

## DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO COMO LIBERDADE: PROGRAMAS DE COMBATE À FOME E O PANORAMA BRASILEIRO

Hayanne Rodrigues Carniel Cavalcante<sup>1</sup>  
Nara Rúbia Rodrigues do Nascimento Silva<sup>2</sup>  
Thiago Henrique Costa Silva<sup>3</sup>  
Luciana Ramos Jordão<sup>4</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem o objetivo de compreender o processo de garantia do direito humano à alimentação como um direito fundamental no âmbito internacional e nacional. Para tanto, entende-se o direito à alimentação e sua efetiva garantia como uma forma de liberdade e desenvolvimento humano, apresenta-se as políticas públicas voltadas a combater a fome no Brasil, de maneira a subsidiar a análise das normas e os dados oficiais nacionais e internacionais sobre o tema. Desta forma, apresenta-se as causas da fome no mundo e, principalmente, no Brasil, tendo como foco a análise do impacto do programa social “Fome Zero” na perspectiva de melhora da qualidade alimentar e de vida do povo brasileiro, assim como o contraste entre a produção de commodities e a alimentação. Problematisa-se, também, as dificuldades do Estado em garantir a plena eficácia deste direito no plano prático e na seguridade alimentar e nutricional. Por meio de pesquisas bibliográficas, documentais e análises indireta de dados, foi possível constatar a eficiência e a grande contribuição do programa “Fome Zero” para redução da desnutrição e a melhoria da alimentação brasileira, gerando assim, a saída do Brasil do mapa da fome da FAO, em 2014. Posteriormente, mediante a análise de dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Programa Nacional de Amostra de Domicílios e Banco Central do Brasil, constatou-se que, para além da melhoria implementada pelos programas sociais brasileiros, as dificuldades para a garantia do direito à alimentação adequada ainda persistem e precisam ser estudados para um melhor enfrentamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à alimentação. Políticas Públicas. Fome Zero. Segurança alimentar. Segurança nutricional.

**ABSTRACT:** This article aims to understand the process of guaranteeing the human right to food as a fundamental right at the international and national levels. In order to do so, it is understood the right to food and its effective guarantee as a form of freedom and human development, it presents the public policies aimed at fighting hunger in Brazil, in order to subsidize the analysis of national official standards and data and international organizations on the subject. In this way, the causes of hunger in the world and mainly in Brazil are presented, focusing on the analysis of the impact of the social program “Zero Hunger” with a view to improving the food and life quality of the Brazilian people, as

<sup>1</sup> Graduanda em Direito do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). E-mail: hayannecarniel@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência e Tecnologia de Alimentos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Nutrição e Saúde pela UFG. Graduada em Nutrição pela UFG. Professora e pesquisadora do Centro Universitário Alfredo Nasser (UNIFAN). E-mail: nara.n.nutri@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutorando em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Direito Agrário pela UFG. Graduado em Direito pela UFG. Graduando em Economia pelo Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB). Pesquisador e Professor de Direito Constitucional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) e no Centro Universitário Alfredo Nasser (UNIFAN). Perito Criminal da Superintendência de Polícia Técnico Científica do Estado de Goiás (SPTC-GO). E-mail: thiagocostasilva.jur@gmail.com.

<sup>4</sup> Doutoranda em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Direito Agrário pela UFG. Graduada em Direito pela UFG. Graduanda em Economia pelo Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB). Professora de Direito Agrário e Ambiental do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). Professora de Direito Civil da Universidade Estadual de Goiás (UEG) E-mail: lr.jordao@me.com.

well as the contrast between commodity production and food. The difficulties of the State in ensuring the full effectiveness of this right in practical terms and in food and nutrition security are questioned. Through documentaries and bibliographical research and indirect data analysis, it was possible to verify the efficiency and the great contribution of the "Zero Hunger" program to reduce malnutrition and improve Brazilian food, thus generating the exit from Brazil of the hunger map, in 2014. Subsequently, through the analysis of updated data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics, National Household Sample Program and Central Bank of Brazil, it was found that, in addition to the improvement implemented by Brazilian social programs, the difficulties to guarantee the right to adequate food still persist and need to be studied for better coping.

**KEY WORDS:** Right to food. Public policy. Zero Hunger. Food safety. Nutritional safety.

## 1 INTRODUÇÃO

A fome é um problema tão velho quanto à humanidade, mas foram necessárias duas grandes guerras mundiais e várias revoluções sociais para que este problema fosse visto como uma realidade presente e gritante, que perdura até os tempos atuais. Apesar de tudo, é um problema de alto grau de complexidade, devido a sua interrelação com diversos outros fatores, como questões econômicas, sociais e ambientais. Ademais, tais fatores podem contribuir para a elevação ou redução deste problema, que assola o mundo e ainda persiste no território brasileiro. Nesse sentido, em 2016, por exemplo, segundo o relatório da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) de 2017, a fome afetava 815 milhões de pessoas em todo o mundo, um aumento de 38 milhões de pessoas em relação ao ano anterior (FAO, 2017a).

O processo para o reconhecimento da alimentação como um direito fundamental foi lento e gradual em território brasileiro e no exterior. Apenas em 2010, a alimentação foi legitimada na Constituição Federal Brasileira como direito fundamental, mas deve-se levar em conta a diferença entre a formalização de um direito e seu efetivo cumprimento. Até o ano de 2013, o Brasil ainda se encontrava no mapa da fome<sup>5</sup> da FAO (FAO, 2013).

Em 2014, com o resultado do Programa Fome Zero, aliado a outras políticas públicas implantadas, que serão melhor abordadas ao longo do trabalho, o Brasil deixou de fazer parte desse mapa. No entanto, ainda assim, segundo o Banco Mundial, em 2014, 7,9% da população brasileira se encontravam na linha da pobreza e em 2015 (a última atualização) este número subiu para 8,7%, apresentando um aumento de 0,8%, um reflexo do momento político e econômico brasileiro (WORLD BANK, 2018).

---

<sup>5</sup> O “mapa da fome” faz referência ao conjunto de países que têm mais de 5% da população ingerindo menos calorias diárias que o recomendável.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar o histórico e o panorama brasileiro da fome, pensando o direito humano à alimentação como base para o exercício de direitos. Para isso, será abordado a construção do direito alimentar no âmbito internacional e nacional, assim como a garantia deste direito por meio do poder estatal, como uma forma de ampliação de liberdade do indivíduo, tendo como referencial teórico o conceito de liberdade e desenvolvimento de Amartya Sen.

Em seguida, serão analisadas as políticas públicas brasileiras e suas respectivas efetividades, com foco na análise do programa social Fome Zero, implementado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, evidenciando os resultados obtidos ao longo dos anos e a sua contribuição para o bem estar social. Devido à complexidade do tema abordado e sua importância no campo jurídico e social, ressalta-se que este estudo não visa esgotar a análise e pesquisa sobre o assunto, mas sim contribuir para o debate deste tema, com o fim de instigar novas pesquisas e a verticalização do olhar lançado à temática.

Importa ressaltar que esta pesquisa possui relevância pela importância do direito à alimentação como forma de garantir a sobrevivência e ampliar a liberdade e o desenvolvimento humano, constituindo, por isso, um direito humano e fundamental. Partindo deste pressuposto, através da utilização do método dedutivo, ancorado em pesquisas bibliográficas documentais e análises indiretas de dados, faz-se uma explanação acerca da fome e do reconhecimento do direito alimentar no âmbito internacional, mas com maior aprofundamento na realidade brasileira, mediante os dados históricos e artigos relacionados. Em seguida, analisa-se algumas políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil, a partir da década 30. Finalmente, discute-se as dificuldades enfrentadas no combate à fome e na garantia da alimentação adequada, assim como a perspectiva do panorama atual brasileiro, por meio dos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Central dentre outras entidades.

## **1 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM CONSTRUÇÃO**

A alimentação é um ato natural. O homem primitivo recorria à natureza para adquirir o alimento diário, mas esta relação de dependência entre homem e natureza se enfraqueceu após o domínio da agricultura. Com o desenvolvimento das relações de mercado e o avanço do capitalismo, o ato de se alimentar perdeu a sua naturalidade e se tornou dependente “[...] de complexos mecanismos de decisão dos produtores capitalistas, do papel de intervenção do Estado, dos subsídios à agricultura, do grau de concentração de terra e do capital investido na indústria alimentar, entre outros” (LINS *et al.*, 2007).

Frente aos impactos da industrialização, os séculos XVIII e XIX foram marcados por movimentos reivindicatórios devido à insatisfação popular, além de constantes violações de liberdade e igualdade. Assim, movidos pelas ideias iluministas geradas pela Revolução Francesa, em 1789, inicia-se o processo de consolidação dos direitos humanos e o seu reconhecimento nas constituições, tornando-os direitos fundamentais. Inicialmente lutaram pelos direitos políticos e civis, os chamados direitos de primeira geração ou dimensão, a fim de garantir as liberdades do indivíduo e limitar a atuação Estatal. Posteriormente, conquistaram os direitos de segunda dimensão, que abarcam os direitos econômicos, sociais e culturais, fundamentados na igualdade, materializando direitos básicos como a alimentação, educação, saúde e trabalho (SARLET, 2015).

Estes direitos fundamentais, de segunda dimensão, ao contrário dos de primeira geração, impõem ao Estado a obrigação de fazer, o que Sarlet (2015) chama de promover a “justiça social”.

A consagração destes direitos fundamentais se estendeu a outras Constituições, com maior intensidade após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), como forma, também, de garantir e proteger direitos mínimos que foram violados no período bélico, como a exterminação de grande parte do povo judeu, no nazismo. Desta forma, muitos países acataram o Discurso das Quatro Liberdades, feito por Roosevelt, em 1941, e incluído na Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, que consistia na liberdade: de expressão, de culto, de não passar necessidade e de não sentir medo.

Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos para a ser a representação da consolidação de direitos conquistados por meio de lutas, opressões e abusos de poder, em um cenário de fragilidade, denominados fundamentais, encontrando base no princípio da dignidade da pessoa humana, na universalidade, interdependência e indivisibilidade de direitos (LEÃO, 2013).

Nos termos do artigo 25 da Declaração Universal, que reconhece o direito à alimentação: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, [...]”.

Ademais, vários Tratados Internacionais e Convenções ressaltam esse reconhecimento, a exemplo do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos em 1966. Além destes, outros documentos foram construídos especificamente para tratar do direito à alimentação: a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial na Cúpula Mundial da Alimentação (FAO, 1996), e o Comentário Geral nº 12 sobre o Direito Humano à Alimentação (FAO, 2014c), que estabelece que “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

## 1.1 O Direito à alimentação em âmbito internacional

“Nenhum problema social ou econômico é mais urgente do que a fome” (DRÈZE; SEN, 1989). Este problema pode estar relacionado com a produção de alimentos, a expansão agrícola, o funcionamento da economia e ações políticas e sociais ineficientes (SEN, 2000). Segundo os últimos dados, o número de pessoas afetadas por este problema vem aumentando. Em 2015, foi estimado que 777 milhões de pessoas no mundo estavam subnutridas. Esse número aumentou para 815 milhões em 2016, atingindo 11% da população mundial (FAO, 2017b). Dentre estes indivíduos, 520 milhões se encontram na Ásia (11% da população), 243 milhões na África (20%) e 42 milhões na América Latina e Caribe (6,6%) (FAO, 2017b).

O relatório de 2018 da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2018) revela que as regiões com maior prevalência de desnutrição, são a África com 20,4% da sua população, sendo a maior concentração na África Oriental (31,4%), na África Subsaariana (23,2%) e na África Média (26,1%); além da, Ásia 11,4%, destes, 14,5% se encontram na parte Central e Sul; na América Latina e Caribe 6,1%, sendo respectivamente 5,4% e 16,5% da população.

Este panorama é um reflexo do processo histórico destas regiões, com colonizações de modelo exploratório, somado as situações enfrentadas atualmente. Em síntese, com a expansão imperialista europeia se inicia a mundialização da ordem capitalista no século XVII. A África sofreu grande impacto devido à escravização do seu povo, a Ásia foi marcada por constantes guerras para a manutenção do domínio territorial e ambas sofreram com hostilidade e miséria (VICENTINO; DORIGO, 2010).

Atualmente, a situação do Sudeste e do Oeste da Ásia e da África Subsaariana piorou visivelmente pelo aumento de conflitos violentos e pelas mudanças climáticas, ligadas ao fenômeno *El Niño*. Nas regiões dependentes de exportação as influências do mercado econômico levaram ao aumento dos preços dos alimentos no mercado nacional, que somados à pobreza da população piorou a situação dos locais (FAO, 2017b).

Apesar dos Estados Unidos e da Europa não estarem presentes no mapa da fome, este fator não significa necessariamente que o direito à alimentação nestas regiões é garantido a todos. O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos estimou que 12,3% das famílias norte americanas, em 2016, estavam em estado de insegurança alimentar, não tendo acesso a alimentos de qualidade e em quantidade necessária para suprir suas necessidades nutricionais, devido à limitação de recursos financeiros (COLEMAN-JENSEN *et al.*, 2017). Na Europa, a região mais afetada é o sudeste

européu, que, entre 2014 e 2016, apresentou número recorde de 5,2% de pessoas em situação de insegurança alimentar (FAO, 2017b).

Outro problema que permeia estas regiões é a obesidade. Nos Estados Unidos, segundo dados de agosto de 2017 do *The State of Obesity*, as taxas de obesidade em adultos excederam 35% em cinco estados, como a Virgínia Ocidental com 37,7%, números que vem aumentando ao longo dos anos (ROBERT WOOD JOHNSON FOUNDATION, 2018). Na Europa, em 2014, foi relatado que 172 milhões de pessoas estavam obesas, aumentando em 30% em relação a 2000. Os países que apresentaram os maiores percentuais foram Malta (29,6%), Turquia (29,3%) e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte correspondem a 29,1% (FAO, 2017b). A FAO declara que obesidade está relacionada com a vida sedentária e a renda per capita insuficiente, que leva à aquisição de alimentos com alto valor calórico, por serem mais acessíveis (FAO, 2017a).

Como visto, o direito à alimentação adequada ainda é uma questão a ser enfrentada e, em seu estágio mais grave, evidencia situações de fome, mas também está relacionada a problemas como a desnutrição e a obesidade. No centro dessa questão, a ONU destacou como um de seus objetivos “[...] erradicar a fome e a pobreza até o ano de 2030”, na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em 2015. Este documento é de extrema importância, pois “nunca antes os líderes mundiais comprometeram-se a uma ação comum e um esforço via uma agenda política tão ampla e universal” (ONU, 2015). Para tais conquistas, foram elencadas 169 metas, dentre estas, destaca-se a garantia de serviços básicos a todos, o controle de terra, o aumento de renda e produção dos pequenos produtores, investimentos em infraestrutura agrícola, prevenção e correção de restrições ao comércio (ONU, 2015).

O Brasil, signatário dos vários documentos internacionais, implementa medidas para o combate à fome e à desnutrição, mas ainda está distante de conseguir promover uma alimentação adequada a todos os brasileiros.

## **1.2 O Direito à alimentação no âmbito nacional**

A história brasileira é marcada por diversas lutas em decorrência da fome, protagonizadas, principalmente, pelas classes menos abastadas. Já no período colonial, um dos problemas do Brasil era a falta de alimentos, devido ao padrão de produção monocultor. Tal fato é asseverado quando se inicia a necessidade de produção para exportação de alimentos brasileiros para o abastecimento das nações europeias e suas constantes guerras (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Em seguida, a fome no Brasil, no início do século XX, é encarada como insuficiência de alimentos, devido aos problemas de abastecimento e ao crescimento populacional nas metrópoles provocados pelo êxodo rural. Somente em 1939, inicia-se um processo de intervenções estatais, como a Comissão de Abastecimento, que regulava tanto a produção quanto o comércio de alimentos, todavia, sem muito efeito, devido à elevação dos preços no período de guerras e à desvalorização da moeda nacional (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Apesar do esforço popular, a fome, por provocar o espanto na cultura racionalista, foi acobertada, e apenas no período pós-guerra passa a ser priorizada (CASTRO, 1983).

O ano de 1945 foi marcado pela criação da FAO, e pela publicação do livro *Geografia da Fome*, através do qual Josué de Castro ficou conhecido mundialmente por denunciar a fome no Brasil. Ainda, no mesmo ano, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) pelo Decreto-Lei nº 7.328, mas apenas em 1951 foi regulamentada como órgão responsável pela formulação da Política Nacional de Alimentação (VASCONCELOS, 2005).

Apenas em 1954 foi aprovado o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, um plano de destaque, sendo o embrião do planejamento nutricional brasileiro, que gerou outros planos vinculados às organizações internacionais como o Programa de Alimentos para a Paz, da *Agency for International Development* (USAID) dos Estados Unidos da América e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (VASCONCELOS, 2005).

Paralelamente, com o processo de urbanização e industrialização, de 1930 a 1963, ocorreu a modernização da agricultura e abertura de novas áreas de produção. Entre 1967 e 1970 a agricultura e a pecuária cresceram aceleradamente, apresentando um aumento de 5,1% e 2,3% ao ano, respectivamente. No período seguinte, de 1971 a 1976, a pecuária de destacou por atingir o maior nível de crescimento na história (6,3 %) (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Em contraste, o cenário brasileiro apresentava atraso econômico, miséria, pobreza e elevada ocorrência de doenças nutricionais (VASCONCELOS, 2005). Consequentemente, há a alteração na forma de se pensar a fome no Brasil, que passou a estar “[...] mais relacionada à falta de recursos financeiros da população para compra de alimentos, do que com as calamidades e escassez de alimentos” (BONFIM, 2006).

No início da década de 1990, o número de pobres e famintos no Brasil (32 milhões) passou novamente a chamar a atenção dos governantes. No primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), observava-se que os programas até então existentes eram desenvolvidos nos mesmos moldes dos programas anteriores, de modo que continuavam a não apresentar resultados significativos. Em março de 2002, foi enviado ao Brasil, pela Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre o Direito à Alimentação, um comissário para uma inspeção. Segundo seu relatório:

[...] Um terço dos brasileiros sofrem de má nutrição e 18 milhões de pessoas sofrem de desnutrição crônica e aguda... (§ 11, p. 5)  
[...] Apesar da fome no Brasil não ser imediatamente óbvia, tendo em vista que as pessoas não morrem de inanição, milhões de pessoas sofrem de má nutrição ou subnutrição. A FAO explica que a presença de fome não está sempre aparente porque o corpo compensa à dieta inadequada com a redução na atividade física, e no caso das crianças, no seu crescimento [...] (§ 12, p. 5) (BELIK, 2003, p. 2).

Frente a isso, em 2003, é lançado o Programa Fome Zero (PFZ) pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, um plano estratégico para o combate à fome e à miséria, que se destacou dos programas anteriores pela ampla abrangência, não trabalhando com ações isoladas, e pela realização de avaliação dos interessados (BELIK, 2003).

O PFZ buscava atingir objetivos como: o “[...] acesso à alimentação, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e articulação, mobilização e controle social” (RAMOS; CUERVO; 2012). No mesmo ano, com a Lei nº 10.836/2004, o PFZ é substituído pelo Bolsa Família<sup>6</sup> (Lei nº 10.836/2004), que unificou os programas sociais de transferência de renda.

Na construção desses novos rumos, após a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em 2004, adotou-se o seguinte conceito para Segurança Alimentar e Nutricional: o direito universal de acesso regular e permanente à alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, de maneira a não comprometer outras necessidades básicas (LEÃO, 2013). Partindo deste entendimento, em 2006 foi aprovado pelo Congresso Nacional a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), um grande passo para o reconhecimento do direito humano à alimentação. Porém, apenas em 2010, com a aprovação da emenda nº 64, foi incluído à Constituição Federal o direito humano à alimentação como um direito fundamental, em seu artigo 6º.

É importante lembrar que apesar das conquistas legais no ordenamento jurídico brasileiro, há uma grande diferença entre a positivação de um direito e a sua eficácia no plano prático. Até 2013, o Brasil estava no Mapa da fome, e sua saída em 2014 foi resultado de um conjunto de políticas públicas, a FAO (FAO, 2014b) cita como destaque, o Programa Fome Zero, a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a institucionalização da política de Segurança Alimentar Nutricional e a articulação de políticas públicas de proteção social e de fomento de produção agrícola.

Segundo o Índice Global da Fome (HOSSAIN, 2017), a fome no Brasil tem apresentado redução, apesar de ainda não apresentar os valores desejados. Em 1992, 15,9% da população brasileira era vítima da fome, em 2008 esse número reduziu para 5,4%, mas em 2017 este número permaneceu estagnado, não apresentando melhora por um período de 9 anos. Apesar da incorporação

---

<sup>6</sup> O Bolsa Família é um programa de transferência de renda que distribui aos seus beneficiários um valor fixo para famílias com renda mensal per capita baixa (RAMOS; CUERVO, 2012).



do direito humano à alimentação na Constituição Federal em 2010 e da redução da fome e da pobreza, há um grande caminho a ser percorrido.

## **2 ENTRE A FOME E A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: EM BUSCA DA LIBERDADE**

Segundo Monteiro (2003), didaticamente, a fome pode ser classificada em três subcategorias: crônica, coletiva ou subnutrição. A mais graves, fome crônica, ocorre sempre que a alimentação diária, habitual, não proporciona energia suficiente para que um indivíduo desempenhe suas atividades normalmente. Por sua vez, a fome coletiva é um fenômeno de fome generalizada e a subnutrição é um tipo de desnutrição severa decorrente da insuficiência de determinados nutrientes, fator oriundo de uma alimentação regrada (MONTEIRO, 2003).

Hodiernamente, considera-se a fome como fruto do funcionamento da economia e da sociedade, constituindo um problema coletivo, não podendo ser relacionada apenas por dificuldades no plantio de alimentos e na atividade agrícola. Em Bangladesh, por exemplo, ocorreu uma fome coletiva em 1974, no entanto aquele foi o ano com maior disponibilidade de alimentos. Tal fato ocorreu devido ao desemprego regional causado por inundações que afetaram as plantações de arroz. Assim, sem os rendimentos mínimos necessários para o acesso à comida, estes indivíduos caminhavam para a fome (SEN, 2000). Tal fato demonstra o quão complexa a questão é evidencia a necessidade de ações tão complexas quanto para enfrentar as variáveis que influenciam na presença de fome no mundo.

Dentre as variáveis, destaca-se a pobreza. A pobreza é uma das principais fontes de privação de liberdade, pois limita as liberdades individuais dos indivíduos de ter o potencial de compra, inclusive para obtenção de alimentação (SEN, 2000; MANIGLIA 2009). Para Sen (2000, p. 10),

a expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.

Como sintetiza Dupas (1999), “a pobreza não é uma questão de escassez de bem-estar senão incapacidade para conseguir bem-estar precisamente pela ausência de meios”, de forma que, com a ampliação das liberdades, é possível garantir também a ampliação de suas capacidades e o desenvolvimento, pois este está relacionado, sobretudo, com a melhoria da qualidade de vida (SEN, 2000).

A interiorização desses conceitos é importante para que não se confunda a pobreza de renda e a pobreza de capacidade, pois para a garantia do direito à alimentação como uma liberdade, é

necessário combater a fome, fato este causado principalmente pela pobreza de capacidades. Sen (2000) ressalta que as políticas de combate à pobreza não podem ter como único foco a redução da pobreza de renda, sendo importante, também, focar na redução da pobreza de capacidades, investindo na expansão das capacidades humanas básicas. Para exemplificar, Sen (2000) cita Kerala, que reduziu a pobreza em um ritmo maior do que qualquer outro Estado Indiano, investindo e expandindo a educação básica, a saúde e a distribuição equitativa de terras.

Segundo Belik (2003), a pesquisa que chegou mais próxima de mapear a complexidade da fome na realidade brasileira foi o Estudo Nacional da Despesa Familiar, entre os anos 1974 e 1975, uma pesquisa domiciliar de abrangência nacional (exceto áreas rurais do Norte e Centro-Oeste) que mensurou o consumo de alimentos e a renda familiar, atestando que:

[...] 67,0% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Como consequência, 46,1% dos menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do feminino apresentavam desnutrição energético-proteica (VASCONCELOS, 2005, p. 444).

Neste mesmo período, devido a crises no sistema capitalista, algumas organizações mundiais de saúde, como Organização Mundial da Saúde (OMS), FAO, e UNICEF, engajaram-se na defesa da necessidade da criação de planos nutricionais e econômicos nos países subdesenvolvidos, principalmente na América Latina. Assim, surgem, no Brasil, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), o Instinto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e, sobre sua tutela, os Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PRONAN) (VASCONCELOS, 2005).

Em 1996, a FAO realizou a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma estabelecendo um Plano de Ação ao combate à fome no mundo, em reflexo de um quadro de mais de 800 milhões de pessoas em desnutrição e determinou metas para redução do número absoluto de pessoas com fome em todos os países em 50% até 2015. O Brasil estava entre os países que acordaram com este objetivo.

Posteriormente, entre 2000 e 2002 foram realizadas a Cúpula do Milênio e a Cúpula +5 com o intuito de ratificar o comprometimento já estabelecido e acordado em 1996 de modo a ampliá-lo. Segundo dados do Ipea “a população em condição de pobreza extrema ou indigência passou de 21 milhões (14,1% do total) em 1995, para 19,8 milhões de pessoas (11,3%) em 2004, correspondendo a uma redução de 5,7% do número de pessoas nesta condição” (MALUF, 2006). No entanto, em 2004, 34,8% dos domicílios brasileiros (18 milhões de domicílios, totalizando 72,2 milhões de pessoas) ainda estavam em situação de insegurança alimentar (MAULF, 2006).

O panorama brasileiro, até então apresentado, só recebeu uma mudança a partir de 2003 com a construção de uma agenda pública de SAN, implantando, assim, o Programa Fome Zero, que “propunha políticas de geração de emprego, recuperação de salários e expansão da produção

agroalimentar, visando garantir que todos os brasileiros tivessem, a todo o momento, acesso aos alimentos básicos” (MENEZES *et al.*, 2014, p. 66)

Posteriormente, o Bolsa Família, que unificou quatro programas de transferência de renda – Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Vale Gás – tinha como objetivo a transferência de renda para aqueles “[...] em condições de pobreza e extrema pobreza, conforme critério de renda per capita/mês, condicionado ao cumprimento de exigências em relação à manutenção de filhos na escola e acompanhamento de saúde de filhos, gestantes e nutrízes” (MENEZES *et al.*, 2014, p. 66).

Em seguida, tais medidas foram impulsionadas pela promulgação da LOSAN em 2006, e outros marcos legais, como a incorporação do direito à alimentação em 2010, e a institucionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2011, que incorporou mais 40 programas e ações envolvendo os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, da Agricultura e do Meio Ambiente.

Os gastos com programas sociais entre 2000 e 2012 aumentaram mais de 128% (FAO, 2014d). Os efeitos de tais investimentos ficaram evidenciados por dados que comprovaram o Brasil, dentre os países do América do Sul, como aquele que mais progrediu na redução da subnutrição (MARTINELLI; MORILAS, 2013). No mesmo sentido, o relatório da FAO (2014a) reportou que o Brasil atingiu a meta da Cúpula Mundial da Alimentação de reduzir pela metade o número de pessoas vítimas da fome, sendo que o número de pessoas que se encontravam na linha da pobreza reduziu de 24,9%, em 2003, para 8,7%, em 2015. Apesar das reduções e conquistas um número considerável de pessoas ainda são vítimas da pobreza e, por consequência, de sérios problemas alimentares.

### **3 ANÁLISE ATUAL: O BRASIL DOS ALIMENTOS, MAS NÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Esta seção pretende, a partir dos dados e do arcabouço teórico supracitado, analisar a realidade brasileira de forma crítica, de modo a investigar a veracidade da seguinte proposição: a fome no Brasil, assim como em outras partes do mundo, é decorrente da insuficiência de renda, relacionando-se com as escolhas econômicas do Estado, que resulta em concentração de renda, de terra e produção de monocultivos para exportação, não tendo ligação única e direta com a produção agrícola, que quebra recordes anualmente.

Barroso e Passos (2004) resume este pensamento ao dizer que segurança alimentar e socorro alimentar não são sinônimos, pois de nada adianta ter o alimento e o colocar no mercado, se ele é acessível apenas a quem detém determinado patamar de renda, ou seja, se o alimento não chega ao sujeito, aumenta-se o número de famintos.

Logo, é necessário pensar no que Sen (2000) denomina intitulação, ou seja, em quais mercadorias as pessoas podem ter a posse e podem dispor. E para além de poder adquirir, não basta ter alimento em quantidade, mas é também necessário garantir o acesso em qualidade. Intitular-se do direito à alimentação, é, por consequência, ter capacidade de fazer outras escolhas dentro da sociedade, pois alguém sem ter o que comer não tem a faculdade de se emancipar e exercer a soberania de suas vontades.

A partir dessas perspectivas, é preciso (re)pensar as políticas públicas brasileiras e o caráter emancipados e fomentador de capacidades que lhes são atribuídos.

### 3.1. O Panorama da produção de alimentos e da alimentação no Brasil

Entre 1930 e 1946 o Brasil passou por um processo de modernização na agricultura devido ao avanço da industrialização e urbanização (MENEZES *et al.*, 2014). No entanto, foi no período pós-guerra, a partir da década de 1960, que a modernização ocorreu de forma mais expressiva, mediante a integração de técnicas já que eram aplicadas nos EUA e na Europa Ocidental no final do século XIX e início do século XX (SILVA *et al.*, 2009).

Há uma influência direta do conceito de segurança alimentar proposto na Conferência Mundial de Segurança Alimentar, em 1974, que o associava com produção e armazenamento de alimentos, partindo do pressuposto malthusiano, de que a produção não seria suficiente para alimentar a população mundial, uma vez que o número de homens superaria seus meios de subsistência (LEÃO, 2013; SEN, 2000). Desta forma, iniciou-se o modelo chamado de Revolução Verde, um modelo de produção intensiva que se utilizava sementes melhoradas geneticamente (híbridas), além de outros insumos como fertilizantes e agrotóxicos, ampliando a mecanização e reduzindo o custo do manejo (LEÃO, 2013). Este novo modelo de produção, com o intuito de obter mais controle na produção de alimentos e diminuir a dependência de fatores climáticos, foi estabelecido nos países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil, impulsionando a produção de *commodities*.

No entanto, pouco analisou-se os possíveis danos ambientais que o modelo poderia acarretar, seja por falta de interesse ou por impossibilidade de realização de análises rápidas, contudo, com o passar do tempo, várias nuances foram elencadas como problemas a serem enfrentados: a redução da biodiversidade, homogeneizando as culturas e promovendo um risco de erosão genética; o êxodo rural com a consequente formação de franjas periféricas urbanas de pobreza e ausência de infraestrutura e políticas públicas; a contaminação do solo, água e alimentos com agrotóxicos; os riscos ainda pouco sabidos do uso de transgênicos, dentre outros (LEÃO, 2013).

Este modelo de produção criou uma relação de dependência de máquinas, implementos agrícolas e maiores concentrações de terra, marginalizando aqueles que não operavam nos moldes necessários à modernização do campo. Essa nova configuração, denominada agronegócio, intensifica as desigualdades no campo, priorizando a produção em escala para exportação e não para a alimentação direta (SIMONCINI *et al.*, 2011).

Apesar do aumento da produção agrícola houve, paradoxalmente, um aumento no número de famintos, uma vez que não houve aumento do acesso aos alimentos. Reflexo disso foi em 1971-1976/77 em que o Brasil atingiu um dos seus maiores níveis de crescimento na história, com um crescimento de 5,5% e 6,3% para agricultura e pecuária. Em contrapartida, entre 1970 e 1980, houve um aumento no êxodo rural: 16 milhões, 38% da contingência rural, deslocaram-se para as áreas urbanas, sendo que neste período

foi reduzida a participação dos estabelecimentos com até 10 ha no total da área do país, de 52,2% para 50,4%, enquanto foi aumentada a dos estabelecimentos com mais de 1.000 ha, de 0,7 para 0,9%. [...]. Terras antes ocupadas por pequenos produtores familiares foram incorporadas por grandes proprietários. Esses pequenos produtores e suas famílias perderam o lugar que tinham para morar e para trabalhar, perderam suas lavouras de autoconsumo e, principalmente, foram deslocados do seu principal meio de produção – a terra (AGRA; SANTOS, 2001, p. 3).

Desta forma, tais fatores acarretaram no inchaço das cidades, gerando assim, um aumento e agravamento no número de problemas de fome e desnutrição, e uma crise de abastecimento. Apenas em 1974 o número de crianças desnutridas, com baixo peso para sua idade, era de 18,4% (UNICEF, 2005).

Nos anos 80, o conceito de segurança alimentar se modificou, não se limitando mais apenas a insuficiência na produção de alimentos e armazenamento, mas sim a impossibilidade de acesso ao alimento, seja por motivos físicos ou econômicos, decorrentes da pobreza, da falta de acesso à terra ou a outros recursos necessários (LEÃO, 2013). Assim, em 1984, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, definiu-se segurança alimentar como:

a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (FAO, 2014c).

Este novo conceito de segurança alimentar teve como foco o ser humano, visando sua alimentação e nutrição, passando a relacionar diretamente o acesso ao alimento com o exercício de outras capacidades, distanciando-se dos conceitos anteriores que visavam apenas o aumento da produção.

Ademais, a expansão da produção e distribuição de alimentos no Brasil obedeceu, até meados dos anos 80, a mesma dinâmica ocorrida nos Estados Unidos no século XIX, a produção se baseava no sistema de distribuição, ou seja, dependia do acesso aos mercados. De outro lado, havia o intenso processo de urbanização, fazendo esse sistema entrasse em crise, pelo aumento populacional urbano. Apesar de, já nos anos 50, o sistema de vendas ter começado a ser implantado, este possuía uma infraestrutura muito limitada, haja vista que, geralmente, eram representados por mercearias e empórios administrados pela própria família, além de receberem uma carga tributária custosa, um sistema de impostos em cascata, de modo que a mercadoria chegava ao consumidor com preços elevadíssimos (BELIK, 2005).

Assim, apenas a partir dos anos 80, com a produção em massa de alimentos e o processo de industrialização houve um aumento dos postos de abastecimento, principalmente nas cidades de grande porte no interior do país. Assim, neste período, “o Brasil dispunha de 34 Ceasas, em áreas urbanas, 32 Mercados do Produtor em áreas rurais e 157 equipamentos varejistas” (MENEZES *et al.*, 2014), além de iniciar o processo de expansão de multinacionais de distribuição, como Carrefour e Wal-Mart, tendo maior ampliação entre 1995 e 2000.

Apesar da expansão dos postos de distribuição, há uma predominância destes nas regiões centrais do país, criando uma relação de dependência das regiões mais abastadas do centro, para além das dificuldades de logística e distribuição de alimento, gerando perdas significativas (MENEZES *et al.*, 2014).

Partindo desta realidade, foram criados os Bancos de Alimentos (BA), sendo o primeiro criado no ano 2000, em Santo André. O BA tinha como objetivo aproveitar os alimentos que eram diariamente desperdiçados, vendendo-os por preços mais acessíveis. Os BAs beneficiaram milhares de famílias e aumentaram ao longo dos anos. Em 2017, segundo a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), estimou-se a existência de 218 unidades em funcionamento em todas as capitais e nas principais regiões metropolitanas, estes transacionaram 59 mil toneladas de alimentos, abastecendo 5.894.201 pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica atendidas por 17.182 instituições sociais (BRASIL, 2017).

Outra questão pertinente e que se asseverou com a modernização do campo foi a concentração de terras. Maluf (1996) explica, o Brasil consolidou um dos mais altos níveis de concentração de terra do planeta. Esta grande concentração de terra afeta diretamente aqueles que são dependentes da agricultura e precisam da terra para garantir o próprio alimento e/ ou a renda familiar.

Tal fator pode ser explicado porque o agronegócio necessita de grandes extensões de terra, mas também porque produzir, viver da terra, ficou mais oneroso, uma vez que o pacote tecnológico (sementes, insumos, agrotóxicos) passou a ser regra produtiva (SIMONCINI *et al.*, 2011).

Ademais, o produtivismo no Brasil baseou-se na plantação de cultivos mais rentáveis, como a soja e o milho, com grande parte da produção voltada para a exportação. No entanto, os grandes responsáveis pela alimentação da população brasileira, mesmo produzindo em uma menor área, são os agricultores de base camponesa e familiar, sendo responsável por “87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo” (SIMONCINI *et al.*, 2011).

Tal categoria, responsável por colocar comida nas mesas, só foi parcialmente reconhecida na metade da década 1990, quando os “pequenos produtores” passaram a integrar o público para as políticas agrícolas, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, com a oferta de crédito rural, e outras políticas posteriores, como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e o Programa Garantia Safra (GRISA, 2010).

Ainda assim, não se pode falar em política pública que incluísse a todos agricultores marginalizados pelo processo de modernização do campo (NEVES, 2007), já que apenas 18% dos denominados agricultores familiares conseguiam acessar os créditos do PRONAF, segundo o censo agropecuário de 2006 (BARROS, 2010).

Ademais, o Brasil está entre os dez maiores produtores do mundo e com potencial para produzir ainda mais. Segundo o relatório da FAO (2015), o Brasil é o segundo maior fornecedor de alimentos e produtos agrícolas, com capacidade para se tornar o maior fornecedor, satisfazendo até a demanda mundial adicional, proveniente da Ásia. No entanto, apesar da grande produção de alimentos, a fome e a desnutrição ainda permeiam – com mais força desde 2016, com o asseveramento da crise econômica e política – as discussões políticas e sociais, além do que outros problemas referentes à alimentação, como a obesidade e a contaminação dos alimentos com agroquímicos, alardeiam a sociedade brasileira (BRASIL, 2018; RIBEIRO *et al.*, 2017).

A obesidade, por exemplo, já é um problema epidêmico. Segundo a OMS, 40% de toda a população mundial está acima do peso (BRASIL, 2018). No Brasil, a prevalência da doença passou de 11,8% em 2006, para 18,6%, em 2016. Em 2015, 117 mil pessoas morreram devido às doenças causadas pela obesidade, número 2,44 vezes maior do que o número de mortes por assassinatos (BRASIL, 2018).

Segundo o relatório (BRASIL, 2018), alguns fatores colaboram para esse cenário, tais como as influências dos processos de globalização e de industrialização, diminuindo o consumo de alimentos característicos de cada região, o aumento do consumo de açúcares, sal e gordura, atrelados

à cultura do consumo dos *fast-foods* e de produtos processados, além dos elevados preços de produtos considerados saudáveis.

Se por um lado, a má qualidade da alimentação provoca a obesidade, a desnutrição, por falta de acesso aos alimentos, é a realidade de muitos brasileiros. Um verdadeiro paradoxo, reflexo de desigualdades, no país “celeiro do mundo”.

### **3.2 Do programa “Fome Zero” ao Bolsa Família: os problemas acerca da alimentação acabaram?**

O Programa Fome Zero foi uma resposta à insatisfação popular frente à fome, que se manifestou em alguns marcos históricos, como, por exemplo: a Marcha da Fome (1931), a Passeata Panela Vazia (1953), o Movimento Contra a Carestia (1978) e a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (1983) (BONFIM, 2006). Somados à situação precária do Brasil,

o Projeto Fome Zero identificou, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, de 1999, a existência de 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas muito pobres (com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia, que representa cerca de R\$ 80,00 mensais em agosto de 2001), que foram consideradas o público potencial beneficiário deste projeto, por estarem vulneráveis à fome. Essa população pobre representa 22% das famílias e 28% da população total do país, sendo 19% da população (ou 9 milhões) das regiões metropolitanas, 25% da população (20 milhões) das áreas urbanas não metropolitanas e 46% da população rural (15 milhões) (SILVA *et al.*, 2010, p. 17).

O PFZ foi apresentado no dia 16 de outubro de 2001, iniciando em 2003, com o objetivo de garantir a segurança alimentar e combater o ciclo da fome. Este programa foi movido por problemas como: falta de emprego, salários baixos, a concentração de renda, aumento dos preços dos alimentos e falta de políticas agrícolas (SILVA *et al.*, 2010).

O PZF rompeu as modelos de ação de combate à fome executadas anteriormente no Brasil, que se baseavam em ações fragmentadas e tinham como fundamento pequenos valores monetários, desenvolvendo-se em três eixos: 1) políticas estruturais: que visavam diminuir a vulnerabilidade alimentar através da ampliação de renda destes indivíduos; 2) políticas específicas: com objetivo de complementação de renda, que visavam à seguridade alimentar das populações carentes; 3) e políticas locais: políticas dos estados e municípios implantadas em conjunto com o programa (BRASIL, 2002). Um verdadeiro “mutirão nacional contra a fome”, em que Estado e sociedade civil uniram esforços em prol do bem comum (MANIGLIA, 2009).

Em 2004, houve uma reorganização na estrutura do Governo Federal a fim de ampliar o PFZ, assim os programas de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1 de setembro de 2001 – trabalhando em dois eixos: primeiro o apoio financeiro a fim de reforçar a alimentação, segundo a conscientização para melhorar a qualidade de



vida promovendo ações básicas, com foco preventivo (DALTRO *et al.*, 2002), o Bolsa Escola, implantado em março de 2001 – visando a permanência de crianças e adolescentes carentes, entre 7 e 14 anos, na escola (VALENTE, 2003), o Cartão Alimentação – recurso utilizado na compra de alimentos e o Vale Gás, foram unificados com a criação do Programa Bolsa Família, através da Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004.

O Bolsa Família é um programa nacional e universal, exigindo determinadas condições: comprovação da pobreza, acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, frequência à escola e acesso à educação alimentar (MANIGLIA, 2009). Tal auxílio à renda é uma proposta imediata para a resolução da insuficiência de renda na garantia do alimento e a da dignidade humana em sua forma mais literal, haja vista que o intitlamento sobre o alimento é a garantia de sobrevivência. No entanto, como defendido pelo Banco Mundial, as políticas de transferência de renda são ações de curto prazo, enquanto há o investimento em capital humano de longo prazo, como a educação e a saúde (FAO, 2010).

Naquele período o PBF,

distribuía aos seus beneficiários um valor fixo de R\$ 50,00, para famílias com renda mensal de até R\$ 60,00, por pessoa, tenham elas prole ou não. [...]. Para as que têm renda superior a R\$ 60,00 e menor ou igual a R\$120,00, por indivíduo, ficava somente o auxílio de R\$ 15,00. Em 18 de julho de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.157 que reajustou os valores do Bolsa Família para R\$ 58,00 e o benefício variável para R\$ 18,00, com teto máximo de R\$ 112,00 (MANIGLIA, 2009, p. 61).

Em números, segundo a Rede de Informação e Ação pelo Direito a se alimentar, até o ano de 2009, o Bolsa Família já havia beneficiado 11,2 milhões de brasileiros em situação de miséria. Houve uma melhoria alimentar, já que outros alimentos puderam ser incorporados à dieta que antes era basicamente constituída de feijão e farinha, além de se ter aumentado o número de pontos de compra de alimentos e diminuído a pobreza e a desigualdade de renda (MANIGLIA, 2009).

Ademais, com o intuito de agilizar a redução da pobreza e ampliar o número de beneficiários, foi criado o Plano Brasil Sem Miséria em 2011, no governo da Presidente Dilma Rousseff, beneficiando mais de 1 milhão de famílias (CAMPELLO; NERI, 2014). Além do auxílio de renda, outros programas foram incorporados a este plano, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – que ofereceu gratuitamente cursos de qualificação profissional para o público de baixa renda, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – criando um mercado institucional para os agricultores familiares (MENEZES *et al.*, 2014), o Programa Luz Para Todos, o Programa Minha Casa Minha Vida – um programa de crédito com subsídios e taxas de juros diferenciadas, a fim de facilitar na aquisição da casa própria, tanto para regiões urbanas como rurais

e o Brasil Carinhoso – que busca incentivar a ampliação das ofertas de vagas em creches e beneficia crianças vinculadas ao Bolsa família (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014).

Em suma, no início do PFZ, em 2003, 24,9% da população brasileira se encontravam na linha da pobreza, mas, após a implementação dos programas citados, em 2015, este número caiu para 8,7%, uma redução de 16,2% em 12 anos.

No entanto, pela insuficiência e deficiência na atualização de dados não se pode mensurar de forma concisa este número atualmente. Ainda assim, é possível realizar uma reflexão quanto à perspectiva atual do cenário brasileiro, segundo os últimos dados divulgados pelo IBGE (2018b): a taxa de desocupação de março foi de 13,1% havendo um aumento de 1,3 ponto percentual em relação ao último relatório do ano passado (11,3%), passando de 12,3 milhões para 13,7 milhões de pessoas desocupadas.

Além do aumento nas taxas de desemprego, houve uma diminuição dos postos de trabalho na indústria, na construção e no comércio. Ademais, segundo o relatório realizado pelo Banco Central do Brasil, em 2018 houve um aumento inflacionário nos preços dos alimentos. Já o relatório de dezembro de 2017 cita o aumento nas tarifas de energia elétrica, na gasolina e no botijão de gás, variações estas que seguem em 2018, mas podem resultar em uma desaceleração de aumento (BANCO CENTRAL, 2017; BANCO CENTRAL, 2018).

Em meio a crise econômica instaurada, acompanhada pelos ajustes orçamentários implementados pelo governo federal, o direito à alimentação dos brasileiros está ainda mais fragilizado e o que foi construído no início deste século pode ruir. Segundo Graziano da Silva (2018), o trabalho precário, as grandes taxas de desemprego e a enorme quantidade de brasileiros sem nenhuma renda, pode colocar o Brasil novamente no mapa da fome do mundo.

### **3.3. Desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada.**

Como Silva *et al.* (2010) explana, o círculo vicioso da fome é um problema difícil de ser combatido com políticas compensatórias, como foi e tem sido feito no Brasil, devido a sua ampla complexidade, já que está ligado aos problemas estruturais como a falta de emprego, baixos salários, concentração de renda e terras, além das variações econômicas, da produção e dos preços dos alimentos. Em outros termos, o problema da fome está diretamente ligado à pobreza e à falta de investimentos a longo prazo em áreas ligadas ao desenvolvimento social, de forma a reduzir as desigualdades e propiciar a equidade humana.

Para Sen (2000), as políticas públicas são de extrema importância ao gerar oportunidades sociais e auxiliar na promoção do desenvolvimento humano. Assim, ele ressalta que países atualmente ricos tiveram um passado de notáveis ações públicas. Para exemplificar, Sen analisa o desenvolvimento das economias do Leste Asiático, em especial o Japão, que buscou “a expansão em massa da educação, e mais tarde, também, dos serviços de saúde, e fizeram isso, em muitos casos, antes de romperem os grilhões da pobreza geral” (SEN, 2000, p. 58). Assim, resta claro que as políticas de complementação de renda são de suma importância para a compensação desse déficit de modo temporário, mas há uma necessidade maior na expansão educacional e na qualidade dos serviços de saúde, pois tais medidas ampliam as liberdades dos indivíduos aumentando sua qualidade de vida.

Um determinado país pode até consolidar um grande desenvolvimento agrícola e da produção em larga escala, mas não é esse o fator determinante para o intitlamento de um direito como o da alimentação. É necessária a confluência de diversos fatores: dotação orçamentária; propriedade de recursos produtivos e de riquezas que têm um preço no mercado, para grande parte esta é o trabalho; a possibilidade de produção, que se fere a tecnologia e conhecimento para dar uso efetivo; e as condições de troca. Em suma, se não há liberdade para a troca de capacidades não há intitlamento (SEN, 2000). Desta forma, a efetivação da garantia do alimento está extremamente ligada às capacidades desenvolvidas e possibilitadas.

Acontece que em um cenário tão desigual, dificilmente todos conseguirão acessar direitos. Segundo o IBGE (2018a), o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente no Brasil em 2017, obtido através da soma dos rendimentos do trabalho e de outras fontes obtidos por cada morador e divididos pelos respectivos números, foi de R\$ 1.268,00, sendo as regiões do Nordeste e Norte com menores rendimentos, com destaque negativo para o Maranhão (R\$ 597,00) e Pará (R\$ 715), enquanto que os estados com os maiores rendimentos são Distrito Federal (R\$ 2.548,00) e o Rio Grande do Sul (R\$ 1.635,00). Esses dados mostram o reflexo da disparidade de renda e suas grandes diferenças entre as regiões descentralizadas e centrais, fator diretamente relacionado à insegurança alimentar no Brasil.

Ademais, para além da desigualdade e a da insuficiência de renda, há outros desafios a serem enfrentados na busca por um direito à alimentação adequada. Uma pesquisa feita por Lindermann *et al.* (2016) na Região de Pelotas, no Rio grande do Sul, com os membros participantes das 36 Unidade Básica de Saúde cadastrados, em 2013, revelou que 31,4 % deles tinham uma alimentação saudável e 57,6% mencionaram que a dificuldades para tal estava no custo elevado de alimentos considerados saudáveis, que ocasiona problemas como a obesidade.

Por fim, mesmo não compondo o objeto de estudo deste artigo, é importante mencionar que, para além da falta de alimentação e da alimentação inadequada, ainda existem outras inúmeras variáveis que precisam ser melhor analisadas quando se discute o direito à alimentação adequada, tais como: os riscos oriundos da ingestão de alimentos contaminados por agrotóxicos ou frutos de transgenias; e a nova ordem alimentar e as imposições alimentares oriundas do processo de gourmetização ou das ondas de funcionalidade alimentar e de alimentos *fitness*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho parte do pressuposto de que a alimentação é um direito humano fundamental, sem o qual não há como um ser humano exercer suas liberdades ou, em situação extrema, suscitam a fome ou a subnutrição, precarizando a saúde ou, ainda, inviabilizando a vida.

A fome é uma questão antiga e complexa, que se distribui por todas as regiões do globo. Associada a diversos fatores, como a disponibilidade e a distribuição de alimentos, o poder de compra, as variações climáticas, e a distribuição de terras, não há fórmulas mágicas para a sua eliminação, mas compreendê-la como um resultado de escolhas políticas e econômicas.

No Brasil, a fome passa a ocupar a centralidade das discussões públicas após a década de 30, resultando na implantação de políticas públicas. Ao longo do século XX, foram desenvolvidos planos de combate à fome, ainda com a concepção de segurança alimentar vinculada ao abastecimento e fundamentada em medidas paliativas, com a finalidade de reduzir as manifestações sociais referentes à fome e à carestia. Tais políticas centravam seus esforços em aumentar a produção e melhorar a distribuição, haja vista que, baseando-se na crise malthusiana, a fome era tida como decorrência lógica da insuficiência de alimentos.

A despeito dessa lógica, o Brasil passou por uma modernização dos processos produtivos na segunda metade do século XX que potencializou a produção do país, tornando-o um dos mais importantes dentre aqueles que se destacam no segmento agropecuário. Ainda assim, com o aumento da produção, aliada às melhorias de logística, a fome continuou sendo realidade no mundo e também no Brasil, fazendo ruir as premissas que lastrearam o aumento progressivo da produção no mundo, afinal a produtividade era um fator importante, mas não suficiente para acabar com a fome.

Apenas após a instituição do Programa Fome Zero, em 2003, e do Programa Bolsa Família em 2004, no Governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que a fome passa a ser enfrentada de maneira sistêmica, em conjunto com a pobreza. Assim, através de políticas de complementação de renda e distribuição e auxílio alimentação, houve uma melhora no quadro alimentar e nutricional do

povo brasileiro. Para além da melhora da alimentação através de programas de complementação de renda, os programas no início do século XXI visavam impulsionar o indivíduo, ampliando suas capacidades, de modo que o Fome Zero garantiu a redução da pobreza de 24,9% da população em 2003, para 8,1% em 2015.

As políticas públicas implementadas no Brasil do novo milênio melhoraram, em muito, a condição de pessoas vulneráveis, em extrema pobreza e sujeitas à fome, contudo não refletem a realidade atual do país. As crises, econômica e política, que assolam o país desde meados de 2010, constroem um cenário propício para aumentar, cotidianamente, o número de desempregados e daqueles que não auferem nenhum tipo de renda, tornando-os candidatos diretos à fome.

Em menor, mas ainda assim importante, proporção, o direito humano à alimentação é ameaçado por outras questões modernas: a industrialização e ao aumento no consumo de alimentos ricos em açúcares e gorduras; o desperdício, decorrente da falta de conhecimento das técnicas a serem aplicadas para o manuseio correto da colheita e armazenagem do alimento; a utilização excessiva de insumos agrícolas que prejudica tanto os trabalhadores responsáveis pela produção, quanto os consumidores. Fatores como esses culminam em novos dilemas sociais, como a obesidade e o déficit nutricional, comprometendo a segurança alimentar.

Sendo assim, é preciso reorganizar as políticas públicas brasileiras, considerando o panorama político e econômico brasileiro, assim como as novas questões que permeiam o debate da segurança alimentar e nutricional, de modo a garantir a observância do direito à alimentação adequada. Nos termos de Amartya Sen, é preciso consolidar um arcabouço jurídico que expanda as liberdades dos indivíduos para que esses possam se tornarem agentes de suas vidas. Para tanto, não basta transferir renda para a população mais vulnerável, mas também é necessário investir em áreas básicas, capazes de permitir a geração de capacidades, tais como educação e a saúde, além de promover a justiça social e a redução da pobreza, desconcentrando as terras e a renda do país.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Nadine Gualberto; SANTOS, Robério Ferreira dos. Agricultura Brasileira: Situação Atual e perspectiva de desenvolvimento. **Anais do XXXIX Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia**. Recife, 2001. Disponível em: <[http://www.gp.usp.br/files/denru\\_agribrasil.pdf](http://www.gp.usp.br/files/denru_agribrasil.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação**. v. 19, n. 4. Brasília, 2017.  
\_\_\_\_\_. **Relatório de Inflação**. v. 20, n. 4. Brasília, 2018.

BARROS, Geraldo Santana de Camargo. Política agrícola no Brasil: subsídios e investimentos. *In: GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander. A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, IPEA, cap. 11, p. 237–258, 2010.

BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. **Direito agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional do Brasil. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 12, n. I, p. 12-20, 2003.

\_\_\_\_\_. Supermercados e Produtores: Limites, Possibilidades e Desafios. *In: Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho Globalização dos Sistemas Agroalimentares e Agendas Alternativas. Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Belo Horizonte, 2005.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. 1. ed. **São Paulo Perspec.** v.15, n.4. São Paulo, 2001.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **A fome no Brasil: o que se diz, o que se faz, o que fazer**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 1. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Programa Alimentação Saudável: Bolsa-Alimentação**. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2017**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Instrução Normativa nº 1 de 15 de maio de 2017**. Dispõe sobre a adesão dos Bancos de Alimentos à Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Brasília, 2017.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2014.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares 1983.

COLEMAN-JENSEN, Alisha; RABBITT, Matthew P.; GREGORY, Christian A.; SINGH, Anita. **Household Food Security in the United States in 2016**. *United States Department of Agricultura. Economic Research Service*. Washington, 2017.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and Public Action**. New York: Oxford University Press, 1989.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. 3. ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Hunger Map**, Roma, 2013.

\_\_\_\_\_. **Hunger Map**, Roma, 2014a.

\_\_\_\_\_. **State of food security nutrition (SOFI)**, Roma, 2017a.

\_\_\_\_\_. **The state of food security and nutrition in the world: building climate resilience for food security and nutrition**. Roma, 2018.

\_\_\_\_\_. **Cúpula Mundial da Alimentação** (Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação). Roma, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional - Relatório de 2014**. Brasília, 2014b.

\_\_\_\_\_. **O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições**. Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação. Roma, 2014c.

\_\_\_\_\_. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo**. Roma, 2014d.

\_\_\_\_\_. **OCDE-FAO: Perspectivas Agrícolas 2015-2024**. Roma, 2015.

\_\_\_\_\_. **The State of food security and nutrition in Europe and Central Asia**. Roma, 2017b.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Crise faz crescer risco de o Brasil voltar ao Mapa da Fome, diz ONU**. Entrevista concedida ao UOL em 17 de dezembro de 2018. São Paulo, 2018.

GRISA, Cátia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

HOSSAIN, Naomi. **Global Hunger Index: The inequalities of hunger**. Washington; Dublin; Bonn, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rendimento domiciliar per capita 2017**, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Brasília, 2018b.

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

LINDERMANN, Ivana Loraine; OLIVEIRA, Riceli Rodeghiero; MENDONZA-SASSI, Raúl Andres. Dificuldades para alimentação saudável entre usuários da atenção básica e fatores associados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 2, p. 599-610, 2016.

LINS, Ana Paola de Castro e; et al. Direito à alimentação. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/5/alimentacao.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MALUF, Renato S. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista cadernos de Debate**. São Paulo, v. 6, p. 66-88, 1996.

\_\_\_\_\_. **Segurança Alimentar e fome no Brasil: 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação**. Relatório Técnico 2. Rio de Janeiro: CERESAN - Centro de Referência em Segurança Alimentar Nutricional, 2006. Disponível em: <<http://www.portalsida.org/repos/relatorio10anosCMA.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARTINELLI, Fábila Nogueira; MORILAS, Luciana Romana. Políticas públicas de alimentos nos países do Mercosul. In: **Anais do XVI ENGEMA – Encontro Internacional Sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente**, 2013.

MENEZES, Francisco; PORTO, Silvio; GRISA, Cátia. **Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: Um Resgate Histórico**. Brasil: WPF - Centro de Excelência Contra a Fome, 2014.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: Quantos ancoradouros! In: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Julio Cesar (orgs.). **Geografia Agrária: Teoria e Poder**. - 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-270.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova Iorque, 2015.

RAMOS, Camila Irigónhê; CUERVO, Maria Rita Macedo. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. **Ciência saúde coletiva**. São Paulo, v. 17, n. 8, p. 2159-2168, 2012.

RIBEIRO, Helena; JAIME, Patrícia Constante; VENTURA, Deisy. Alimentação e Sustentabilidade. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 31, n. 89, p. 158-198, 2017.

ROBERT WOOD JOHNSON FOUNDATION. **Adult Obesity in the United States. The State of Obesity**. New Jersey, 2018. Disponível em: <https://www.stateofobesity.org/adult-obesity/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2000.



SILVA, Frederico Barbosa *et al.* **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, José Graziano; GROSSI, Mauro Eduardo; FANÇA, Caio Galvão. **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília, MDA, 2010.

SIMONCINI, João Batista Villas Boas; MAIA, Haline Aparecida de Oliveira; MAZETTO, Francisco de Assis Penteado. Fome Oculta. **Revista de Geografia**, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2011.

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O direito a sobrevivência e ao desenvolvimento**. Crianças de até 6 anos. Situação da infância Brasileira. Brasília, 2005.

VALENTE, Ana Lúcia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 165-182, 2003.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas as Lula. **Revista de Nutrição**. Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Scipione, 2010.

WORLD BANK. **Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)**. Washington: *The World Bank Group*, 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/si.pov.nahc>. Acesso em: 20 jul. 2019.