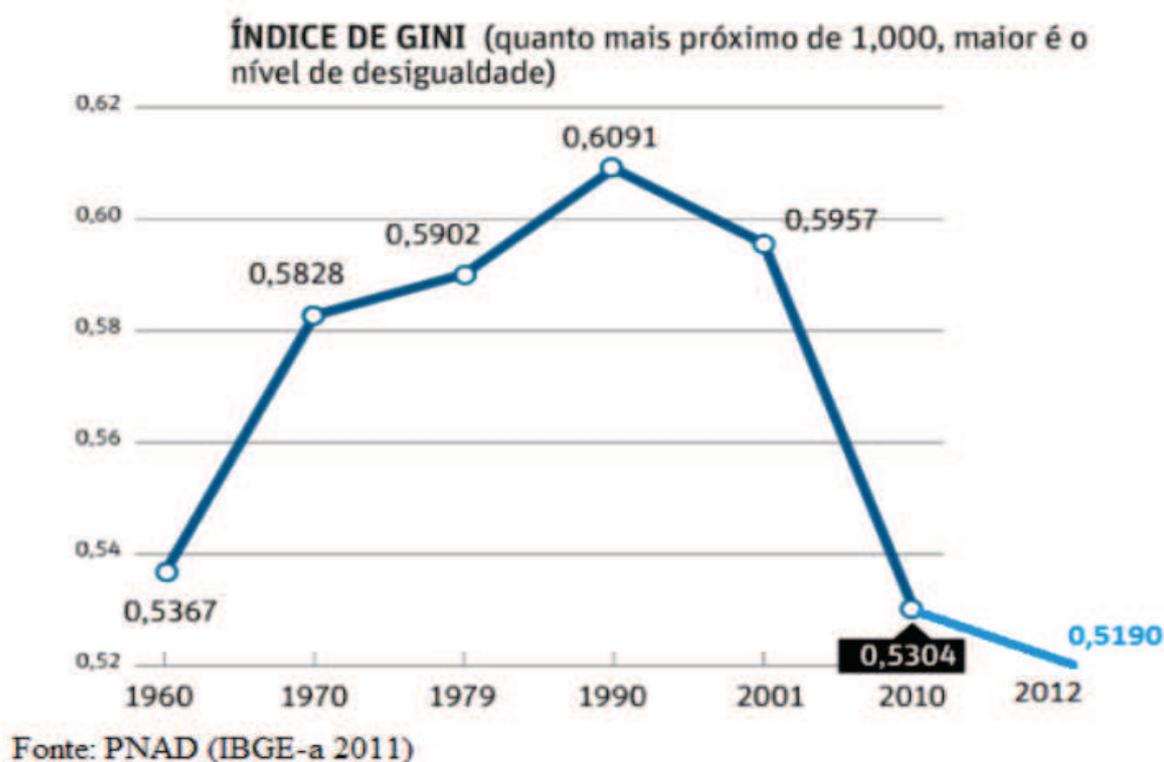
---

<sup>61</sup> SILVA, Alberto Carvalho da. Op cit.

<sup>62</sup> Id. Ibd.

<sup>63</sup> Id. Ibd.

Ainda assim, inobstante, os tropeços, e os custos, principalmente quanto ao cerceamento de direitos na era Vargas, o fato é que as políticas públicas ali levadas a efeito e continuadas por seus sucessores levaram o país ao maior índice de igualdade social até então experimentado, vide gráfico. Padrão que somente voltou a ser experimentado em 2011, data em que a moeda já havia sido estabilizada, a democracia caminhava para a estabilização e diversas políticas de distribuição de renda estavam sendo implementadas.



Da análise do gráfico acima, podemos igualmente depreender, o avanço da desigualdade no período seguinte, durante a ditadura militar. Paradoxalmente, foi um período onde mais foram apresentados programas de combate à fome, contudo, foi também neste período que o Brasil experimentou a maior mortandade de seres humanos, em decorrência da fome e da ineficiência das políticas de estado.

Nos primeiros anos de ditadura não houve implementos significativos na área de segurança alimentar, vez que boa parte dos anos de 1960 foram marcados por problemas econômicos que somente lograram solução, no fim dos anos 60, mais especificamente, em 1968, quando se iniciou o período conhecido como *milagre econômico brasileiro* que perdurou até 1.974.

Em 1.972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN, que tinha por escopo, dentre outros, a formulação da política nacional de nutrição e alimentação além de: *"propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), promover e fiscalizar a sua execução e avaliar os resultados; e estimular pesquisa científica de apoio"*<sup>64</sup>.

O PRONAN, tinha objetivos específicos e duração determinada; era voltado para à assistência alimentar, principalmente *de grávidas e nutrizes, mas também para crianças de até sete anos*, cujo critério para a inclusão era ser de baixa renda, *assim como a assistência a crianças de sete a 14 anos matriculadas em escola*.

Além da merenda, que passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos anos seguintes foram implantados, sob a égide do Pronan, 10 programas e ações de alimentação e nutrição e, em 1975, foi assinado um convênio Inan-Banco Mundial em apoio ao *Programa de Nutrição Brasil*, que se destinava a testar formas e canais de intervenção, desenvolver capacidades técnica e gerencial e promover pesquisa e treinamento<sup>65</sup>.

Trataremos dos programas acima citados<sup>66</sup> de forma sintética, e de já reforçamos, como fizéramos antes, que na generalidade das vezes essas políticas foram inefetivas:

1. Programa Nutrição Brasil – PNB: como o escopo de avaliar políticas eficazes de alimentação nutrição *"desenvolver alimentos de baixo custo e alto valor nutricional; desenvolver a capacidade de planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação em políticas de alimentação e nutrição; e formar um quadro interdisciplinar de técnicos e pesquisadores em políticas de alimentos e nutrição"*<sup>67</sup>

Alberto de Carvalho salienta a dubiedade quanto à eficácia de referido programa, pois suas metas não contribuíram com o desiderato do PRONAN, bem como, a ideia de desenvolver alimentos enriquecidos para os programas de suplementação alimentar, lograram pouco apoio no bojo do INAN;

2. Programa de Nutrição em Saúde PNS: tinha por objetivo a distribuição de alimentos imprescindíveis à nutrição. Sobreviveu à ditadura e em 1.985, passou a denominar-se Programa de Suplementação Alimentar – PSA, tinha por principal

---

<sup>64</sup> SILVA, Alberto Carvalho da. Op cit.

<sup>65</sup> Id. Ibd.

<sup>66</sup> A análise tomou por base os estudos de SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. In: Revista de Estud. av. vol.9 no.23 São Paulo Jan./Apr. 1995. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/viewFile/8849/10401>>. Acesso em: 03/03/2015.

<sup>67</sup> Id.

escopo o combate à mortalidade infantil e como público alvo, grávidas, nutrizes e crianças de até sete anos de idade.

3. Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB: foi implantado no Nordeste, visando o fornecimento a pequenos comerciantes de alimentos, de gêneros alimentícios de primeira necessidade. Não se sabe exatamente a efetividade do programa, vez que a fome e a mortandade foram a tônica na região durante o período militar, ainda assim Alberto de Carvalho dá conta que em 1.987, o programa atendia a 3,4 milhões de nordestinos e nove capitais.

4. Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos – PROCAB: tinha por objetivo comprar alimentos básicos dos pequenos produtores canalizando-os para o PRONAN. *“Foi iniciado na Paraíba em 1977 e expandiu-se para mais sete estados nordestinos”*.

5. Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM: implantado em 1981, teve o apoio do Fundo Internacional das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, tinha por objetivo o incentivo ao aleitamento materno.

6. Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas – PCCNE: conforme o próprio nome sugere, visava não só o combate, mas em verdade, e principalmente dadas as condições nutricionais do público alvo tratar, os feitos da má nutrição dentre estes: do bócio endêmico, hipovitaminose A, anemia ferropriva e cárie dental.

7. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN: Foi um sistema desenvolvido pela Fundação Joaquim Nabuco, *que chegou a ser testado na Paraíba e em Pernambuco, mas jamais foi implantado*<sup>68</sup>.

8. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE: O PNAE, tinha como escopo a distribuição de alimentação a crianças e adolescentes de sete a 14 anos de idade matriculadas em escolas públicas. A este foi acrescentado o PAIE, que incluíam entre os beneficiários, os irmãos dos educandos beneficiários entre quatro e seis anos.

9. Programa de Complementação Alimentar – PCA: oriundo da Legião Brasileira de Assistência - LBA, se utilizava de entidades não governamentais para a distribuição de alimentos “formulados”, que, posteriormente, foram substituídos por alimentos naturais.

---

<sup>68</sup> SILVA, Alberto Carvalho da. Op cit.

10. Programas de Alimentação do Trabalhador – PAT: visava fornecer alimentação aos trabalhadores de baixa renda à razão de 20% (vinte por cento) do custo sendo o excedente subsidiado pelo Estado e as empresas.

11. Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes – PNLCC: criado em 1.985, visava distribuir um litro de leite a crianças de baixa renda de até sete anos de idade. Foi extinto em 1.990.

12. Programa de Alimentação Popular – PAP: foi iniciado também em 1.985 e pretendia vender alimentos a preços baixos à população urbana de baixa renda, excetuadas as nove capitais do nordeste atendidas pelo PROAB. Foi interrompido em 1.989.

Com o advento da redemocratização, ainda no âmbito das eleições indiretas, o governo eleito, não só manteve, como, realmente, voltou sua atenção para a questão da fome.

Segundo Francisco. A, Vasconcelos, além de ter sido uma prioridade nos dois primeiros anos da nova república, o combate à fome constitui-se em instrumento legitimador para a transição à democracia.

Assim, no ano de 1985, três instrumentos específicos de política social foram lançados: o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego, elaborado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG); as Prioridades Sociais para 1985 e as Prioridades Sociais para 1986. Entretanto, entre 1987 e 1989, em função da edição do Plano Cruzado (fevereiro de 1986), do Plano Bresser (julho de 1987) e do Plano Verão (fevereiro de 1989), observou-se um certo esvaziamento técnico, financeiro e político dos programas de alimentação e nutrição<sup>69</sup>.

Vale anotar que neste período além da ênfase dada ao combate à fome, não se deixou de escamotear a verdade, ou pelo menos maquiá-la no imaginário, com a supressão proposital em textos do governo, de expressões que remetessem a crises como fome e desemprego.

Não obstante referida manobra, não foi possível esconder o esvaziamento das políticas públicas nos últimos anos da nova república, devido, principalmente, aos problemas econômicos porque passara o país.

Em 1.989 deu-se a eleição de um presidente que baseou sua campanha na proteção dos “descamisados e pés descalços”, esperava-se grandes avanços nas

---

<sup>69</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Op cit, p.446.

políticas de combate à fome. Contudo, o avanço não veio, verificando-se inclusive, o retrocesso com a extinção ou esvaziamento das políticas até ali implementadas.

Ocorre que a fome é um fenômeno bastante perceptível, apesar de silencioso, assim, o drama que ela ocasionava, não passou despercebido à opinião pública, diante disto, visando manter-se a imagem do governo, foi criada em fins de 1.990, o programa emergencial *Gente da Gente*, que com o apoio do Exército, Sudene dentre outros, visava distribuir cestas mensais, contendo 16 kg de alimentos a famílias nordestinas atingidas pela seca. O que nos parece uma medida precária na medida de sua inefetividade para sanar o problema, e mesmo para atenuá-lo devidamente.

Em 1.993, portanto já no governo de Itamar Franco, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar (Consea), que através do Plano de combate à Fome e à miséria, tinha por escopo o: *“combate à desnutrição materno-infantil; descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador; e uso dos estoques públicos em programas emergenciais”*<sup>70</sup>.

Entre os anos de 1992 e 1993, não são as políticas públicas que se destacam no combate à fome, mas a ação de particulares, em que o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, notadamente, merece nomeado destaque, contudo, não é o foco deste trabalho.

Assim, na seara administrativa, o que temos para o início do governo de Itamar Franco, em 13 de março de 1993, o presidente *“assumiu o compromisso de implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo presidente do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 18 de abril de 1993 foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)”*<sup>71</sup>.

Dando cumprimento ao que se comprometera, Itamar estabeleceu uma parceria entre o governo e o Ação da Cidadania, no âmbito de tal parceria desenvolveu diversas ações de combate à fome e à miséria, ocorre que se concentrou em ações emergenciais que, por serem pontuais, findaram por não ser muito eficazes. Tanto é assim que nos anos seguintes, a Ação da Cidadania se esvaziou e em 1995, o CONSEA, foi extinto pelo, então presidente, Fernando Henrique Cardoso.

Diante disto, tem-se que o maior contributo de Itamar, foi o Plano Real, que proporcionando a estabilização da moeda/economia, criou as bases para que seus

---

<sup>70</sup> SILVA, Alberto Carvalho da. Op cit.

<sup>71</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Op. cit., p.448.

sucedores, pudessem com maior vagar, voltar-se à implementação de políticas públicas contra a fome.

Em 12 de janeiro de 1995, FHC assina o Decreto nº 1.366, que criou o Programa Comunidade Solidária, que fora uma resposta aos rogos de Herbert de Souza, o Betinho, idealizador da Ação da Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Ao ser lançado, o Programa Comunidade Solidária apresentava-se como uma nova estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, com objetivo de unir os esforços e os recursos disponíveis no governo e na sociedade civil na busca de soluções mais eficientes e eficazes para a melhoria da qualidade de vida das populações mais pobres. Portanto, não se tratava de um programa com caráter executivo, mas de uma nova estratégia de gerenciamento dos programas sociais, cuja intervenção pautava-se em quatro princípios básicos: parceria, solidariedade, descentralização e integração/convergência das ações<sup>72</sup>.

O que se viu no primeiro mandato de F. H.C, foi que as políticas de combate à fome e à miséria, continuaram a ter o mesmo tratamento e seguir os mesmos procedimentos, que já se desenrolavam nos governos anteriores, sendo o desenvolvimento do combate à fome, neste momento, insipiente. Vale destacar que em 1.997, foi extinto o INAN.

Diante da articulação política da oposição ao seu governo durante seu segundo mandato (1998-2002), que em 2002, completaria os trabalhos de elaboração de um projeto hiperestrutural de combate à fome, denominando-o de Projeto *Fome Zero*; é promulgada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a 01 de agosto de 2001 a Medida Provisória nº 2.203, que institui o *bolsa-renda* no valor de R\$ 30,00 para famílias do semiárido atingidas pela estiagem e, a 06 de setembro de 2001, a Medida Provisória nº. 2.206-1<sup>73</sup>, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: o "Bolsa-Alimentação".

Os três primeiros artigos da referida MP, estavam assim ementados:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação".

Art. 2º O Programa destina-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação.

---

<sup>72</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Op cit, p.448.

<sup>73</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 2.206-1 de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm)>. Acesso em 02/03/2015.

Art. 3º Serão beneficiados com o Programa as pessoas referidas no art. 2º, em risco nutricional, pertencentes a famílias com renda **per capita** inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo, para cada exercício financeiro.

§ 1º Crianças filhas de mães soropositivas para o HIV/aids poderão receber o benefício desde o seu nascimento.

Conforme é possível aferir, o programa atendia a um público bem específico, os valores dos benefícios partiam de, no mínimo R\$ 15,00 e no máximo R\$ 45,00. Interessante, perceber a proibição de inscrição no programa de crianças maiores de seis anos e meio; interessante também a possibilidade da adesão de municípios, tendo prioridade nos repasses de verbas aqueles localizados nos quatorze estados da federação que, a época, apresentavam o menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Este último ponto de interesse por ser medida necessária ao atendimento dos mais necessitados, aquéloutro por soar teratológico, vez que deixava crianças a partir daquela faixa etária ao desamparo.

Em relação à Política Nacional de Alimentação e Nutrição, pode-se dizer que se tratou de uma importante estratégia da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, criado em 1998, o qual passou a desempenhar as competências, direitos e obrigações do extinto INAN, no sentido de estabelecer diretrizes específicas de alimentação e nutrição dentro do setor saúde. Contando com a participação de representantes de distintos segmentos da sociedade civil e política, foram estabelecidas sete diretrizes para a condução da PAN<sup>43</sup>. O Programa Bolsa Alimentação, por sua vez, desenvolvido sob a responsabilidade da CGPAN, visa à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até R\$90,00 *per capita*, mediante a complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e o fomento à realização de ações básicas de saúde<sup>74</sup>.

No interregno compreendido entre 1.999 a 2.002, ocorreu o gradual esvaziamento Programa Comunidade Solidária; o *bolsa alimentação*, substituíra, gradualmente, outros programas de combate à fome e a Coordenação-Geral de Política de Alimentação e Nutrição, passou a responsabilizar-se, praticamente, pela totalidade dos programas de governo vinculados à saúde ou ao social, que cuidassem do problema da fome, tais como e. g. o bolsa alimentação.

Em outubro de 2.002, foi apresentado o programa *Fome Zero*, oriundo de um projeto apresentado pelo Instituto Cidadania, então coordenador por Luiz Inácio Lula da Silva, que implantado no ano de 2003, foi o substituto do Programa Comunidade

---

<sup>74</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. op. cit, p.449.

Solidária. Encerrava-se um ciclo, de idas e vindas quanto a determinações das políticas públicas, que tinha por escopo direto ou indireto o combate à pobreza.

Estas políticas públicas não surgiram isoladamente, mas foram consequenciais, e geraram todas elas, exitosas ou não, um acúmulo de conhecimento para o fomento de novas políticas, as atuais são frutos dos êxitos e fracassos das que as precederam.

Partindo desta premissa, o Programa Fome Zero retrata uma pretensão ambiciosa, até então relegada ao campo das utopias, a erradicação da fome que a séculos grassava no Brasil.

Desacreditado, à época de sua proposição, entre lideranças políticas e mesmo entre estudiosos do tema, e entre setores da sociedade. Ele ostentou duplo viés: o dos que desacreditavam em sua factibilidade e os que viam nele a esperança para o fim de um drama, que já se poderia dizer, afeiçoado em demasia às paragens brasileiras, a fome.

O Programa *Fome Zero*, delineava um plano de engajamento de forças, para a consecução de um desiderato maior: erradicar a fome e todas as mazelas a ela imanentes:

A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar<sup>75</sup>.

A situação da fome no Brasil, à data da apresentação do Programa, era, como sempre o fora, emergencial; contudo, não sendo o Brasil o país rural que fora na década de 1920, tornava-se justo o anseio da população, parafraseando Josué de Castro, que se passasse do valor exacerbado dado ao aço (industrialização), para se valorizar também o pão (agricultura e combate à fome):

A alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. O público a ser contemplado nesta proposta é grande: 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, que ganham menos de um dólar por dia, cerca de R\$ 80,00 por mês<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Projeto fome zero: uma proposta de política de segurança alimentar. Instituto Cidadania, São Paulo, 2001, p. 6.

<sup>76</sup> Id. Ibd.

O projeto foi fruto da colaboração de diversos atores sociais, que estudando a situação conjuntural do Brasil em 2001, concluiu que 44 milhões de brasileiros estavam abaixo da linha da pobreza. Era pois, urgente que medidas fossem tomadas. O Program era estruturado como um conjunto de diversas políticas públicas, das quais trataremos com maior vagar no capítulo seguinte.

#### **4. DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL PÓS 2002.**

Neste trabalho já tratamos, à exaustão, do direito fundamental do ser humano à alimentação, buscamos refutar as teses que defendem o descabimento da inserção de um direito social no rol dos direitos humanos, feito isto, passamos à análise da eficácia das atuais políticas públicas, em assegurar este direito, faticamente posto, constitucionalmente protegido.

Calha, não obstante, neste momento do trabalho, após já termos discorrido acerca de história, direito e políticas públicas; nos determos, antes de passarmos aos tópicos seguinte, nos quais tratemos de um programa de políticas públicas e de uma política pública específica, à questão da apreensão do conceito de eficácia.

Eficácia é palavra derivada do latim e quer significar a capacidade de realizar uma ação de tal modo que seja assegurado o resultado pretendido, ao final desta ação.

Conduto, quando se trata de políticas públicas, e mais política de cunho fortemente social, quer-se referir à intervenção direta do Estado nas vidas de seus cidadãos, e esta intervenção não pode ser desestruturada a ponto de causar malefícios, pois este seria o resultado oposto ao pretendido.

A avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela esta fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas -, que os permite distinguir a “boa” da “má” política. Esses valores e noções fornecem os “termos do debate” sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: Uma questão em debate Autor: SAUL, Ana Maria. Et. Al. Org. RICO, Elizabeth Melo. 6ª ed. Editora Cortez, São Paulo, 2009, p.11.

Com este norte, tentaremos nos próximos tópicos deste capítulo, dentro de nossas limitações, analisar o teor eficaz da atual política pública para a segurança alimentar no Brasil.

E, em constatando-se a eficácia, analisaremos em que pontos ela foi verificada mais intensamente, que área carece ainda de atenção e, se houver, que metas não foram atingidas.

#### *4.1 FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL*

Nascido como um projeto mais de campanha do que mesmo de governo, o Programa Fome Zero, parecia daqueles fadado a ficar na utopia dos derrotados, ou descansar plácida e indefinidamente nas gavetas dos eleitos.

Contudo, desafiando qualquer destas certezas empíricas que secretamente, ou ostensivamente, a maioria da população costuma acalentar, o projeto se tornou uma proposta real para a solução da fome no país.

Fruto do trabalho de diversos seguimentos da sociedade, foi fundado na observação de que não havia, verdadeiramente, uma política genuinamente voltada para a questão da segurança alimentar no Brasil, pois aquelas até então implementadas, por serem setoriais e não abrangerem o problema da fome de forma global, findavam por esvaziar-se em ciclos viciosos de atuações pontuais, que mitigavam, por vezes, o problema mas não lhe propunha uma solução definitiva.

Apresentado em 16 de outubro de 2001, dia mundial da alimentação, pelo Instituto da Cidadania, então presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, o Fome Zero, era um projeto ambicioso, que partindo do estudo socioeconômico, da população brasileira, e da análise dos problemas congênitos que historicamente alimentavam a fome e a miséria; pretendia não combater ou mitigar a fome, mas sim, e talvez, pela primeira vez, erradicá-la.

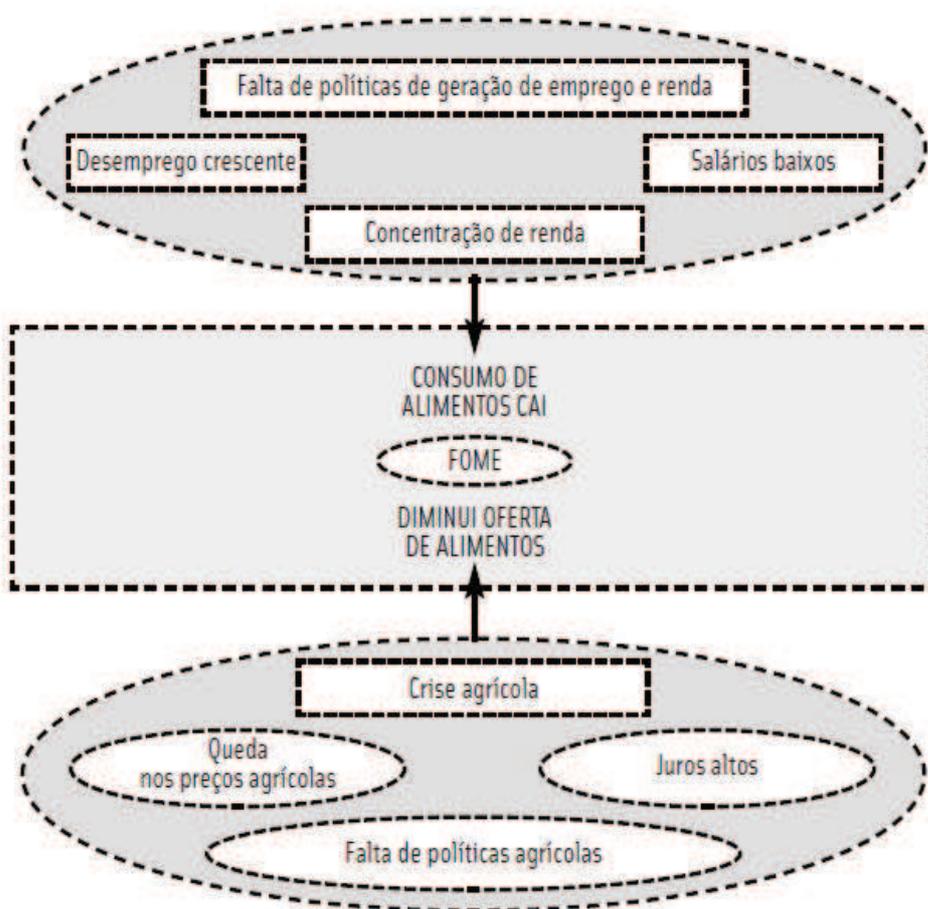
No introito ao projeto, Luiz Inácio Lula da Silva, chamava a atenção para os mais de 44 milhões de brasileiros, que viviam com menos de um dólar por dia, ou seja, abaixo da linha da pobreza.

Nas razões do projeto, também fica clara a percepção de que a pobreza e a fome, se sustentam por mecanismos perversos de retroalimentação que em alguns

casos, a pobreza não é combatida porque favorece determinados grupos, como inclusive, já demonstramos acima com o caso da morte de 3,5 de nordestinos no período ditatorial, ocasionadas pela fome e fomentadas por uma política de estado que somente beneficiava àqueles que, detentores de renda, lhe fossem aliados.

É o que podemos observar na figura<sup>78</sup> abaixo, constante do Projeto Fome Zero:

#### O círculo vicioso da fome

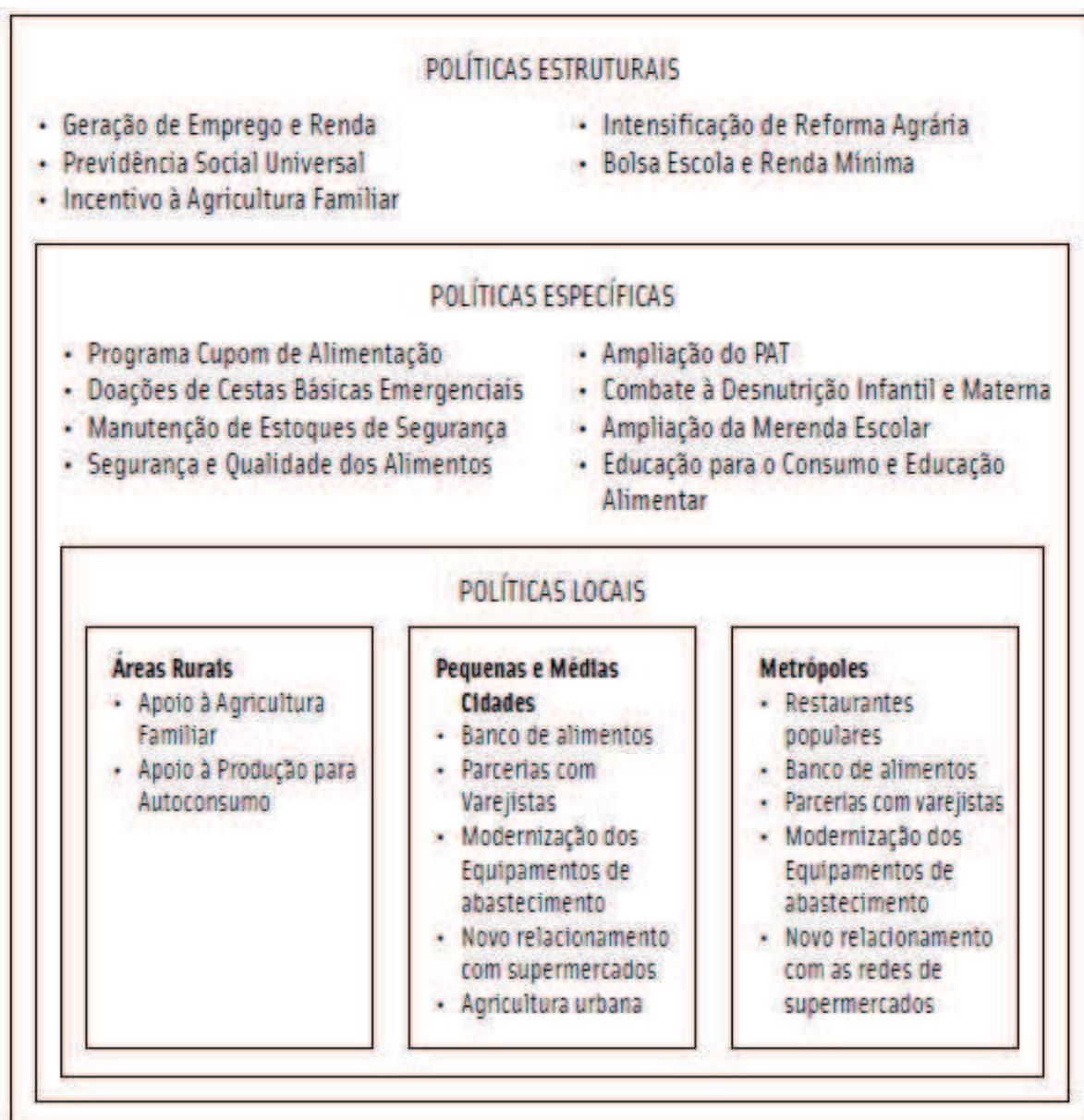


Fonte: Instituto da Cidadania, 2001.

Assim, partindo da premissa que a fome no país era ocasionada por um modelo de crescimento excludente e que todos os brasileiros tinham direito à alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, traçou, em seu arcabouço, estratégias globais para atingir este desiderato.

<sup>78</sup> Projeto fome zero: uma proposta de política de segurança alimentar. Instituto Cidadania, São Paulo, 2001, p. 10.

O mote era transformar o ciclo vicioso de miséria e fome desde sempre renovado no país por um ciclo virtuoso de *boas práticas* governamentais, com a implementação de políticas públicas que, direta ou reflexamente, se inserissem no contexto do combate à fome:



Fonte: Instituto da Cidadania, 2001.

Neste rumo o projeto traçou uma série de políticas que deveriam ser implementadas, assim o projeto estava estruturado por previsão de políticas estruturais (que tratavam e.g. de ações no campo da economia de Estado), políticas específicas (implantação de políticas para o combate direto à fome) e políticas locais

(que tratava v.g. de assuntos como a municipalização das políticas), como podemos observar no gráfico<sup>79</sup> a cima.

Referida percepção de políticas, se devia à heterogeneidade da população brasileira, sendo exato que cada contingente de necessitados, demandaria uma política pública que lhe fosse útil.

Na definição que lhe é dada pelo próprio projeto, políticas estruturais são: *políticas que têm efeitos importantes para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda.*

Assim foram assim delimitadas as políticas estruturais<sup>80</sup>:

1. Políticas de geração de emprego e aumento da renda: o foco era diminuir as desigualdades sociais, melhorando a qualidade da renda das pessoas e definindo que o salário mínimo deveria ter um piso de cem dólares; formar frentes de trabalho em áreas de desemprego sazonal, incentivar o primeiro emprego e requalificação do trabalhador; melhorar a estrutura do ensino fundamental e reduzir o déficit habitacional.

2. Intensificação da reforma agrária: defendia-se uma distribuição massiva de terras, sob o argumento de que isto melhoraria a redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamização das economias regionais.

3. Previdência social universal: visava estender a cobertura previdenciária a todos os trabalhadores denominados pelo projeto “*conta-própria*”, em síntese, visava estender os benefícios aos não contribuinte da previdência

4. Bolsa escola e renda mínima: visava garantir a toda família com crianças em idade escolar uma renda mínima vinculada ao desenvolvimento educacional do país.

5. Incentivo à agricultura família: tinha por objeto o aumento da produção de alimento e o incentivo aos agricultores de baixa renda.

Ao traçar as políticas específicas de combate à fome, o projeto as conceituou: *aquelas políticas destinadas a promover a segurança alimentar e combater*

---

<sup>79</sup> Projeto fome zero: uma proposta de política de segurança alimentar. Instituto Cidadania, São Paulo, 2001, p. 12.

<sup>80</sup> Análise feita a partir da obra citada à nota 79.

*diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes.* Inicialmente foram oito as políticas específicas<sup>81</sup>:

1. Programa cupom de alimentação -PCA: tinha por escopo substituir as políticas de entregas de cestas básicas, por serem pontuais e precárias, assim evitar a dependência e a corrupção. Tinha ainda o objetivo de alcançar a população mais pobre, criando uma relação entre este e pequenos produtores de alimentos. Tinha como características: complementar a renda da família muito pobre exigindo-lhe uma contrapartida como a alfabetização dos membros, só poderia ser utilizado para a compra de alimentos, o prazo de concessão do benefício seria de seis a doze meses.

2. Ampliação e redirecionamento do Programa de alimentação do Trabalhador-PAT: visava fornecer mecanismos de compensação para que trabalhadores de pequenas empresas optantes do SIMPLES, ou mesmo trabalhadores que não possuíam registro na carteira de trabalho até então, excluídos do benefício, pudessem também ser amparados.

3. Doações de cestas básicas emergenciais: deveria atender às pessoas atingidas por calamidades ou recém assentadas nos projetos de reforma agrária, bem como às famílias que se enquadrando nos critérios do PCA, residissem em locais ermos impossibilitando a aquisição comercial de alimentos.

4. Combate à desnutrição materno-infantil: tinha por intuito não apenas corrigir mais prevenir a desnutrição de crianças menores de um ano bem como melhorar a alimentação de grávidas e nutrizes.

5. Manter estoques de segurança: pretendia manter um estoque mínimo de gêneros da cesta básica e assim, fomentar o consumo nas próprias regiões produtoras e evitar a importação de alimentos em caso de falta interna deste.

6. Ampliação da merenda escolar: pretendia aumentar o coeficiente de nutrientes da merenda escolar de 15% para até 100% das necessidades diárias dos estudantes beneficiados.

7. Garantia de segurança e qualidade dos alimentos: professava que se deveria voltar o foco para a prevenção e não para a correção na produção de alimentos.

8. Programas de educação alimentar e educação para o consumo: partindo do preceito que a má educação alimentar é tanto qualitativa quanto quantitativa, propõe

---

<sup>81</sup> Análise feita a partir da obra citada à nota 79

incentivos à reeducação alimentar com o intuito de prevenir os males decorrentes da má ou da inadequada alimentação.

As políticas locais contempladas no projeto estão definidas como: *conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. São basicamente programas já em funcionamento nos municípios com relativo sucesso. São quatro seus principais focos*<sup>82</sup>:

1. Programas municipais de segurança alimentar: devido à maior proximidade do município com os potenciais beneficiários de programas, são incentivados a criar secretarias de abastecimento alimentar.

2. Programas locais para as regiões metropolitanas: o foco aqui é a implantação de restaurantes populares para garantir alimentação de qualidade e a baixos preços aos trabalhadores pobres e de bancos de alimento para a população carente.

3. Propostas locais para áreas urbanas não-metropolitanas (pequenas e médias cidades): instalação de bancos de alimentos para a população vulnerável à fome, parceria com varejistas, modernização dos equipamentos de fornecimento e fomento à agricultura urbana, são muitas das políticas que o projeto propõe a implantação.

4. Políticas para as áreas rurais: apoio à agricultura familiar (com assistência técnica, acesso ao crédito dentre outros) e apoio à produção para o auto consumo (com a doação de semente, insumos e ferramentas pelos municípios e governos estaduais).

Conforme se nota desta breve exposição, o projeto realmente possuía uma meta ambiciosa: erradicar a fome; contudo, as ações propostas apresentavam-se perfeitamente factíveis.

Para que não ficasse, placidamente descansando em uma gaveta de gabinete, este projeto necessitava, indiscutivelmente, que a vontade popular, também acreditasse nesta factibilidade, foi o que aconteceu com a eleição de seu maior defensor, Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2002 para a presidência da República.

Eis que postas as possibilidades, nasciam as justas expectativas para que o projeto fosse implantado e a fome começasse a ser erradicada do Brasil, como veremos no subtópico a seguir.

---

<sup>82</sup> Análise feita a partir da obra citada à nota 79

#### 4.1.1 Da implantação do Fome Zero à unificação das políticas públicas específicas de combate à fome

Ao assumir o mandato em 01 de janeiro de 2003, o novo presidente, mantendo a linha defendida na campanha, ponderava que num “ *país que conta com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome*”<sup>83</sup>.

A fome, pois, sempre ignorada, quando não escamoteada e dissimulada no Brasil, se tornara a tônica do discurso, era convidada para o centro das discussões, caía o nosso véu do *viver de aparências*, tão questionado por Josué de Castro, estava, enfim, suplantada a *conspiração do silêncio*.

No entanto, milhões de brasileiros, no campo e na cidade, nas zonas rurais mais desamparadas e nas periferias urbanas, estão, neste momento, sem ter o que comer. Sobrevivem milagrosamente abaixo da linha da pobreza, quando não morrem de miséria, mendigando um pedaço de pão. Essa é uma história antiga. O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim. Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha<sup>84</sup>.

O país, depois de séculos, não poderia furtar-se à fala do presidente, a vergonha maior era a desimportância com que não só o governo, mas boa parte da população, tratou por séculos o problema da fome.

A negligência com que foram tratadas suas vítimas. Tanto é assim que Maya Takagi<sup>85</sup>, informa que, segundo pesquisa DATAFOLHA, o número de pessoas que se preocupavam com o problema da fome subiu de 6% em setembro de 2002, para 22% em abril de 2003. No imediato pós eleição a equipe de transição iniciou os trabalhos de conversão do *Projeto Fome Zero* em uma política de Estado.

---

<sup>83</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente. Presidência da República – Secretaria da Imprensa e divulgação. 01/01/2003. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em 10/03/2015.

<sup>84</sup> Id. Ibd.

<sup>85</sup> TAKAGI, Maya. A implantação do programa fome zero no governo Lula. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

Em primeiro de janeiro de 2003 é publicada a Medida Provisória nº 103, que, dentre outras coisas, recriou o CONSEA, e criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e combate à fome – MESA.

Este ministério teria como base inicial a estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e teve uma alocação de recursos mediante readequação do orçamento de R\$ 1,8 bilhão para as ações em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal.

Na Lei Orçamentária Anual – LOA, 2003, foram incluídas três ações completamente novas, alocando o R\$ 1,8 bilhão:

a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero na prática – e a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão.

b) Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões

c) Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias, que incorporou outras ações previstas no programa Fome Zero, que ficou com R\$ 200 milhões<sup>86</sup>.

Como se pode perceber, houve um grande volume de recursos destinados ao MESA, recursos que só eram superados por aqueles destinados ao Ministério da Saúde e Ministério da Educação, Maya Takagi, chama a atenção ainda para o fato de esses recursos não poderem ser contingenciados.

Diante deste cenário, o que se vê é que o projeto Fome Zero não só não foi para a gaveta como, verdadeiramente, fora implementado como uma prioridade para o governo. Tanto é verdade que ainda naquele dia, primeiro de janeiro de 2003, foi publicado o Decreto nº 4.564, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. *Todas estas ações possibilitaram a implantação do Programa no primeiro ano e instituíram a base de funcionamento do mesmo nos anos seguintes*<sup>87</sup>. O combate à fome, pois, além de ser prioridade, como a fome que visava combater, tinha pressa.

A implantação do programa seguiu as delimitações do projeto, e inicialmente pretendia-se uma integração a nível local. A primeira e mais significativa alteração, deu-se quanto ao cupom alimentação, que, ainda durante a transição fora convertido em cartão alimentação, visando atender às famílias do semiárido que, atingidas pela seca, eram atendidas pelo então *bolsa-renda*. Takagi, dá conta que quando da

<sup>86</sup> TAKAGI, Maya. Op. cit., p. 58.

<sup>87</sup> Id. Ibd., p.59.

implantação do Programa Cartão Alimentação -PCA, havia 800 municípios em estado de calamidade atendidos pelo bolsa-renda que pagava R\$ 30,00 Reais a cada família.

Assim o PCA foi implantado primeiramente no semiárido. À época da implantação a CONAB, havia estipulado um valor de R\$ 50,00 Reais como o necessário a compor uma cesta básica, diante do fato de que no ano de 2001 o governo havia instalado o Cadastro Único dos beneficiários de políticas federais, CadÚnico, com o cadastramento a cargo dos municípios o MESA esperava contar com referido cadastro para identificar entre os beneficiários as famílias que deveriam receber além dos R\$30,00 Reais do *bolsa-renda*, também os R\$ 50,00 Reais estabelecidos pela CONAB, o que nem sempre foi possível devido à deficiência verificada nos cadastramentos.

Conforme observação de Maya Takagi, no primeiro momento de implementação do programa *Fome Zero*, três eixos foram evidenciados: a observância aos paradigmas do Projeto Fome Zero; o incentivo à participação de movimentos sociais nas políticas de segurança alimentar e o Mutirão contra a fome com o incentivo à participação da sociedade civil.

Os primeiros meses de implantação do programa representaram um sucesso nos objetivos de cada uma de seus seguimentos, sobretudo com o PCA e a construção de mais de 10 mil cisternas no semiárido, as políticas públicas avançavam a passos largos, a maior evidência entretanto se dava quanto à adequação do PCA, ao combate à fome.

Em outubro de 2003, 1.476 Comitês Gestores estavam operando em todo o semiárido e na região Norte, segunda região de expansão do Cartão Alimentação. Neste mesmo mês, mais de um milhão de famílias já estavam incluídas no Programa. Atingida a totalidade dos municípios destas regiões prioritárias, o Programa expandiu-se nas demais regiões onde já existiam DLIS – basicamente, onde estavam sendo implantados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) – ou seja, mantendo o critério de expansão territorial<sup>88</sup>.

A autora ressalta ainda que, devido à eficácia que demonstrava e a transparência com que eram selecionados os beneficiários, mobilizou a sociedade civil, no que ela chama de “empoderamento”, proporcionado pelo PCA:

Como resultado deste envolvimento, ao final de seu primeiro ano de implantação, o PCA beneficiou 1,9 milhão de famílias em 2.369 municípios brasileiros, em todas as regiões do País. Destas, 1,4 milhão ficavam no

---

<sup>88</sup> TAKAGI, Maya. Op. cit, p. 63.

semiárido e resultaram em uma cobertura de 72% das famílias extremamente pobres do Nordeste<sup>89</sup>.

Cabe anotar que o MESA, deu andamento a todas as políticas estruturais, específicas e locais de acordo com o que traçara o Projeto Fome Zero, e, como se vê na transcrição acima, somente com um deles, ao fim do primeiro ano, já era possível verificar conquistas significativas. Contudo, nos detivemos ao Programa Cartão Alimentação por ter sido esta política a base para a junção das demais políticas específicas e sua junção no Programa Bolsa Família, maior programa de distribuição de renda do mundo e objeto de estudo no próximo tópico deste trabalho.

#### 4.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA NOVA PERSPECTIVA NO COMBATE À FOME

O Programa Fome Zero, passou por intensos debates nacional e internacionalmente a fim de legitimar sua implantação. Já o Programa Bolsa Família, nascido do consenso da factibilidade da distribuição de renda como instrumento hábil a combater a pobreza e erradicar a fome, não precisou de tantos dilemas, vez que surgiu, praticamente, de um consenso entre as três esferas do Poder Executivo para a junção dos programas de políticas específicas de combate à fome em um só programa, que mantendo a natureza conceitual, se prestasse a atender de forma mais generalizada à população carente.

Assim, ao final de setembro de 2003, diante da verificação de que as catalogações dos potenciais beneficiários haviam sido feitas a contento e afastadas as intenções de utilização politiqureira do programa por governadores e prefeito, como se tentou fazer, com a colocação de símbolos municipais e estaduais nos cartões; acordava-se, a nível nacional e com a colaboração da sociedade civil através dos inúmeros Conselhos Gestores, a união das políticas de combate à fome no Programa Bolsa Família – PBF.

Em 09 de janeiro de 2004 é publicada a lei ° 10.836 que criou “*no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades*”. Esta lei define que o Bolsa Família

---

<sup>89</sup> Id. Ibd., p. 64.

resultas da junção dos programas de transferências de renda do governo federal, notadamente: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação, Auxílio gás. A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004.

O PBF enfrenta o desafio de lidar com um problema de natureza multidimensional como a pobreza, em um País de profunda desigualdade social e regional. Nesse aspecto, ressalta-se tanto a conjugação de esforços dos três níveis de governo, por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável pela sua implementação, quanto a articulação intersetorial com políticas garantidoras de direitos sociais – como segurança alimentar e nutricional, saúde, educação e assistência social – e de desenvolvimento de capacidades – como as relacionadas ao acesso ao trabalho e à renda<sup>90</sup>.

Os benefícios do Bolsa Família, estão definidos no art.1º da lei instituidora e são divididos em cinco categorias, quando de sua criação tinha a seguinte redação:

1. Benefício básico: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
2. Benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. A atual redação do dispositivo acrescenta o termo: *“sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família”*;
3. Benefício variável: vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família. Este benefício foi incluído em 2007 pela Medida Provisória nº 411/07;
4. Benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um por família: destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: a) tenham em sua composição crianças de zero a seis anos de idade; e b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I

---

<sup>90</sup>LÍCIO, Elaine e CURRALERO Cláudia. Programa bolsa família e segurança alimentar e nutricional. In: Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010, p. 76.

a III (os dispostos nos pontos anteriores) igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**. Este benefício foi incluído em 2012 pela Medida Provisória nº 570/12.

Os valores dos benefícios foram fixados em: R\$ 58,00; R\$ 18,00 e R\$30,00 Reais, podendo ser cumulativos, desde que da concessão não reste um valor que supere o estipulado para a concessão do benefício para extrema pobreza, qual seja: R\$ 70,00 Reais *per capita*. Contudo, o pagamento desta categoria, tem, exatamente, o desiderato de que a concessão mais a renda supere este patamar.

Atualmente o benefício é concedido às famílias cuja renda *per capita* não supere meio salário mínimo ou renda total de até três salários mínimos, que estejam cadastradas no CadÚnico, para que, desse modo, possam ser aferidas suas reais condições que vão para além da renda e consideram inclusive características do domicílio e o acesso que os beneficiários tem ao sistema de saúde.

O art. 3º da lei assim determina:

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

Desse modo: “Todas as famílias beneficiárias devem ser acompanhadas pelas áreas de saúde, educação e assistência social no âmbito das condicionalidades do PBF, em uma perspectiva de reforçar o direito de acesso a essas políticas universais<sup>91</sup>”.

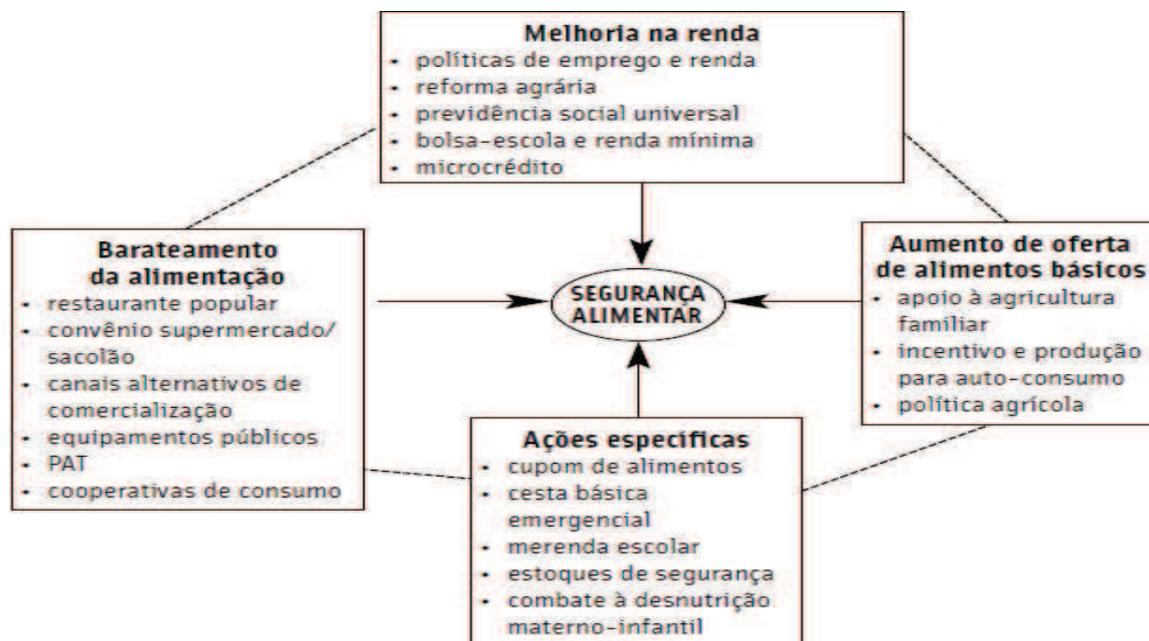
Assim, condicionando o benefício a uma contrapartida do beneficiário, se estaria além de cumprindo as diretrizes do Fome Zero, auferindo-se, reflexamente, outros resultados desejados por aquele projeto, como erradicação da mortalidade infantil e das doenças decorrentes da má nutrição, diminuição do índice de evasão escolar e, conseqüente, incremento no ensino básico, e, ainda reflexamente, sem talvez que inicialmente se pretendesse, redução na exploração do trabalho infantil.

E, nestes passos afere-se ou busca-se aferir o grau de otimicidade buscada pelo Projeto Fome Zero quanto à segurança alimentar, porque se consegue a movimentação de todo o sistema. Grávidas que são devidamente acompanhadas, geram crianças mais saudáveis, reduzindo-se a mortalidade infantil; crianças melhor

---

<sup>91</sup> LÍCIO, Elaine e CURRALERO Cláudia. Op. cit., p.78.

alimentadas se tornam estudantes mais eficazes; crianças que frequentam mais às escolas se tornam adultos mais preparados para o mercado de trabalho, e, assim sucessivamente:



Fonte: Instituto da Cidadania, 2001.

A concepção do Bolsa Família como um programa de combate à pobreza multidimensional exigiu que o desenho do Programa incorporasse a dimensão intersetorial. Desse entendimento derivam os três eixos principais de atuação do Programa: alívio imediato da pobreza, que atua por meio da transferência de renda; reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio do acompanhamento das condicionalidades; e articulação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias, por meio da oferta coordenada de programas complementares. Nessa perspectiva, a transferência de renda permite o suprimento das necessidades mais básicas das famílias, como a alimentação; o acompanhamento das condicionalidades contribui para assegurar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, concorrendo dessa forma para o rompimento do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza; e os programas complementares que visam o desenvolvimento das capacidades das famílias, aumentando o potencial de mobilidade social dos beneficiários<sup>92</sup>.

Como exposto acima, pretende-se criar um ciclo virtuoso em torno do programa, o aporte do acompanhamento das condicionalidades permite aos beneficiários um maior acesso aos direitos sociais e, conseqüentemente, uma maior apreensão dos conceitos de cidadania; por outro lado, o acompanhamento constante do cumprimento de referidas condicionalidades, envolve órgãos dos mais diversos setores, como educação, saúde e assistência social; permitindo, por meio dos dados

<sup>92</sup> LÍCIO, Elaine e CURRALERO Cláudia. Op. cit, p.76.

colhidos por estes setores, a identificação dos nichos de vulnerabilidade da população.

O art. 8º da lei instituidora do PBF, assentou que a: *“execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”*. Desse modo, não somente se garantia a participação na execução do programa a estados e municípios, como da sociedade civil.

A atuação intersetorial é percebida como fundamental tanto pela Estratégia Fome Zero como pelo Programa Bolsa Família para a superação da pobreza de forma permanente. Há inclusive considerável consenso em torno do princípio de que a transferência de renda potencializa e dá sinergia às ações desenvolvidas pelas áreas de saúde (combate à desnutrição, mortalidade infantil e à mortalidade materna; promoção da saúde da mulher), de educação (combate à evasão e ao abandono escolar, maior participação dos pais na vida escolar dos filhos) e de assistência social (redução das vulnerabilidades e fortalecimento de vínculos e promoção social)<sup>93</sup>.

A autora destaca que no âmbito do governo federal esta intersetorialidade verifica-se principalmente no que toca à colaboração entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN.

Quanto à gestão do Programa Bolsa Família, é interessante anotar que esta se dá de forma descentralizada e por meio da colaboração entre os entes federados; a união se responsabiliza pela regulação e financiamento do Programa, mas são os municípios, devido à proximidade com os beneficiários, que o operacionaliza.

Cada estado e município conta, ainda, com uma Instância de Controle Social (ICS) formalmente instituída, com representação paritária entre governo e sociedade. Fica a cargo do ente federado a escolha da forma como esse controle social deve ser institucionalizado, podendo aproveitar-se de uma estrutura já existente ou ainda criar uma nova, específica para essa função. Em pesquisa realizada em 2009, das 3.220 ICS (57,9%) que responderam ao questionário, 59,7% eram Conselhos Municipais de Assistência Social, 38% eram ICS exclusivas do PBF e 2,3% de outras áreas, inclusive da área de segurança alimentar e nutricional<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Id. Ibd., p.78

<sup>94</sup> LÍCIO, Elaine e CURRALERO Cláudia. op. cit, p.80

Assim, há que se perceber que a estrutura escolhida, de modo intersetorial e descentralizado, para a implantação e operacionalização do Programa Bolsa Família, tenha implicado nos relevantes resultados percebidos após os primeiros dez anos.

#### **4.2.1 Da eficácia do Bolsa Família quanto aos resultados globais verificáveis no combate à fome**

Ao completar dez anos, o Programa Bolsa Família ostenta números, verdadeiramente, consideráveis. São 14 milhões de famílias atendidas atualmente, segundo o MDS, cerca de 50 milhões de pessoas.

Durante sua curta, mas exitosa história, o Bolsa Família foi responsável por retirar mais de 36 milhões de brasileiros da pobreza extrema, aquelas mesmas que o Projeto Fome Zero, indicava em 2001, que se encontravam abaixo da linha da pobreza.

Segundo a ISSA, o programa é o maior do mundo em transferência de renda, com um custo relativo baixo, equivalente a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. O orçamento do Bolsa Família em 2013 é aproximadamente R\$ 24 bilhões. A organização, fundada em 1927 na Suíça e que tem 330 entidades filiadas em 157 países, anunciou que a cerimônia oficial de premiação será em novembro, no Catar<sup>95</sup>.

Conforme já mencionado acima, o programa é o maior do mundo em termos de transferência de renda. E também, muito provavelmente, um dos mais eficazes no combate a fome.

Tal eficácia tem sido reconhecida mundialmente no decorrer dos anos, e diversos prêmios foram concedidos a esta política pública, dentre eles, o Prêmio de Excelência em seguridade Social (Award for Outstanding Achievement in Social Security), oferecido pela Associação Internacional de Seguridade Social em 15 de outubro de 2013, como reconhecimento dos resultados do Programa Bolsa Família no Combate à fome, tido como um exemplo a ser seguido pelo mundo.

Não se trata apenas de reconhecimento internacional ou da concessão de prêmios, os números demonstram uma realidade incontestável quanto aos resultados do programa, que não se limitaram à questão da fome, mas no eixo de suas

---

<sup>95</sup> MACEDO, Danilo. Bolsa família completa dez anos beneficiando milhares de pessoas. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-20/bolsa-familia-completa-dez-anos-beneficiando-50-milhoes-de-pessoas>. Acesso em 15/03/2015.

condicionalidades foram verificados resultados significativos quanto ao acesso à saúde, bem como a melhora na educação, a ainda temos que levar em consideração que o bolsa família é uma programa de governo bastante barato, vez que somente 0,5% do PIB é destinado à sua manutenção.

Pesquisa do IBASE de 2008, dava conta que 78% das famílias beneficiadas pelo programa, residem em área urbana, enquanto 22% em áreas rurais; que 94% dos benefício eram titularizados por mulheres, e que destas, 27% eram mães solteiras; maior concentração de famílias rurais beneficiadas pelo PBF está na Região Nordeste (50%); 81% dos titulares sabem ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental; 87% (no Nordeste chega a 91% enquanto no Sul a 73%) do benefício era gasto com alimentação; quanto mais pobre a família maior a proporção da renda gasta com alimentação; quanto à alimentação após o programa, 77% dos beneficiados dizem que ela aumentou, 70% acreditam que ela melhorou.

Ocorre que ainda foram verificadas, segundo a pesquisa, com base em dados de 2007, ocorrências de insegurança alimentar de leve a grave para cerca de 1,7 milhões de pessoas, o que impulsionou os incrementos na política do programa nos anos que se seguiram.

Segundo o IPEIA, em 2012, o programa havia ajudado a reduzir a pobreza extrema no país em 28%, também impactou na queda da concentração de renda, que conforme demonstramos no gráfico colacionado no tópico 2.1 do capítulo 2 deste trabalho, em 2011 ostentava índices de igualdade somente experimentados na década de 1960.

Assim, ainda segundo o IPEIA, cada R\$ 1,00 Real gasto com benefícios do bolsa família, gera a indicação de giro de R\$2,40 Reais na renda familiar, e “devolve” R\$ 1,78 Reais para o PIB.

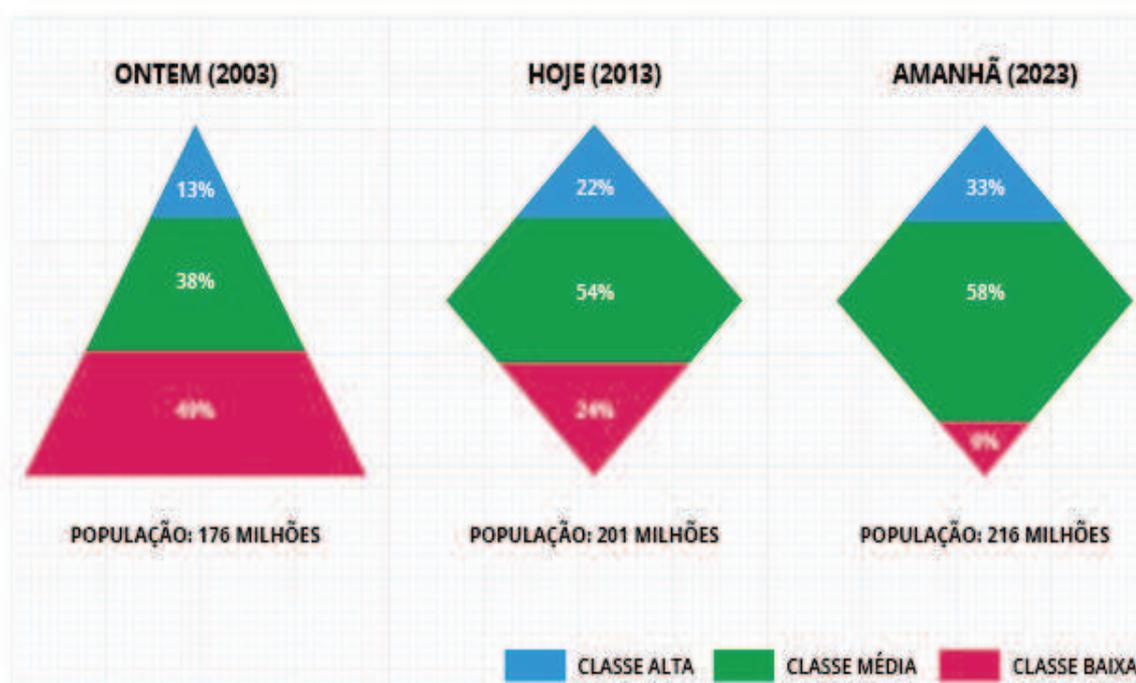
Em 2013 ao completar dez anos com o incremento do programa *bolsa família* havia reduzido em 75% o número de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza, assim consideradas as que sobrevivem com menor de um dólar por dia, segundo a FAO. Referido resultado, retirou o Brasil pela primeira vez, do Mapa da Fome das Nações Unidas, que analisa a situação de fome no mundo há 50 anos.

Contudo, não há que se desconsiderar o incremento na economia ocasionado por uma maior poder de compra de uma classe social, denominada classe “c”, que não somente começou a participar do mercado consumidor, mas conforme se verifica

no gráfico a seguir, revolucionou a pirâmide social brasileira, em um verdadeiro losango social:

## Aumento da renda transforma pirâmide social em losango

Classe C já é maioria



Fonte: Serasa Experian /Data Popular

Segundo o relatório da ONU apresentado, no dia internacional da alimentação, 16 de setembro de 2014, em Roma, o Brasil apresentou um indicador de Prevalência de Subalimentação atingiu no Brasil nível menor que 5%. A FAO dividiu a análise da fome em dois períodos, de 1990 a 2014 e de 2002 a 2014, no primeiro período a queda na subalimentação da população no Brasil foi de 84,7% e, no segundo período de 82%<sup>96</sup>.

Ainda segundo a FAO em resumo feito pelo MDS, teriam contribuído para este resultado:

<sup>96</sup> Análise feita através de dados disponibilizados no site do Ministério do Desenvolvimento Social.

O aumento da oferta de alimentos: em 10 anos, a disponibilidade de calorias para a população cresceu 10%;  
Aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário mínimo e geração de 21 milhões de empregos;  
Programa Bolsa Família: 14 milhões de famílias;  
Merenda escolar: 43 milhões de crianças e jovens com refeições;  
Governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>97</sup>.

Os números espancam as dúvidas quanto à eficácia do Programa *Bolsa Família*, quanto às metas estabelecidas quando de sua criação, que por sua vez, tiveram raízes no ambicioso e quase utópico *Projeto Fome Zero*, passados mais de dez anos da criação do programa, e mais de doze da apresentação do *Projeto Fome Zero*, os resultados são patentes e o Brasil segue na dianteira mundial no que concerne ao combate à fome, sendo inclusive aludido como exemplo mundial nesta matéria.

Contudo, se fizermos uma rápida incursão a 01 de janeiro de 2003, e nos debruçarmos sobre o histórico discurso de posse de Luiz Inácio Lula da Silva, chegaremos à conclusão que a jornada ainda não terminou, pois ainda há, mesmo que em número reduzido, se considerarmos a estrodoza cifra dos 44 milhões de miseráveis em 2002 brasileiros que não fazem as três refeições diárias.

#### 4.1 DA EMANCIPAÇÃO DOS SEVERINOS

Indicávamos alhures que as políticas de segurança alimentar, se bem instruídas, poderiam apresentar, além de resultados diretos, os resultados reflexos, que muitas vezes, ostentam tanta importância quanto aqueles outros.

Aqui, gostaríamos de discorrer brevemente, sobre a tomada de consciência de dignidade humana e o conseqüente auto reconhecimento do pobre como um cidadão digno não da caridade, que até então lhe era ofertada, mas do respeito que por séculos lhe foi negado.

A fome desumaniza as pessoas, não há dúvida disto, exemplos não faltam; mas também as humaniza e poetifica, já dizia o Severino em nome de tantos outros severinos que a fome vitimou:

---

<sup>97</sup> BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>. Acesso em: 12/12/2014.

— O meu nome é Severino<sup>98</sup>,  
como não tenho outro de pia.  
Como há muitos Severinos,  
que é santo de romaria,  
deram então de me chamar  
Severino de Maria;  
como há muitos Severinos  
com mães chamadas Maria,  
fiquei sendo o da Maria  
do finado Zacarias.  
Mas isso ainda diz pouco:  
há muitos na freguesia,  
por causa de um coronel  
que se chamou Zacarias  
e que foi o mais antigo  
senhor desta sesmaria.  
Como então dizer quem fala  
ora a Vossas Senhorias?  
Vejamos: é o Severino  
da Maria do Zacarias,  
lá da serra da Costela,  
limites da Paraíba.  
Mas isso ainda diz pouco:  
se ao menos mais cinco havia  
com nome de Severino  
filhos de tantas Marias  
mulheres de outros tantos,  
já finados, Zacarias,  
vivendo na mesma serra  
magra e ossuda em que eu vivia.  
Somos muitos Severinos  
iguais em tudo na vida:

---

<sup>98</sup> MELLO NETO, João Cabral de. Morte e vida severina. Projeto Releituras. Disponível em: <  
[http://www.releituras.com/joaocabral\\_morte.asp](http://www.releituras.com/joaocabral_morte.asp). Acesso em: 20/03/2015.

na mesma cabeça grande  
que a custo é que se equilibra,  
no mesmo ventre crescido  
sobre as mesmas pernas finas  
e iguais também porque o sangue,  
que usamos tem pouca tinta.  
E se somos Severinos  
iguais em tudo na vida,  
morremos de morte igual,  
mesma morte severina:  
que é a morte de que se morre  
de velhice antes dos trinta,  
de emboscada antes dos vinte  
de fome um pouco por dia  
(de fraqueza e de doença  
é que a morte severina  
ataca em qualquer idade,  
e até gente não nascida).

A vida dos famintos sempre fora severina, e severina a forma com que tratados eram.

A exploração do pobre, sobretudo no Brasil e ainda com maior ênfase no Nordeste brasileiro, sempre se deu com base no monopólio da alimentação. Sobre estas bases foram plantados o coronelismo, o sexismo, a sub empregabilidade, e os privilégios de uma classe sobre outra.

Pois, bem, conforme ficou explicitado acima, a maior incidência das ações do Projeto Fome Zero e notadamente do *Bolsa Família*, incidiu sobre a população nordestina e sobre as mulheres.

O paralelo aqui aduzido parece simplório, mas é equivoco assim supor.

As relações trabalhistas no Brasil e principalmente no Nordeste, ponto de maior interesse nosso, por ser dos principais, senão o principal setor de convergência e acumulação fenomenológica da fome no país, sempre foram baseadas na exploração de mão de obra com o subassalariamento.

No Nordeste, onde sempre imperou o coronelismo e o pensamento oligárquico de subalternização do pobre, esta prática incidia mais perversamente sobre mulheres e, principalmente, crianças.

Não são raros os relatos, no Brasil e especialmente mais uma vez no Nordeste, da troca de mão de obra por alimentação.

Não é necessário, muito embora seja recomendável, recorrer aos livros de história para sabermos dos índices alarmantes de exploração do trabalho infantil, sobretudo de meninas para tarefas domésticas em casas de famílias abastadas.

Ocorre que esta prática fomentou por muitos anos o ciclo vicioso da miséria e da fome.

Especialmente no Nordeste a situação de submissão e desigualdade de tratamento histórica em relação a mulheres e meninas, sempre foi a tônica das relações sociais. Meninas filhas de pais pobres, de ordinário teriam o destino de domésticas, lhe seriam vetados a educação e a emancipação como pessoa.

Foi sobre esta severidade, que percebemos, diante dos dados colhidos no âmbito do Programa Bolsa Família, que se deu o maior resultado reflexo e, talvez, nem esperado, de recuperação de humanidade, identidade, dignidade e cidadania: o enfraquecimento do coronelismo e o empoderamento da mulher.

Conforme citado no tópico anterior, 94% dos beneficiários do programa eram mulheres, e que dos beneficiários na área rural 50% se encontravam no nordeste brasileiro, esses dados estão ajudando a erradicar mais que a fome, mas também a cultura de resignação da mulher e do pobre como um todo.

Já não é preciso trocar trabalho por comida, a comida, ainda que pouca e, talvez ainda, de qualidade não adequada, é possibilitada pelo programa, não há porque obrigar as crianças a se submeterem a regimes análogos ao do escravo na casa do coronel, para que não padeça de fome em casa, porque como dito, a comida haverá.

Ademais para que haja comida é preciso que esta criança estude, por sua vez, o estudo abre novas possibilidades às gerações que estão em formação, pois conhecimento é gerador de consciência, e consciência molda a percepção do que é direito e a dimensão do que é cidadania.

Isto acontece não somente em relação ao trabalho, mas também em relação à aceitação com o comportamento machista de maridos e companheiros, pois agora, não estando ao total desamparo, e muitas vezes sendo titular da única fonte de renda

da família, tornou mais factível à mulher libertar-se dos laços seculares do sexismo patriarcal e da misoginia.

O *Programa Bolsa Família*, se observado por este prisma, possibilitou, talvez sem esta pretensão, os meios de emancipação do pobre e, principalmente da mulher pobre. Pois se no Brasil ser pobre não é fácil, ser mulher pobre é muito mais difícil.

Nascida a consciência da própria dignidade em oposição à secular tradição de severidade e resignação quanto à condição de indigência, miséria e desrespeito, surgem as bases para o nascimento e fortalecimento da cidadania em sua plenitude.

Neste cenário, a reivindicação de direitos, inclusive do direito à alimentação, torna-se mais factível porque composta da consciência cidadã desenvolvida.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da problemática da fome, tocou-se de diversos nuances grotescos no decorrer da história da humanidade, como ficou exemplificado neste trabalho.

Soa estranho que somente no século XX, se tenha reconhecido que o ser humano tem direito à alimentação e que essa alimentação seja suficiente e adequada às suas necessidades, logrando formar seres humanos sadios e capazes de se responsabilizarem por seus destinos e pela evolução da sociedade sem depender de “caridade”, estatais ou não.

Da observação do que neste trabalho, foi, ainda que sintética, e superficialmente estudado, principalmente porque o pano de fundo desta monografia, a fome, é tema denso demais para ser tratado em uma simples pesquisa, percebe-se que a fome, durante toda a história foi um agente vulnerabilizador não somente do corpo mas do espírito das pessoas.

A libertação da fome, pois, não dependia e nem poderia ser sanada apenas com ações conjunturais do Estado, que devido à sua pontualidade ou inconstância nunca se prestaram a sanar, de forma gradativa e consistente, este flagelo, verdadeiro e mais antigo drama da humanidade.

Depeendemos dos dados colhidos, que durante muito tempo a fome foi um tabu, ou um assunto de menor relevância, para os governos e para a sociedade de modo, mais ou menos generalizado.

A partir do governo de Getúlio Vargas, oriundo, diga-se já, de uma revolução que contou com a mobilização popular em 1.930, iniciou-se um processo observação da questão humana por trás do problema da fome. Com a forte influência de Josué de Castro, é entre 1.937 e 1.945, durante um período ditatorial, que se propõe implantar e se implantar, talvez, as primeiras políticas verdadeiramente públicas, cujo foco era o problema da fome.

Contudo, referidas políticas apesar de significarem um avanço incontestável, partiram de um base clientelista e corporativista, que de modo nenhum, implicava em um direito, mas sim em uma benesse do governo para com os seus aliados.

Ainda assim, referidas políticas foram a base, por consciência ou interesse político, do incremento à diminuição da fome e da desigualdade; tanto é assim que

em 1.960, o país apresentava, dos menores índices de desigualdade social já registrados, fenômeno que somente voltou a ser registrado mais de cinquenta anos depois, em 2011.

O período subsequente, foi um período de obscurantismos em políticas sociais efetivas no combate à fome. E não se pense que não haviam programas nessa área, programas haviam, o que inexistia, era coerência de ações, competência de planejamento, e, principalmente vontade política.

Há também que se anotar que neste período, 1.978/1.979, ocorreu a maior mortandade de pessoas em decorrência da fome, somente no interregno desses dois anos, estima-se que foram 3,5 milhões de pessoas mortas pela fome no nordeste brasileiro.

Os vinte e uma anos de ditadura militar, deixaram como um saldo para os governos seguintes, de um imenso abismo social, uma enorme concentração de renda, e uma terrível situação de penúria e fome.

Os três presidentes que se sucederam à ditadura, não lograram, grande coisas no campo da proteção social, à excessão de Itamar Franco, que além do CONSEA, criou o plano Real, que estabilizou a economia, planejando o caminho para que seus sucessores, se quisessem, trabalhassem.

O primeiro mandatos de Fernando H. Cardoso, foi, praticamente silente quanto à questão do combate à fome. Nos últimos anos de seu segundo mandatos entretanto foram implementadas diversas medidas na área de assistência, social, que, embora fossem setoriais ou emergenciais e não se pretarem a combater efetivamente, o problema significaram um grande avanço, inclusive porque, deu-se incício, à introjeção no imaginário da sociedade da factibilidade da distribuição direta de renda com o Bolsa-Alimentação e o bolsa renda, como meio de combater a miséria e a fome.

Contudo, o peculiar, o inominado na história do combate à fome, encontra-se, sem dúvida na apresentação do Projeto Fome Zero. Pela primeira vez, o olhar sobre a questão da fome se projetava de forma global; não se pretendia minimizar a fome, de deteminanda categoria, como o fora até então, a pretensão era imensamente maior, erradicar a fome do país e de forma global.

De tão ambicioso o projeto parecia utópico, infactível, ainda assim, com base em suas plataformas que Luiz Inácio Lula da Silva se elegeu presidente da República em 2002.

Contrariando as expectativas resignadas de parte da população, já tão acostumada a belos projeto engavetados; em seu discurso de posse o presidente elegia o combate à fome e à miséria como prioridade de seu governo, e tanto assim parece que era que o programa Fome Zero foi implantado no primeiro dia de seu mandato.

Nos meses seguintes, as políticas específicas, estruturais e locais de combate à fome já estavam funcionando como piloto, ou passando por processo de instalação em todo o país.

Um deles se destacou, Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", que já em setembro de 2003, englobava em seu entorno, a maioria das políticas públicas específicas de combate à fome, sendo convertido em 2004 no Programa Bolsa Família.

Este programa se mostrou muito eficaz, vez que em dez anos de seu implemento já havia reduzido em 75% o número de brasileiros que estavam abaixo da linha da pobreza, e tinha um cobertura de mais de 14 milhões de famílias.

O programa ainda possibilitou alguns resultados reflexos, além dos óbvios ligados à carência alimentar e nutricional, como mortalidade infantil; significou o enfraquecimento do coronelismo e das oligarquias ainda havidos, principalmente no Nordeste; possibilitou que o trabalhador não fosse mais (na maioria das situações), submetidos a trabalhos degradantes, e, na medida que 94% da titularidade dos benefícios estarem nas mãos de mulheres, ocorreu o fenômeno do empoderamento feminino.

Diante de tudo isto é forçoso reconhecer a eficácia, das atuais políticas públicas de combate à fome no país, notadamente o Bolsa Família. Mas não podemos desconsiderar, alguns pontos: o fato de o programa ainda não ter a proteção constitucional, causa insegurança a seus beneficiários; e, ainda, que não foram todos os brasileiros que saíram da linha de pobreza extrema.

Não obstante, seja como for, mesmo que em número infinitamente reduzido, se comparado ao que fora nos anos que antecederam o *fome zero*, o fato é que ainda há brasileiros passando fome, e não são poucos, mais de sete milhões de pessoas ainda passam fome no Brasil, e uma cifra como esta não pode ser desconsiderada. Contudo, entendemos que este é um processo de erradicação da fome se dará a longo prazo e que é preciso entender essa sua gradualidade.

## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Manuel Correia de, et al. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10 ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.328 de 17 de fevereiro de 1.945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www. planalto. gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm)>. Acesso em 06/03/2015.

BRASIL, Medida Provisória nº 2.206-1 de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm)>. Acesso em 02/03/2015.

BRASIL, **Constituição da República do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.ciespi.org.br/base\\_legis/baselegis\\_view.php?id=19](http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=19)>. Acesso em 01 de maio de 2014.

BRASIL, O Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI. Disponível em: < <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/33/1990/..%5C..%5C24%5C1940%5C2478.htm>>. Acesso em 05/03/2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.162 de 01 de maio de 1.940. Institui o salário mínimo e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37717>>. Acesso em 05/03/2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010.

CARDOSO, Eliana. **A fome que matou 45 milhões de chineses**. IN: Valor econômico, 18/03/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/877763/fome-que-matou-45-milhoes-de-chineses>. Acesso em: 20/01/2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil** : o longo caminho. 13 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2010

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10ed. Edições Antares. Rio de Janeiro, 1.984.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003

CRANSTON, Maurice. **O que são os direitos humanos?** Trad. Reinaldo de Castro. Editora Difel, São Paulo, 1979.

Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição - Adoptada a 16 de Novembro de 1974 pela Conferência Mundial sobre a Alimentação convocada nos termos da resolução 3180 (XXVIII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de Dezembro de 1973. Endossada pela resolução 3348 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de Dezembro de 1974. Disponível em: < [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_16/IIIPAG3\\_16\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm)>. Acesso em: 19/02/2015.

DAVIS, Myke. **O genocídio da grande fome do século 19**. Título original: Late victorian holocausts: el nino famines and the making of the third world. Trad.: CAMPOS, Regina Salagado. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=957>>. Acesso em 30 de dezembro de 2014.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. GONÇALVES, Carlos Walter Porto (orgs.). **Josué de Castro: vida e obra**. 2. ed. Editora Expressão popular. São Paulo, 2007.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de. **Agonia da fome** – Salvador : EDUFBA-FIOCRUZ, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Constitucional. São Paulo, RT, 2011

GOVERNO FEDERAL. Cartilha: **Desenvolvimento Social: guia de políticas e programas**. Sem data de publicação.

LÍCIO, Elaine e CURRALERO Cláudia. **Programa bolsa família e segurança alimentar e nutricional**. In: **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010.

MELLO NETO, João Cabral de. **Morte e vida severina**. Projeto Releituras. Disponível em: < [http://www.releituras.com/joaocabral\\_morte.asp](http://www.releituras.com/joaocabral_morte.asp). Acesso em: 20/03/2015.

MELO, Marcos André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: Uma questão em debate Autor: SAUL, Ana Maria. Et. Al. Org. RICO, Elizabeth Melo. 6ª ed. Editora Cortez, São Paulo, 2009

MACEDO, Danilo. **Bolsa família completa dez anos beneficiando milhares de pessoas**. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-20/bolsa-familia-completa-dez-anos-beneficiando-50-milhoes-de-pessoas>. Acesso: em 15/03/2015.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica**. São Paulo: Pioneira, 2002.

PRESTES, Maria Luci de Mesquita. **A pesquisa e a construção do conhecimento científico**. 4 ed. Ed. Respel. Catanduva –SP, 2012.

POMPONET, André Silva. 100 anos de DNOCS: marchas e contramarchas da convivência com as secas. *Conj. & Planej.*, Salvador, n.162, p.58-65, jan./mar. 2009. Disponível em:< [www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162\\_pag\\_58.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_58.pdf)>. Acesso em 15/12/2014.

.RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005

RIBEIRO, Luís Matos. **Holodomor: o genocídio ucraniano**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/1869830/Holodomor\\_O\\_Genoc%C3%ADdio\\_Ucraniano](https://www.academia.edu/1869830/Holodomor_O_Genoc%C3%ADdio_Ucraniano)>. Acesso em: 22/01/2015

SARTORI, Elisiane. **Família e proteção social**. Ed. Papel Social. Capinas, 2012.

SARTRE, Jean-Paul. **O ser e o nada: ensaio de ontologia fenomenológica**. Título do original francês: *L'être et le néant- Essai d'ontologie phénoménologique*. Tradução: Paulo Perdigão. Editora, Y Vozes, Petrópolis, 1943.

SEBRAE-MEG. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Série políticas públicas, vol. 7. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008

SHENG-CHANG, Shu. Do grande salto para a frente à grande fome: China de 1.958 q 1.962. *Diálogos: revista da Universidade Estadual de Maringá – UEM, Departamento de História*. Maringá, v. 8, n. 1, p. 107-129, 2004.

SILVA, João Luiz da e SÁ, Alcindo José de. A fome no Brasil: do período colonial até 1940. Disponível em:< <http://www.revista.ufpe.br/revistageografia/index.php/revista/article/viewFile/79/38>>. Acesso em 05/03/2015.

SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. In: *Revista de Estud. av.* vol.9 no.23 São Paulo Jan./Apr. 1995. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/viewFile/8849/10401>>. Acesso em: 03/03/2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do presidente**. Presidência da República – Secretaria da Imprensa e divulgação. 01/01/2003. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em 10/03/2015.

\_\_\_\_\_. Projeto fome zero: uma proposta de política de segurança alimentar. **Instituto Cidadania, São Paulo, 2001**

SPENCE J., *Em Busca da China Moderna*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996, p. 550. Apud. SHENG-SHANG, Shu.

TAKAGI, Maya. A implantação do programa fome zero no governo Lula. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

TORNTHON, Mark. **O que causou a grande fome da Irlanda?** Disponível em: <<<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1925>>>. Acesso em: 22/01/2015.

ONU- Organizações das Nações Unidas. Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social- Proclamada pela resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11 de Dezembro de 1969. Disponível em:<[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_16/IIIPAG3\\_16\\_1.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_1.htm)>. Acesso em: 19/02/2015.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista de Nutrição da PUC de Campinas. V.18, nº. 4, p. 439/457. Julh/agosto de 2005.