



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM  
DIREITO CONSTITUCIONAL**

**A CONSTRUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE BRASILEIRO**

Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab

Fortaleza – CE  
Novembro, 2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ISABELLE MARIA CAMPOS VASCONCELOS CHEHAB

**A CONSTRUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito Constitucional – da Universidade de Fortaleza, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Direito Constitucional, sob a orientação da Profa. Dra. Ana Maria D'Ávila Lopes.

Fortaleza–Ceará  
2009

---

C514c Chehab, Isabelle Maria Campos Vasconcelos.  
A construção do direito fundamental à alimentação adequada no  
nordeste brasileiro/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009.  
131 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2009.  
“Orientação : Profa. Dra. Ana Maria D'Ávila Lopes.”

1. Direitos fundamentais. 2. Nordeste – Brasil. I. Título.

CDU 342.7

---

**ISABELLE MARIA CAMPOS VASCONCELOS CHEHAB**

**A CONSTRUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE BRASILEIRO**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho  
UNIFOR

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lília Maia de Moraes Sales  
UNIFOR

---

Prof. Dr. Samuel Rodrigues Barbosa  
USP

Dissertação aprovada em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Aos meus pais, Clóvis e Isa, que me ensinaram, na tessitura de sua história, sobre coragem e perseverança.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por se fazer presente na minha vida, de um modo bastante particular, concedendo-me força e sabedoria para concluir esta etapa.

Ao meu esposo Anis, pelo compartilhar de sonhos e ideais, sobretudo por compreender, com ternura e mansidão, a minha ausência durante todo o período de Mestrado.

Aos meus pais, Clóvis e Isa, pelo múltiplo incentivo, especialmente por fomentar em mim, desde sempre, o compromisso com o meu semelhante.

Aos meus irmãos, Shirley, Sheyla e Clóvis Júnior, por me inspirarem, através de suas lutas diárias, a ter coragem e ousadia para construir tempos melhores.

À minha orientadora, Professora Dra. Ana Maria D'Ávila Lopes, que tanto me ensinou, sobretudo, acerca da disciplina, do rigor técnico e do respeito para com o ser humano.

Ao meu co-orientador, Professor Dr. Filomeno Moraes, pelo acolhimento generoso na reta final do Mestrado, a minha sincera gratidão.

À minha avó Henriqueta, que, ainda cedo, ensinou-me sobre o amor às letras.

À minha avó Luiza (*in memoriam*), por ter nos legado um exemplo de mulher venturosa, em tempos sobremodo difíceis.

Aos meus tios Fausto, Ana e Lúcia, por me inspirarem a trilhar os caminhos da academia.

Aos meus colegas de escritório, Daniel Mariz, Vânia Marques, Lennon Félix, Thomaz Othon, Clara Bastos, Deise Paulino, Diego Feijó e Sofia Távora, que tanto entenderam minhas ausências e acreditaram na concretização deste projeto.

Aos companheiros de FUNCI, Cynthia Carvalho, Ticiania Santiago, Ana Maria, Henrique Lima, Valéria, Auri, Davi Aragão e Rafaela Silva, que se fizeram presentes, pela sua trajetória, nas linhas deste ensaio.

Às minhas grandes amigas MaryAnn Mororó e Nina Quiroga que, embora distantes, sempre se fazem tão perto, por meio do infinito carinho que nos une. À Maria do Carmo Moreira Conrado, pela amizade sincera. Às amigas Juliana Coelho, Sabrina Albuquerque, Adriana Souza e Lili Uchôa que, na militância junto à Comunidade da Galiléia, marcaram a minha história.

Às companheiras de Ação Social, Marisa, Marilda e Conceição, que têm colaborado para a promoção da alimentação adequada, e mais que isso, para um mundo melhor.

Aos meus colegas de Mestrado da turma 9, com quem troquei ideias, experiências e projetos de vida. Esse tempo, embora curto, fora-me demasiadamente engrandecedor.

Ao Professor Doutor Samuel Rodrigues Barbosa, que gentilmente aceitou o convite para participar desta banca examinadora.

À Professora Doutora Lília Maia de Moraes Sales, pelo apoio e generosidade.

À Professora Lírida Maria Callou de Araújo, que me inspira pela sua ternura e simplicidade.

À Professora Núbia Garcia, pela colaboração técnica inestimável.

Aos meus alunos da Faculdade Católica de Quixadá-CE e da Faculdade Integrada do Ceará (FIC), por serem parte significativa deste projeto, e aos colegas professores, especialmente à Anice e à Andréa, com quem tanto compartilhei as alegrias e angústias desta jornada.

Aos funcionários do Mestrado, especialmente à Lanuce, Luiz Carlos, Ana Paula e Nadja, por toda a sua dedicação e solicitude.



*Das Utopias*

*Se as coisas são inatingíveis... ora!*

*não é motivo para não querê-las...*

*Que tristes os caminhos, se não fora  
a mágica presença das estrelas!*

(Mário Quintana)

## RESUMO

Este trabalho analisa os meandros históricos, legais e políticos que influenciaram a implementação do direito fundamental à alimentação adequada no Nordeste brasileiro. Para tanto, foi utilizada pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo documental e bibliográfico interdisciplinar de doutrina – majoritariamente – nacional. Inicialmente, procedeu-se a uma breve digressão histórica, contextualizando os primórdios das lutas travadas em defesa da alimentação adequada. Em seguida, demonstrou-se a fundamentalidade do direito à alimentação adequada para o ordenamento jurídico pátrio. Posteriormente, foram citados, por sua pertinência temática, documentos legislativos elaborados para o enfrentamento das estiagens no Nordeste, bem como a legislação – nacional e internacional - referente à promoção da alimentação adequada. Também, foram mencionadas algumas das políticas vinculadas à matéria, especialmente aquelas entendidas como marcos divisores para o desenvolvimento da região, a exemplo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da Estratégia Fome Zero. Apresentaram-se, ainda, algumas das experiências exitosas – de cunho emancipatório e participativo – implementadas pelo Estado e pela sociedade civil organizada em prol da alimentação adequada no Nordeste. Como resultado, verificou-se a razoabilidade da legislação específica em vigor para fins de exigibilidade da alimentação adequada, constatou-se a profusão de políticas e verbas historicamente direcionadas para o Nordeste com o fito de erradicar as estiagens e seus efeitos, o que inclui a insegurança alimentar, e, por fim, evidenciou-se a necessidade de uma maior participação popular na definição e na realização das políticas de promoção à alimentação adequada.

**Palavras-chave:** Alimentação adequada. Direitos fundamentais. Nordeste brasileiro.

## ABSTRACT

This work analyzes the political, legal, and historical aspects that influenced the implementation of the fundamental right to adequate food in the Brazilian Northeast. Therefore, it was utilized a research of qualitative approach, as well as an interdisciplinary bibliographical and documentary kind of the doctrine – majority - national. Initially, it proceeded a short historical digression, putting into context the origins of the adequate food's defense. Secondly, it was shown the fundamentality of the right to food for the internal legal system. Subsequently, they were cited, by their thematic pertinence, legislative documents which collaborate in the struggle against the drought in the Northeast, as well as the legislation – national and international – concerning about the promotion of the adequate food. Also, they were mentioned some of the contemporary policies related to the matter, specially, those considered as landmarks for the region, such as the Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), the Banco do Nordeste do Brasil (BNB) and the Strategy “Fome Zero”. It was still presented some of the successful experiences – based in a spirit of autonomy and participation - implemented by the state and the civil society in behalf of the right to adequate food in the Northeast. As a result, it was verified the reasonable of the specific legislation to achieve the right to adequate food, it was also demonstrated the profusion of policies and funds historically directed for the Northeast in order to exterminate the drought and his effects, and, finally, it was shown the must to increase the popular participation in the definition and in the achievement of the policies of promotion the right to adequate food.

**Keywords:** Adequate food. Fundamental rights. Brazilian northeast.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA .....	15
1.1 Contexto histórico.....	15
1.2 Definição.....	29
1.3 Da fundamentalidade do direito à alimentação adequada.....	34
2 MECANISMOS JURÍDICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL.....	40
2.1 Normas constitucionais.....	40
2.2 Normas infraconstitucionais.....	47
2.3 Documentos internacionais .....	52
3 A LUTA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE BRASILEIRO.....	61
3.1 Evolução histórica .....	61
3.2 Evolução legislativa da promoção à alimentação adequada e do enfrentamento às estiagens no Nordeste .....	73
3.3 Políticas de desenvolvimento do Nordeste .....	80
3.3.1 Banco do Nordeste do Brasil (BNB).....	80
3.3.2 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).....	84
3.3.3 Estratégia Fome Zero .....	90
3.3.3.1 Bolsa Família .....	91
3.3.3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) .....	92
3.3.3.3 Programa da Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar (PAA).....	93
3.3.3.4 Programa Construção de Cisternas no Semiárido.....	94
4 MECANISMOS POLÍTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE .....	97
4.1 Políticas públicas .....	97

4.1.1 Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos do Ministério Público Estadual de Alagoas .....	98
4.1.2 Núcleo de Segurança Alimentar e Nutricional (NUSA) .....	100
4.2 Iniciativas da sociedade civil organizada.....	102
4.2.1 Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH).....	102
4.2.2 Action Aid do Brasil .....	106
4.2.3 Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas (CAATINGA) .....	110
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS .....	117
ANEXOS.....	128

## INTRODUÇÃO

Josué de Castro já afirmava que a história da humanidade é vinculada à alimentação ou, no mais das vezes, à sua insuficiência. Especificamente para a realidade nordestina, esta máxima em muito se aplica, vez que, desde o descobrimento do Brasil, o Nordeste vivencia o conflito entre os que têm acesso à alimentação e aqueles que, embora colaborem arduamente para a produção de gêneros, não o têm. Ou, ainda, quando a alimentação lhes é disponibilizada, tende a ser inadequada ou insuficiente para as suas necessidades vitais.

Neste contexto, entende-se por oportuno discutir e avaliar as leis e políticas responsáveis pela implementação da alimentação adequada no país, sobretudo no Nordeste, haja vista os malefícios já provocados à região ora pela desídia estatal, ora pelo desvio de verbas providenciado pela “indústria das secas”.

Convém ressaltar que o direito em referência não se limita ao mero saciar da fome, mas diz respeito, também, aos “recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região e de sua origem étnica.”<sup>1</sup>

No que tange à metodologia, esta pesquisa é dotada de caráter eminentemente bibliográfico interdisciplinar, na medida em que, conjugado à doutrina jurídica, permeou-se a Economia, a Sociologia, a História e a Nutrição. Também, registra-se o seu cunho documental, por ter sido utilizada extensa legislação pátria, especialmente na elaboração dos capítulos segundo e terceiro. De igual modo, deve ser entendida como pesquisa aplicada, considerando o seu intuito de colaborar, por meio dos dados aqui reunidos, para a construção de uma sociedade mais digna, porque igualitária em direitos e oportunidades. Ademais, trata-se de ensaio eminentemente qualitativo, dada a sua perspectiva de buscar compreender o contexto do objeto investigado.

Organizou-se, pois, o texto de forma a contemplar o objetivo geral da pesquisa, qual seja, analisar a construção do direito fundamental à alimentação adequada no Nordeste brasileiro, sem olvidar-se dos seus objetivos específicos, a saber: verificar os componentes históricos,

---

<sup>1</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. p.37-70, p. 38.

legais e políticos que contribuíram para esta construção, assim como demonstrar o papel desempenhado pelo Estado e pela sociedade civil organizada na implementação deste direito.

Deste modo, o primeiro capítulo evidencia o contexto histórico em que se desenvolveu o direito à alimentação adequada no mundo, destacando os documentos e eventos que colaboraram para a sua construção. Explicita, também, a definição da expressão alimentação adequada, assim como da correlata segurança alimentar, de modo a tornar o seu uso inteligível no transcorrer do estudo. Ainda discorre sobre a fundamentalidade do direito à alimentação adequada, baseando-se, para tanto, na sua relevância para o ordenamento, sobretudo, na concretização do princípio basilar da dignidade da pessoa humana e na sua inclusão no rol de direitos e garantias por meio da cláusula de abertura proclamada pelo artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988.

No capítulo segundo, cuida-se dos mecanismos jurídicos de implementação do direito à alimentação adequada no Brasil. Para tanto, faz-se uma breve digressão pelo histórico constitucional e infraconstitucional nacional, sublinhando os dispositivos legais que colaboraram para a alimentação adequada. Garante-se especial destaque para a Lei nº. 11.346/2006 (LOSAN), que ratificou a fundamentalidade da alimentação adequada e elaborou um Sistema de Segurança Alimentar (SISAN), com enfoque na interdisciplinaridade e na transversalidade, preconizando uma nova ordem para as políticas de promoção e controle. Em seguida, discorre-se sobre alguns documentos internacionais, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); e o Comentário Geral nº. 12 da Organização das Nações Unidas, que, conjuntamente, têm colaborado para firmar a relevância da temática, para consolidar as medidas protetivas e promocionais em âmbito mundial e para proporcionar legitimidade e progressividade à exequibilidade da alimentação adequada.

O capítulo terceiro, por seu turno, apresenta alguns dos óbices enfrentados pela população nordestina para o acesso à alimentação adequada. Discorre-se acerca das problemáticas que lhe são relacionadas, a exemplo das secas, dos latifúndios, das relações de trabalho e da agricultura local. Em pó, empreende-se uma revisão legislativa sobre os principais documentos, além de terem sido expostos instituições e programas que delinearão uma política de desenvolvimento para o Nordeste, a exemplo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da Estratégia Fome Zero, sendo assim demonstrado

que as mazelas nordestinas, como quaisquer outras, podem ser debeladas, desde que haja vontade política e planejamento responsável para tanto.

No quarto capítulo, examinam-se algumas das ações governamentais e não governamentais que têm contribuído hodiernamente para a concretização da alimentação adequada no Nordeste. Foram escolhidos projetos e programas que, em decorrência do seu trabalho de disseminação e de garantia de direitos, findaram por promover a visibilidade da matéria na região, além de sua progressiva exigibilidade.

Neste ponto, deve ser esclarecido que a lacuna quanto à jurisprudência pátria não é fruto da desídia, tampouco do desconhecimento, mas reside no fato de, ao longo da investigação, terem sido detectadas apenas duas decisões judiciais, uma na comarca de Maceió-AL e outra na comarca de Chorozinho-CE, o que prejudicou a elaboração de um capítulo consistente sobre a matéria.

Por todo o exposto, observa-se o intento, ora convertido em pesquisa, de apresentar e analisar os aspectos históricos, legais e políticos que influenciaram a implementação do direito fundamental à alimentação adequada no Nordeste brasileiro, bem como as suas conseqüências impingidas à região, conforme será adiante vislumbrado.



# 1 O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Este capítulo apresenta o contexto histórico em que foi forjado o direito à alimentação adequada no mundo, destacando-se, em seus entremeios, documentos e eventos que, de algum modo, contribuíram para a sua concretização. Igualmente, explicita-se a definição da expressão alimentação adequada, a fim de tornar o seu uso inteligível no transcorrer deste estudo. Por derradeiro, elabora-se um breve arrazoado sobre a fundamentalidade do direito em apreço, ressaltando, para tanto, a sua inclusão no rol constitucional de direitos e garantias por meio da cláusula de abertura firmada no art. 5º § 2º, da Constituição Federal de 1988, bem como a sua identidade com o princípio da dignidade da pessoa humana.

## 1.1 Contexto histórico

Desde a Pré-História há relatos sobre os esforços empreendidos no mundo, por aldeias inteiras, para satisfazer a necessidade básica de acesso à alimentação<sup>1</sup>, contudo, somente a partir do século XIV, passou-se a reivindicá-la.

Conforme Trindade, a primeira das insurreições com o fito de assegurar a subsistência humana data de julho de 1378, em Florença, na Itália, quando os *ciompi*, trabalhadores têxteis diaristas, e os pequenos proprietários burgueses, insatisfeitos com as condições de fome e miséria a que eram submetidos, tomaram o poder local e saquearam casas.<sup>2</sup>

O próximo registro deu-se em 1601, quando o governo da Inglaterra, para conter a massa de desempregados que lhe rodeava, criou

[...] as famosas Leis dos Pobres, que tornavam as paróquias responsáveis pelo sustento de seus pobres, ou seja, dos residentes que perdiam seus meios de vida. A mesma lei também procurava dar trabalho aos destituídos, fornecendo-lhes um estoque de matérias-primas, como lã, que poderiam fiar e tecer e colocar à venda.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ORNELLAS, Lieselotte Hoeschl. **Alimentação através dos tempos**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2003, p. 11.

<sup>2</sup> TRINDADE, José Damiano de Lima. **História social dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 23.

<sup>3</sup> SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p.191-263, p. 193.

Na França, durante o século XVIII, os clamores foram encorpados aos escritos de Rousseau por meio de sua análise sobre a constituição das diferentes classes sociais e dos privilégios dos mais abastados, tendo concluído que:

[...] a desigualdade, sendo quase nula no estado de natureza, tira a sua força e o seu crescimento do desenvolvimento das nossas faculdades e dos progressos do espírito humano, tornando-se enfim estável e legítima pelo estabelecimento da propriedade e das leis.<sup>4</sup>

Destarte, Rousseau trouxe novos elementos às discussões sobre a desigualdade, na medida em que afirmou que a pobreza não decorria da natureza humana ou do privilégio divino de uns poucos em face dos demais, mas dimanava da apropriação das terras, muitas vezes ilícita e injusta, e de todas as vantagens recolhidas sobre aquelas.

Para o genebrino, portanto, eram os homens, e o seu anseio por poder, que instituíam as desigualdades sociais e, em casos extremos, impediam, inclusive, o exercício dos direitos mais essenciais pelos mais fracos.

Tal foi ou deve ter sido a origem da sociedade e das leis, que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram sem remédio a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, de um astuta usurpação fizeram um direito irrevogável, e, para proveito de alguns ambiciosos sujeitaram para o futuro todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria.<sup>5</sup>

Nesse sentido, discorre Coutinho ao comentar sobre as reflexões de Rousseau:

[...] ele mostra como a raiz da desigualdade está na propriedade privada, na divisão do trabalho que a acompanha, nos conflitos de interesse e na desigualdade que emergem necessariamente da ação do mercado [...] para Rousseau, ao contrário, se há uma 'mão invisível' no mundo do mercado, ela conduz não ao bem-estar geral, mas à luta hobbesiana de todos contra todos, à alienação e à desigualdade.<sup>6</sup>

Rousseau foi também um dos responsáveis pela democratização de direitos e pela defesa da igualdade entre todos os cidadãos, sobretudo por meio de seu *Contrato Social*, de 1762, quando fomentou a união de todos em prol de uma vontade geral, considerando que:

Como os homens não podem criar novas forças, mas só unir e dirigir as que já existem, o meio que têm para se conservar é formar por agregação uma soma de forças que vença a resistência, com um só móvel pô-las em ação e fazê-las obrar em harmonia [...] Esses artigos quando bem entendidos se reduzem todos a um só: a alienação total de cada sócio, com todos os seus direitos, a toda a comunidade; pois,

<sup>4</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Claret, 2006, p. 87.

<sup>5</sup> Ibid., 2006, p. 73-74.

<sup>6</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994, p. 124-125.

dando-se a cada um por inteiro, para todos é igual a condição, e, sendo ela para todos igual, ninguém se interessa em torná-la aos outros onerosa.<sup>7</sup>

Conforme observado por Bonavides, Rousseau defendia que esta vontade geral, expressa sob a figura do contrato social, não poderia ser vista senão como uma declaração política de todos, o que impedia o seu usufruto também por todos.<sup>8</sup> Justificava, para tanto, que:

[...] o corpo soberano que surge após o contrato é único a determinar o modo de funcionamento da máquina política, chegando até mesmo a ponto de poder determinar a forma de distribuição da propriedade, como uma de suas atribuições possíveis, já que a alienação de cada parte contratante foi total e sem reservas. Desta vez, estariam dadas todas as condições para a realização da liberdade civil, pois o povo soberano, sendo ao mesmo tempo parte ativa e passiva, isto é, agente do processo de elaboração das leis e aquele que obedece a essas mesmas leis, tem todas as condições para se constituir enquanto um ser autônomo, agindo por si mesmo.<sup>9</sup>

Em 1789, motivada por uma crise interna multifacetada, foi deflagrada a Revolução Francesa, caracterizada, primeiramente, pela degeneração fiscal do Estado francês devido aos elevados gastos da Corte, que, cumulados ao longo do tempo, tornaram-se insustentáveis. Decorreu, também, de um descontentamento dos burgueses para com a condução política do Rei, sobretudo, pelo protecionismo em favor da aristocracia. Aliada aos dois aspectos citados, quais sejam, o fiscal e o político, a crise evidenciava-se, ainda, no âmbito social e econômico por meio da miséria disseminada entre os camponeses e o pequeno proletariado, especialmente pelas parcas safras entre 1788 e 1789.<sup>10</sup>

A burguesia, conforme o apregoado por Sieyès,<sup>11</sup> se autodenominava como uma das principais responsáveis pelo sustento do Reino, contudo, sentia-se excluída dos espaços de decisão e dos privilégios de que gozavam nobreza e clero.<sup>12</sup> Por isso, estava decidida a tomar o governo da nação através de uma revolução.

Para tanto, a burguesia barganhava a adesão dos camponeses e dos demais trabalhadores à sua causa, entendendo esta como a única maneira de alcançar superioridade quantitativa em relação à nobreza e, assim, governar a França.

<sup>7</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Martins Claret, 2006, p. 72.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 169.

<sup>9</sup> NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991. v. I, p. 186-241, p.196.

<sup>10</sup> TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 43-45.

<sup>11</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Que é o terceiro estado?** – a constituinte burguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988, p. 63.

<sup>12</sup> TRINDADE, José Damião de Lima, op. cit., 2002, p. 33.

Para os camponeses, a Revolução significava uma oportunidade ímpar de garantir alguns dos direitos mais básicos, dentre os quais a sua própria sobrevivência, haja vista que, naqueles tempos de crise agrícola e econômica, pouco lhes restava, além de “peregrinar pelas cidades e pela zona rural, buscando sobrevivência na mendicância ou extravasando seu ódio aos privilegiados mediante saques e atentados contra senhores rurais.”<sup>13</sup>

Assim, os pleitos de ambos os grupos se conjugavam e consolidavam o escopo de tomada do poder. Os socialmente vulneráveis não mais suportavam a miséria e, por isso, decidiram fortalecer a burguesia e, conseqüentemente, contribuir para a insurreição.<sup>14</sup> Os mais abastados, por seu turno, eram dotados de bens, todavia não lhes era concedido espaço no governo do Estado, nem possuíam condições de obtê-lo sozinhos, o que explicava a sua vinculação aos demais.

Em 1789, a Revolução findou com a ascensão da burguesia ao poder. Este fato, entretanto, diferentemente do pactuado entre os grupos revolucionários, não se traduziu na concessão de direitos em favor dos camponeses e pequenos trabalhadores urbanos.

Na realidade, os próprios fundamentos ideológicos da Revolução Francesa se encarregaram de apartar os responsáveis pela derrocada do Antigo Regime. Ao se estabelecer no governo, a burguesia cuidou de direcionar suas ações para o fortalecimento do seu poder, investindo na política liberal e no interesse privado.<sup>15</sup>

É notório, pois, que tais providências em nada se comungavam com os anseios dos demais revolucionários, não considerando a sua condição de vulnerabilidade social e sua necessidade de intervenção do Estado em seu favor. Daí porque concluir que a gestão burguesa, em vez de colaborar para a emancipação dos desprovidos, findou por lhes perpetuar o sofrimento, que, no mais das vezes, se arrematava pela extrema pobreza.

A proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, somente veio a ratificar a matriz liberal e protecionista da Revolução, conforme demonstram os arts. 1º e 17, referentes à igualdade e à propriedade, respectivamente.

Art. 1º – Os homens nascem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.

<sup>13</sup> TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 45.

<sup>14</sup> GASPARINI, Bruno. **Biotecnologia e direitos humanos**: o direito humano a se alimentar, soberania alimentar e transgênicos. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5785>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

<sup>15</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994, p. 124-125.

[...]

Art. 17. – Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização.

É verdade que esta declaração trouxe alguns lampejos sobre a intervenção do Estado para a segurança de todos e a obrigação de zelo para com coisa pública pelos seus administradores. Todavia, nada lhes garantia exequibilidade, conforme o infratranscrito:

Art. 12 – A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem é confiada.

[...]

Art. 15 – A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

A Constituição Francesa de 1791 foi mais adiante, haja vista que determinou o socorro público, que deveria ser ofertado pelo Estado, por meio de abrigos assistenciais para desprovidos, nos termos seguintes: “Será criado e organizado um estabelecimento geral de socorros públicos para criar crianças expostas, aliviar os pobres e enfermos e prover trabalho aos pobres válidos que não o teriam achado.”

Em 1795, na Inglaterra, grande nação fabril, repleta de trabalhadores sujeitos a condições insalubres, passou-se a implementar “‘o sistema de abonos’ ou de aditamento aos salários, acrescentando-lhes um valor que flutuava segundo o preço do pão, o que garantia aos pobres, independente de seus proventos, uma renda mínima.”<sup>16</sup>

As preocupações com a realidade econômica evidenciaram-se mais claramente no ano de 1798, quando Malthus publicou o livro *Ensaio sobre a população*, no qual defendeu que a produção agrícola em um curto período não mais seria suficiente para o contingente populacional no mundo, pois enquanto aquela crescia em progressão aritmética, este crescia em progressão geométrica, o que fatalmente incidiria em um colapso mundial. E, pior, asseverava que:

[...] todas as formas de assistência social seriam inúteis e até perniciosas, tanto porque estimulariam os miseráveis a se acomodarem e casarem sem condições de sustentar a prole, como porque, retendo os trabalhadores nas paróquias beneficentes, restringiriam a conveniente mobilidade da mão-de-obra.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> LIMA, Marcos Costa. Raízes da miséria no Brasil: da senzala à favela. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTROM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. p.11-49, p. 23.

<sup>17</sup> MALTHUS, Thomas R. **Ensaio sobre a população**. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 243.

Posteriormente, em 1834, foi editada em solos ingleses a *Poor Law Amendment Act* ou a *New Poor Amendment*, “um estatuto de insensibilidade incomum, que deu aos trabalhadores (da Inglaterra) o auxílio-pobreza somente dentro das novas *workhouses* [...] e retirou a garantia paroquial de uma manutenção mínima.”<sup>18</sup> Esta mesma lei estabelecia que, em troca do auxílio, as famílias eram obrigadas a viver em abrigos diferenciados por gênero, perdendo, assim, parte significativa de sua autonomia.

A partir dos anos 40 do século XIX, o economista alemão Karl Marx contribuiu para novas discussões sobre direitos, agora, contudo, direcionadas aos direitos sociais, especialmente aqueles vinculados às lutas proletárias.

Diferentemente de Malthus, Marx defendeu - e posteriormente demonstrou - que não havia uma lei natural de crescimento das populações, mas “apenas tendências ou ciclos demográficos históricos, que mudam de um período para outro de acordo com os tipos de organização social.”<sup>19</sup>

Para o economista, o grande problema se consubstanciava no modo de organização e de produção em que estava pautada a sociedade, que, uma vez afeita ao capitalismo explorador e opressor, tenderia a instituir um “ ‘exército industrial de reserva’, condenado ao desemprego ou subemprego, a baixos salários, condições de vida miseráveis e fome persistente.”<sup>20</sup>

No título *A questão judaica*, alertou para o debate sobre o Estado e as diferenças impingidas pelo exercício daquele entre os homens, conforme citado abaixo:

Longe de eliminar de fato as diferenças provenientes de religião, nascimento, ocupação etc., **o Estado só existe sobre essas premissas, ele só se sente como Estado político e só faz valer a sua genialidade em contraposição a esses seus elementos, sendo que o limite da emancipação política se manifesta imediatamente no fato de que o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre.**<sup>21</sup> (grifou-se).

Ali, Marx se debruçou sobre o Estado e a maneira como fora constituído, notadamente como o mesmo servia para justificar e perpetuar o poder burguês. Afirmava, inclusive, que o

<sup>18</sup> HOBBSAWN, Eric . **A era das revoluções**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 186-187.

<sup>19</sup> CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome** - ensaios sobre os problemas de alimentação e de população do mundo. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1968, p. 28.

<sup>20</sup> CARNEIRO, Henrique. **Comida e sociedade: uma história da alimentação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 34.

<sup>21</sup> PINTO, Márcio Morena. “A questão judaica” e a crítica de Marx à ideologia dos direitos do homem e do cidadão. **Controvérsia**, São Leopoldo, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.controversia.unisinos.br/index.php?e=4&s=9&a=58>>. Acesso em: 20 out. 2008.

fato de as declarações e constituições determinarem diversamente, não alterava esta verdade, mas, em algumas circunstâncias, colaborava para o fosso existente entre as classes.

Em 1848, Marx publicou, juntamente com Engels, o *Manifesto Comunista*, obra significativa pela análise firmada sobre o capitalismo e a necessidade de uma revolução conduzida pelos proletários, demonstrando as injustiças provocadas pelo modo de aquisição burguês e sublinhando, como havia feito Rousseau um século antes, os males vinculados à propriedade, conclamou: “Proletários de todo o mundo, uni-vos.”

Observa-se, então, o crescimento do movimento de operários, de livres pensadores e de profissionais liberais em prol dos direitos dos trabalhadores, principalmente os concernentes ao seu bem-estar e à sua condição enquanto cidadãos. Aqui, definitivamente, os direitos deixam de ser normas postas, para se tornarem objetos de luta e perquirição entre classes.<sup>22</sup>

Contudo, a questão permaneceu latente até o final do século XIX, quando a Inglaterra suportou uma crise de escassez de trigo sem precedentes, decorrente do aumento de sua demanda, embora sua oferta permanecesse quase estática.<sup>23</sup>

Naquele período, o assunto tornou-se recorrente nas principais rodas inglesas, tanto pela publicização dos estudos de Cornelius Walford, em 1878, que “analisava as causas de mais de 350 surtos de fome que haviam flagelado os povos ao longo dos séculos”<sup>24</sup>, como por meio de um discurso de Sir William Crookes na Associação Britânica para o Progresso da Ciência, em 1898, quando a crise de alimentos alastrou-se juntamente com o anseio de se encontrar meios sustentáveis para a sua superação.

Pela primeira vez, também, teve-se a compreensão de que o provimento aos alimentos deveria ser encarado como garantia, e não como caridade do governo em prol da população.<sup>25</sup>

Em 1914, deflagrou-se a I Guerra Mundial, causando morte, fome e horror no mundo ocidental. Estima-se que:

---

<sup>22</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 277.

<sup>23</sup> JOHNSON, D. Gale. **A crise de alimentos**. Rio de Janeiro: Atlântida, 1975, p. 18.

<sup>24</sup> CARNEIRO, Henrique. **Comida e sociedade: uma história da alimentação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 29.

<sup>25</sup> JOHNSON, D. Galé, op. cit., 1975, p. 20.

Cerca de seis mil pessoas foram mortas todo dia durante quatro anos (totalizando 8,5 milhões). Tomaram parte na guerra 65 milhões de soldados, e desses cerca de 37 milhões foram feridos, dos quais aproximadamente sete milhões aleijados para sempre [...] Orçamentos nacionais eram exauridos no socorro aos sobreviventes. As taxas de natalidade caíram bruscamente, as economias nacionais operavam a uma pequena fração de sua capacidade, **a agricultura estagnou, e a fome e a pobreza surgiam a cada inverno.**<sup>26</sup> (grifou-se).

Depois disso, o próximo enfrentamento institucionalizado ao pauperismo somente ocorreu “com a revolução que instaurou o socialismo na Rússia em 1917, e acelerou a implementação de medidas de proteção social”<sup>27</sup>, inclusive, por meio de sua constituição escrita.

Ressalta-se, contudo, que tais feitos do governo russo não foram fruto de sua benevolência, mas deveu-se, em grande medida, às reivindicações dos camponeses e operários por pão, paz e terra.<sup>28</sup>

O conflito mundial, por sua vez, somente findou formalmente em 1919, com a assinatura do Tratado de Versalhes, que estabelecia aos países vencidos, principalmente para a Alemanha, a responsabilidade de reconstruir os demais, além da obrigação de ceder parte de seu território para a composição da Tchecoslováquia, da Polônia e da Iugoslávia.

Como sucedâneo da I Guerra Mundial, foi criado o Pacto da Liga das Nações (1919), “para melhorar a segurança, garantindo a paz, os direitos dos grupos e das pessoas e a cooperação entre os países”<sup>29</sup>, juntamente com a Organização Internacional do Trabalho, esta com a finalidade de promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar.<sup>30</sup>

No mesmo ano, uma nova era foi formalizada por meio da Constituição de Weimar, da Alemanha. Esta, semelhantemente ao ocorrido na Rússia, resultava da demanda dos movimentos populares alemães, com destaque para o seu movimento operário, aliado ao seu contexto econômico caótico do pós-guerra.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> HANSEN, Carol Rae. Uma história da teoria dos direitos humanos. In: DEVINE, Carol (Org.). **Direitos humanos: referências essenciais**. Trad. Fábio Larsson. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. p.13-82, p. 74-75.

<sup>27</sup> STOTZ, Eduardo Navarro. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, Victor Vicent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p.53-68, p. 55.

<sup>28</sup> Ibid., 2005, p. 55.

<sup>29</sup> DEVINE, Carol (Org.), op. cit., 2007, p. 75.

<sup>30</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008, p. 123-124.

<sup>31</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 49.



Por meio desta Constituição, os direitos sociais passaram a ser normatizados e, por isso, formalmente exigíveis. Suas inovações influenciaram toda uma geração de constituições que lhe seguiram, a exemplo da Constituição brasileira de 1934, demandando uma nova postura do Estado, agora efetivo provedor dos direitos individuais e coletivos.

Um exemplo dos novos tempos pode ser sistematizado pelo exercício do direito de propriedade, previsto na Carta Constitucional como elemento vinculado à função social

[...] com a célebre fórmula: ‘A propriedade acarreta obrigações. Seu uso deve visar o interesse geral’. (art. 153) -, a repartição das terras (reforma agrária) (art. 155), a possibilidade da ‘socialização’ de empresas (art. 156), a proteção ao trabalho (art. 157), o direito de sindicalização (art. 159), a previdência social (art. 161) [...].<sup>32</sup>

Já no continente americano, os primeiros escritos sobre alimentação e escassez ocorreram na década de 20, nos Estados Unidos, em razão de uma crise de produtividade, quando

[...] o Agricultural Yearbook, uma publicação do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, publicou um extenso artigo intitulado ‘O Uso de Nossas Terras para Plantações, Pastos e Florestas’. Embora as conclusões fossem expostas em termos cautelosos, os autores estavam visivelmente preocupados **com a capacidade dos Estados Unidos de alimentarem uma população de 150 milhões de habitantes.**<sup>33</sup> (grifou-se).

A apreensão dos governantes e estudiosos diverge do anteriormente vigente, não mais se debruçando sobre os alimentos propriamente ditos, mas sobre as alternativas eficazes de promoção e acesso à alimentação adequada para o contingente populacional do mundo.

A demanda por alimentos inaugurou uma nova fase quando passou a ser compreendida como direito dos cidadãos e dever do Estado, tal qual proclamava Goodfellow, “[...] o homem não precisa apenas de comida, mas de uma organização para obter comida.”<sup>34</sup>

Em 1929, a bolsa de Nova Iorque foi à bancarrota, juntamente com o sistema financeiro americano. Milhares de trabalhadores se viram desempregados, tendo que clamar por auxílio governamental, que chegou somente em 1933 com o plano econômico intitulado *New Deal*,

<sup>32</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 180-181.

<sup>33</sup> JOHNSON, D. Gale. **A crise de alimentos**. Rio de Janeiro: Atlântida, 1975, p. 22.

<sup>34</sup> FREITAS, Maria do Carmo Soares de. **Agonia da fome**. Salvador: EDUFBA; FIOCRUZ, 2003, p. 31.

“baseado nas idéias do economista inglês John Maynard Keynes, que defendia um plano ativo do Estado no cenário econômico.”<sup>35</sup>

Através da política do *welfare state*, instrumentalizada pelo supracitado plano, durante o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, frentes de trabalho foram abertas, incluindo desempregados e subempregados na modernização e na construção de infraestrutura básica no país; créditos rurais foram disponibilizados para pequenos agricultores; e a previdência social foi implementada.

Significativa, ainda, para o estudo ora plasmado, foi a criação, pelo mesmo governo, do *Food Stamp Program*, “que concedia cupons de alimentação para famílias pobres comprar alimentos em estabelecimentos credenciados pelo governo.”<sup>36</sup>

Em janeiro 1941, o presidente Roosevelt profere o famoso discurso *Four freedoms*, quando ressaltou a ideia de que “[...] *true individual freedom cannot exist without economic security*.”<sup>37</sup>

No mesmo ano, os Estados Unidos e quase todos os demais países americanos foram conclamados a se imiscuir na II Guerra Mundial, já deflagrada há dois anos.

A partir daí, a história da I Guerra Mundial se repete, todavia, em proporções expressivamente maiores, haja vista que, nesta quadra, o mundo já era, quase que em sua totalidade, modernizado, gozava de um maior acesso às armas atômicas e bélicas, era composto por exércitos mais numerosos, formado por países mais poderosos e, principalmente, dispostos a vencer o conflito a qualquer custo.

Não se pode olvidar que os países periféricos, também, suportaram grandes prejuízos com a guerra, sobretudo pela limitação de acesso a capitais para investimento e pelo desabastecimento, no mercado mundial, de alguns gêneros alimentícios pelos países desenvolvidos produtores.

Tal política não era infundada. Agindo assim, os países desenvolvidos pressionavam as nações mais pobres a ingressar no conflito, através da cessão de seus militares e de seus

---

<sup>35</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 18.

<sup>36</sup> GRAZIANO, José; BELIK, Walter. O combate à fome através dos cupons de alimentação. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A8, 20 ago. 2001.

<sup>37</sup> EIDE, Asbjorn. **Origin and historical evolution of the right to food**. Córdoba: [s.n.], 2007, p. 3. Disponível em: <[http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba\\_presentation\\_final\\_EIDE.doc](http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba_presentation_final_EIDE.doc)>. Acesso em: 31 ago. 2008.

espaços territoriais para treinamento bélico. Em contrapartida, as nações abastadas ofertavam-lhes segurança, capital e alimentos.

Este amparo, embora revestido de caráter beneficente, era nitidamente devastador na medida em que gerava um novo ciclo de dependência entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos e perpetuava o modelo de relações de subordinação já cristalizadas desde o período colonial.

Finda a guerra em 1945, tem-se um quadro caótico de miséria e destruição por todo o globo. Entre vencedores e vencidos, observa-se um movimento de franca estagnação na economia, de supressão dos direitos sociais e de reestruturação da política interna.

No intuito de oportunizar a reconstrução dos países vencidos no conflito, foi, então, anunciado o Plano Marshall, o qual tinha por meta financiar e reestruturar as nações combalidas, o que, em alguns casos, custou-lhes a própria soberania, dada a ingerência dos vitoriosos em suas leis e sobre as políticas ali implementadas.<sup>38</sup>

Ainda, para que fossem efetivadas ações internacionais de monitoramento, promoção e defesa do direito à alimentação adequada, inaugurou-se a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 1945, tendo como principal finalidade atuar em forma de fórum neutro para negociar acordos e debater políticas de combate e erradicação da fome.<sup>39</sup>

Em 10 de dezembro de 1948, como marco emblemático contra os horrores perpetrados na II Guerra Mundial, foi promulgada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, dentre outros avanços, formalizou a exigibilidade do direito à alimentação, a saber:

Art. 25

**Todo homem tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.**<sup>40</sup> (grifou-se).

<sup>38</sup> ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 635, jan. 2000.

<sup>39</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/faobrasil.asp>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

<sup>40</sup> DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_inter/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2008.

Nos anos 60, por conta da má colheita de cereais nos grandes países produtores, especialmente União Soviética, Índia e Estados Unidos, uma nova crise de alimentos assolou o mundo. Em ordem de debelá-la, foram concedidos incentivos estatais para modernizar o setor agrícola<sup>41</sup>, direcionados especialmente à Ásia.

Naquele continente, deu-se o prelúdio da política que, posteriormente, restou conhecida como Revolução Verde<sup>42</sup>, porque ensejadora de um aumento na produtividade das terras e na diminuição do preço dos alimentos em âmbito mundial, contrariando as pessimistas teses malthusianas.

Em 1966, o direito à alimentação tornou-se pauta específica do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que determinou o seguinte:

Art. 11 [...]

§ 1º - Os Estados-partes no presente Pacto **reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive, à alimentação**, vestuário e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre convencimento.

§ 2º - Os Estados-partes no presente pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

2. **Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades**, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.<sup>43</sup> (grifou-se).

Desde então, os Estados foram instados a prover os meios necessários para a subsistência de seus cidadãos:

[...] todo Estado-Parte do Pacto é obrigado a assegurar que toda pessoa sob sua jurisdição tenha acesso ao mínimo essencial no tocante ao direito à alimentação, que

<sup>41</sup> JOHNSON, D. Gale. **A crise de alimentos**. Rio de Janeiro: Atlântida, 1975, p. 28.

<sup>42</sup> SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 301. A Revolução Verde se deu, sobretudo, entre os anos 60 e 70, com o fim de aumentar a produtividade agrícola, por meio de produtos químicos, favorecendo as grandes empresas e países, em detrimento da agricultura familiar de pequena escala.

<sup>43</sup> PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966). Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 30 ago. 2008.

deve ser suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para assegurar a erradicação da fome.<sup>44</sup>

Alguns países, dentre os quais o Brasil, resistiram por longas décadas até subscreverem e implementarem o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Tal desídia deve-se, em grande medida, às políticas neoliberais adotadas a partir dos choques petrolíferos<sup>45</sup>, notadamente pelos governos Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, durante a década de 80.

Estas políticas disseminaram a lógica de estado mínimo, que deveria realizar cortes drásticos nas políticas do bem-estar para manter a dívida pública sanada, a inflação debelada e o crescimento econômico da nação. Reverenciadas por alguns, abominadas por outros, estas práticas findaram por colocar a ordem social em segundo plano, o que colaborou com o prejuízo à implementação do direito à alimentação adequada.<sup>46</sup>

Entre 1987 e 1989, malgrado o neoliberalismo reinante, um estudo elaborado pela Subcomissão de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre o direito à alimentação adequada reafirmou a obrigação do Estado

[...] de respeitar, proteger e garantir (facilitar e prover) todos os direitos humanos, sejam políticos, civis, econômicos, sociais ou culturais. Respeitar inclui uma obrigação de não-interferência [...] A obrigação de proteger requer do Estado medidas para prevenir que terceiros como empresas ou indivíduos interfiram ou privem os indivíduos de seus direitos. Facilitar implica num dever de tomar medidas positivas para permitir que indivíduos e comunidades desfrutem dos seus direitos.<sup>47</sup>

A omissão estatal, entretanto, persistiu. Muito em razão da conjugação das políticas neoliberais com o processo de globalização econômica forjado pelas “medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e estabilização de economias ‘emergentes’ – notadamente latino-americanas”<sup>48</sup> – ditadas pelo Consenso de Washington no início da década de 90, que

<sup>44</sup> PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.17-47.

<sup>45</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 26.

<sup>46</sup> SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p.191-263, p. 255.

<sup>47</sup> EIDE, Asbjorn. **Origin and historical evolution of the right to food**. Córdoba: [s.n.], 2007, p. 6. Disponível em: <[http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba\\_presentation\\_final\\_EIDE.doc](http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba_presentation_final_EIDE.doc)>. Acesso em: 31 ago. 2008.

<sup>48</sup> PIOVESAN, Flávia et al. A responsabilidade do Estado na consolidação da cidadania. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 319- 338, p. 325.

viabilizou “a transnacionalização dos mercados e a privatização do Estado, condenando os tributos progressivos e os gastos sociais, em prol da austeridade monetária.”<sup>49</sup>

O recrudescimento deste programa findou por prejudicar não apenas a condução das políticas públicas em termos globais, como também as populações mais vulneráveis dos países em desenvolvimento<sup>50</sup>, que se viram negadas a incrementos e empréstimos, sujeitas a elevados índices de desemprego e à crescente desigualdade social<sup>51</sup>, impedidas, portanto, do acesso aos direitos sociais mais básicos, dentre os quais, destaca-se a alimentação adequada.

Destarte, se há algum crédito neste período pelo desenvolvimento e ulterior reconhecimento da alimentação adequada, este não poderá ser concedido às entidades estatais, mas, ao contrário, deve ser outorgado, em grande parte, ao trabalho desempenhado pelas organizações não governamentais, as quais firmaram posição sobre a relevância do tema e mobilizaram diversos países para a causa através do encontro conhecido como Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, ocasião em que:

Mais de 1.000 organizadores oriundos de mais de 80 países participaram do fórum paralelo de organizações não-governamentais durante a conferência. Vários governos foram também ativos em exigir que a Conferência reconhecesse e construísse o direito à alimentação. Eles obtiveram sucesso considerável: Na declaração da Cúpula Mundial da Alimentação, os líderes de Estado e Governo ali reunidos reafirmaram o direito de todos ao acesso seguro e a alimentação nutritiva, consistente no direito à alimentação adequada e no direito de todos serem livres da fome.<sup>52</sup>

Em seguida, foi adotado pela Organização das Nações Unidas o Comentário Geral nº. 12, que discorreu sobre a acessibilidade, a adequação e a frequência à alimentação adequada<sup>53</sup>, ratificando os três níveis de obrigação sobre a matéria, preceituados ainda em 1987, quais sejam: respeitar, proteger e garantir, conforme o disposto por Durán:

*La OG 12 ha colocado con firmeza el derecho a la alimentación en una perspectiva basada en el derecho, en la que los países asumen obligaciones positivas y negativas de respetar, proteger y realizar ese derecho en relación con todos los*

<sup>49</sup> PIOVESAN, Flávia et al. A responsabilidade do Estado na consolidação da cidadania. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 319- 338, p. 325.

<sup>50</sup> Id. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008, p. 183.

<sup>51</sup> GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 37.

<sup>52</sup> EIDE, Asbjorn. **Origin and historical evolution of the right to food**. Córdoba: [s.n.], 2007, p. 8. Disponível em: <[http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba\\_presentation\\_final\\_EIDE.doc](http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba_presentation_final_EIDE.doc)>. Acesso em: 31 ago. 2008.

<sup>53</sup> COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. **Comentário Geral nº. 12: o direito humano à alimentação**. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.be/downloads/comentario12.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

*seres humanos. Además, la OG 12 describe minuciosamente de qué manera los Estados incurren en violación del derecho a la alimentación.*<sup>54</sup>

Em 2002, a FAO decidiu por criar “um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de diretrizes para apoiar os esforços das nações para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada”<sup>55</sup>, findando na publicação das Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação Adequada em 2004.

Tal instrumento foi emblemático tanto por democratizar, como por sistematizar os fundamentos e perspectivas do direito à alimentação adequada, sendo consagrado como “a primeira iniciativa de governos em interpretar um direito econômico, social e cultural”, além de “recomendar ações para apoiar a sua realização”, e tem norteado, desde então, todas as iniciativas implementadas na sua consecução, conforme será demonstrado adiante.

Nos anos mais recentes, notadamente, a partir de 2006, a FAO tem buscado fomentar ações de promoção e monitoramento com enfoques diferenciados por continente, no intuito de criar diretrizes e intervenções que se assemelhem com o demandado por cada um, especialmente com sua cultura, tradição e costumes, de modo a tornar a realização da alimentação adequada mais eficaz.

## 1.2 Definição

O direito à alimentação adequada é aqui entendido como o acesso de todos os seres humanos “[...] aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região e de sua origem étnica.”<sup>56</sup>

É, pois, premissa básica de sobrevivência de todos os seres humanos, mas que não se limita ao simples acesso à “ração básica nutricionalmente balanceada”<sup>57</sup>, levando em consideração também os aspectos pertinentes aos hábitos e práticas, além da quantidade e qualidade adequadas da alimentação.

<sup>54</sup> DURÁN, Carlos Villán. **Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional**. Córdoba: [s.n.], 2007, p. 9. Disponível em: <[http://www.cehap.bellinux.net/IMG/doc/Carlos\\_Villan.doc](http://www.cehap.bellinux.net/IMG/doc/Carlos_Villan.doc)>. Acesso em: 11 out. 2007.

<sup>55</sup> FAO. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Roma: FAO, 2004. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

<sup>56</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. p.37-70, p. 38.

<sup>57</sup> Ibid., 2002, p. 38.

Ademais, o direito à alimentação adequada preceitua que sua satisfação plena somente se dará quando todos os membros da sociedade tiverem acesso aos nutrientes indispensáveis para uma vida saudável.

Destarte, a realização do direito à alimentação jamais poderá ser confundida com a mera satisfação da fome<sup>58</sup>, uma vez que o consumo de alimentos por si não propicia nutrição adequada se não for dotado das quantidades e qualidades necessárias para garantir equilíbrio físico e psicológico ao ser humano.

Hodiernamente, a FAO tem entendido que para o atual contexto – físico e ambiental – da América Latina, um adulto deverá ingerir diariamente, no mínimo, 1900 kcal.<sup>59</sup>

Mas não basta ingerir a quantidade básica de calorias preceituada. Fundamental também é a mensuração da quantidade e da qualidade dos alimentos ingeridos, ou seja, se constantes de porções regulares de proteínas, vitaminas e minerais.<sup>60</sup>

Neste diapasão, obviamente está incluso o acesso à água potável, que se caracteriza por compor o núcleo essencial da alimentação adequada. Sem água não podem ser providenciados, elaborados e comercializados apropriadamente os gêneros alimentícios, tendo em vista ser aquela a substância mais simples e de custo mais diminuto para proceder tanto com a higienização quanto com a efetiva preparação destes.

Ademais, sem a regular ingestão de água potável pelo organismo, a alimentação se torna prejudicada, o que pode incidir, inclusive, em óbito, considerando que o ser humano, pela sua própria constituição fisiológica, demanda um acesso satisfatório à água limpa e tratada para fins de digestão, absorção e excreção<sup>61</sup>, razão pela qual, quando da análise das políticas de promoção à alimentação adequada, serão destacadas aquelas que oportunizam o acesso frequente à água potável, a exemplo do Programa de Cisternas desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Ainda, sobre a ingestão dos nutrientes adequados, convém pontuar que, desde os anos 40 do século XX, Josué de Castro já destacava que a ingestão da alimentação, para ser

---

<sup>58</sup> CASTRO, Josué. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: o pão ou aço. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 18.

<sup>59</sup> BEURLIN, Alexandra. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 23.

<sup>60</sup> NUNES, Mercês da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 66.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 2008, p. 66.



considerada saudável, deveria ser compatível com as necessidades de cada ser humano, por isso sublinhava a relevância de o Estado cuidar não apenas dos acometidos pela fome crônica, que visivelmente flagela, mas também zelar pelos atingidos pela fome aguda, que silenciosa e paulatinamente fragiliza. Nas próprias palavras de Castro, elucida-se:

[...] É que existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, **ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que também pode conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo.**<sup>62</sup> (grifou-se).

Outro exemplo de ingestão inadequada de alimentos advém dos acometidos pelos “distúrbios nutricionais decorrentes da ingestão excessiva ou desequilibrada de energia e/ou nutrientes, em particular a obesidade, problema crescentemente importante no país”<sup>63</sup>, que aparentam estar bem alimentados, contudo, a ingestão excessiva de alimentos nem sempre lhes garante o suprimento nutricional devido, ensejando doenças das mais diversas ordens. Dentre as mais comuns, citam-se a cardiopatia, a hipertensão e a diabetes.

Nota-se, portanto, que o efetivo cumprimento do direito à alimentação adequada combina a adequação entre a quantidade de calorias e a qualidade dos nutrientes ingeridos, razão pela qual não podem ser destacados do objetivo maior, qual seja, a disponibilidade de alimentos para todos, indistintamente, respeitando-se os seus aspectos culturais, regionais e étnicos, conforme o estabelecido pela segurança alimentar e nutricional.

Sob a perspectiva de segurança alimentar e nutricional, a realização do direito à alimentação adequada tem adquirido novos contornos. Diz-se isto porque, até o início do século XX, a discussão sobre alimentos tinha por propósito exclusivo combater a fome<sup>64</sup>, portanto, o “estado crônico de carências nutricionais que podem levar à morte por inanição ou às doenças da desnutrição”<sup>65</sup>, desconsiderando por completo os fundamentos e os elementos norteadores que lhe estavam adstritos.

<sup>62</sup> CASTRO, Josué. Fome como força social: fome e paz. In: CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome: um tema proibido – últimos escritos de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.75-87, p. 77.

<sup>63</sup> Ibid., 2003, p. 19.

<sup>64</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37-70, p. 40.

<sup>65</sup> CARNEIRO, Henrique. **Comida e sociedade: uma história da alimentação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 24.

A partir de então, a ideia de segurança alimentar tornou-se conjugada ao direito à alimentação adequada. Primeiramente, esta aproximação deveu-se ao contexto de segurança nacional vigente na época, que identificava a segurança alimentar com a “capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar.”<sup>66</sup>

Em seguida, especialmente nos meados da década de 50, a segurança alimentar trouxe para o centro das discussões a assistência alimentar, que deveria ser implementada por meio dos excedentes agrícolas como solução para todos os males ocasionados pela falta de alimentação.<sup>67</sup>

Posteriormente, quando da década de 80, incluiu em seu rol de mecanismos para a obtenção do direito à alimentação adequada a “oferta estável e adequada de alimentos e de garantia de acesso e de qualidade. Para tanto, reafirma-se a necessidade da redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza [...]”<sup>68</sup>

Consoante Valente, entre o final da década de 80 e a década de 90, foi adicionada à expressão segurança alimentar o termo “nutricional”, de modo a abranger, também,

[...] questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas. Ao mesmo tempo, entram em cena as questões de equidade, justiça e relações éticas entre a geração atual e as futuras, quanto ao uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado, sob a égide da discussão de modos de vida sustentável.<sup>69</sup>

Assim, o conceito de segurança alimentar, que inicialmente comportava os requisitos de *food safety* e *food security*<sup>70</sup> - sendo o primeiro decorrente das “condições de acesso físico e econômico de todos aos alimentos em quantidade e qualidade suficiente”<sup>71</sup>, enquanto que o segundo refere-se à inocuidade dos alimentos -, findou por alcançar aspectos mais complexos, como a equidade e a sustentabilidade.

---

<sup>66</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37-70, p. 40.

<sup>67</sup> Ibid., 2002, p. 41.

<sup>68</sup> Ibid., 2002, p. 41.

<sup>69</sup> Ibid., 2002, p. 41.

<sup>70</sup> NUNES, Mercés da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 60-61.

<sup>71</sup> Ibid., 2008, p. 61.

Este conceito trouxe consigo novas discussões, como a pertinente aos organismos geneticamente modificados<sup>72</sup>, elementos de natureza ambígua que ao longo da sua história têm reiteradamente prejudicado a realização da alimentação adequada tanto para as gerações presentes como para aquelas do porvir.

Ademais, malgrado os cientistas responsáveis pelos organismos geneticamente modificados tenham assegurado, através de sua implementação, dentre outras benesses, a erradicação da fome e uma nutrição equilibrada no mundo, passadas duas décadas, infelizmente, a realidade difere do declarado: inúmeros danos foram ocasionados por tais organismos em toda a cadeia que os cerca, desde quem trabalha no seu cultivo, passando pelo próprio meio ambiente, alcançando os que efetivamente fazem uso de seus elementos, assim como os pequenos trabalhadores rurais, que são frequentemente massacrados pela oligopolização provocada no mercado; enquanto a fome, a mesma que os cientistas haviam prometido debelar, prossegue se alastrando no mundo.

Não se pode olvidar, ainda, o caráter emancipatório que a segurança alimentar e nutricional trouxe à realização do direito à alimentação adequada, uma vez que incluiu no debate novos elementos, tais como cultura, ambiente e sustentabilidade, além de ter exposto, como no caso dos organismos geneticamente modificados, a necessidade de uma fiscalização mais eficaz, em prol de uma oferta de alimentos de qualidade.

Por tudo isso, entende-se que a segurança alimentar e nutricional tem garantido a progressividade do direito à alimentação adequada, na medida em que considera todo o seu ciclo de concreção: desde a disponibilidade do alimento - se por conta do próprio cidadão, através de terceiros ou do aparato estatal -; passando pela observância quanto à qualidade com que o alimento se apresenta - se livre de modificações genéticas e apto a agregar os nutrientes necessários a uma vida saudável -; alcançando os cuidados com a sustentabilidade ambiental e com a diversidade cultural -; incluindo, assim, os que ora usufruem dos víveres e as gerações vindouras, que haverão, também, de demandar uma alimentação apropriada.

Finalmente, esclarece-se que o direito à alimentação adequada é entendido como dotado de fundamentalidade, ou seja, como direito que goza de tamanha relevância para o Estado

---

<sup>72</sup> SALES, Claudino Carneiro. **Organismos geneticamente modificados, alimentos transgênicos e biossegurança**: perspectivas ambientais e legais. Fortaleza: Expressão, 2007, p. 10-11.

Democrático de Direito<sup>73</sup>, que a sua efetivação torna-se imprescindível para a proteção da dignidade da pessoa humana<sup>74</sup>, argumento que será desenvolvido infra.

### **1.3 Da fundamentalidade do direito à alimentação adequada**

Direitos fundamentais, conforme Lopes, “são princípios jurídica e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal.”<sup>75</sup>

O direito à alimentação adequada, por seu turno, esteia sua fundamentalidade, dentre outros dispositivos, na cláusula de abertura firmada no art. 5º, § 2º, da CF, que permite a inclusão, no rol constitucional, de direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados, a saber: “§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

A inclusão formal do direito à alimentação adequada no catálogo dos direitos fundamentais, graças à norma prevista no art. 5º, § 2º, não é o único, nem talvez o mais forte argumento para afirmar a sua natureza de direito fundamental. Pelo contrário, o mais sólido deles é sua correspondência substancial com a definição de direitos fundamentais, entendidos estes como princípios jurídicos positivos, de nível constitucional, que refletem os valores mais essenciais de uma sociedade, visando a proteger diretamente a dignidade humana, na busca pela legitimação da atuação estatal e dos particulares.<sup>76</sup>

Desta definição infere-se que os direitos fundamentais são normas positivas do mais alto nível hierárquico, visto sua função de preservar a dignidade de todo ser humano, tarefa que deve ser o centro e fim de todo agir. Aliás, a proteção da dignidade humana é o elemento essencial para a caracterização de um direito como fundamental. É verdade que todo direito, toda norma jurídica, tem como objeto a salvaguarda e bem-estar do ser humano - ou pelo

---

<sup>73</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 91.

<sup>74</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001, p. 36-37.

<sup>75</sup> *Ibid.*, 2001, p. 37.

<sup>76</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila; CHEHAB, I. M. C. V. A implementação do direito fundamental à alimentação adequada no Estado Democrático brasileiro. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XVII, 2008, Salvador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

menos assim deveria ser - mas, no caso dos direitos fundamentais, essa proteção é direta e sem mediações normativas.<sup>77</sup>

O caráter principiológico dos direitos fundamentais deriva, por sua vez, da estrutura abstrata do seu enunciado, conforme os ensinamentos do jurista alemão Alexy.<sup>78</sup> Por outro lado, afirma-se, também, que os direitos fundamentais buscam legitimar o Estado à medida que o grau de proteção desses direitos permitirá definir o grau de democracia vigente. Contudo, não apenas o Estado está submetido aos limites impostos pelas normas dos direitos fundamentais: os particulares também devem obediência aos seus ditames.<sup>79</sup>

Verifica-se, portanto, que o direito à alimentação adequada tanto se faz presente na Constituição, como é merecedor do caráter de fundamentalidade que ora se vergasta, na medida em que anuncia norma de importância suprema, que delinea direito indispensável à concretização da dignidade e da própria vida humana, sendo ratificado por diversas leis nacionais e documentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário.

Incontestemente é, também, a identidade do direito em apreço para com o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que a concretização deste princípio pressupõe a realização do direito à alimentação adequada que, embora não exposto no seio constitucional, encontra guarida no próprio senso de efetivação dos direitos mais básicos em prol da vida, razão pela qual deve ser entendido de modo a acolher todos os direitos e garantias que consigo se coadunem.

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, **onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas**, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e **os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana.**<sup>80</sup> (grifou-se).

Nessas circunstâncias, aplicável é a ideia de mínimo existencial<sup>81</sup>, entendida por Barcellos como um “conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana

<sup>77</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila; CHEHAB, I. M. C. V. A implementação do direito fundamental à alimentação adequada no Estado Democrático brasileiro. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XVII, 2008, Salvador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

<sup>78</sup> ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionais, 1993.

<sup>79</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

<sup>80</sup> ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Justiça e exclusão social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, XII, **Anais...**, 1999, p. 60.

<sup>81</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 230.

digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado [...]”, o que ratifica a tese da promoção e da defesa da alimentação adequada como pressuposto para a realização da dignidade da pessoa humana.

A mesma autora, ao discorrer especificamente sobre a assistência aos desamparados, torna indubitável seu entendimento sobre a vinculação da dignidade da pessoa humana e da alimentação:

A assistência aos desamparados representa o último recurso na preservação da dignidade humana. Afóra as formas já institucionalizadas pela Constituição Federal, [...] seu conteúdo é dado pelas condições mais elementares que se exige para a subsistência humana: **alimentação**, vestuário e abrigo.<sup>82</sup> (grifou-se).

Corroborando com o dissertado, Jacintho afirmou:

[...] **a dignidade humana como direito material apresenta um núcleo essencial cujos elementos integradores são** – sem exclusão de outros que possam ser assim apresentados – a liberdade de crença, e os direitos à saúde, educação, moradia e **alimentação**. O primeiro vazado como princípio, o restante como regras.<sup>83</sup> (grifou-se).

Merecem também ser compartilhados os ensinamentos de Sarlet, que sobre o tema assevera:

Uma outra dimensão intimamente associada ao valor da dignidade da pessoa humana **consiste na garantia de condições justas e adequadas de vida para o indivíduo e sua família**, contexto no qual assumem relevo [...] em última análise, à proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e à asseguaração de uma existência com dignidade.<sup>84</sup> (grifou-se).

De igual modo, a fundamentalidade decorre da consonância da alimentação adequada para com o regime democrático de direito aqui professado, que se ampara no seu preceito basilar, qual seja, “do povo, pelo povo, para o povo.” Sem essa garantia de subsistência mínima através de uma alimentação adequada para todos, não há que se falar em democracia genuína, pois que estaria corrompida em sua principal finalidade.

---

<sup>82</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 320-321.

<sup>83</sup> JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **Dignidade humana** – princípio constitucional. Curitiba: Juruá, 2008, p. 148-149.

<sup>84</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 122.

Acerca do regime democrático, o contrário também é verdadeiro, ou seja, é por meio dele, segundo Sen, que se concebe a possibilidade de desenvolvimento e engajamento para as lutas políticas e sociais, inclusive, para o enfrentamento da insegurança alimentar.<sup>85</sup>

Esse posicionamento é compartilhado por Silva, que alerta sobre os males provocados pelo modelo de desenvolvimento aplicado no Brasil, inclusive, incidente sobre a privação da cidadania:

A pobreza, portanto, não é apenas um fenômeno estatístico ou biológico. Mas também político. Não é só atraso no acesso aos bens de consumo, mas privação de cidadania. Vale dizer, é consequência estrutural de um modelo de desenvolvimento que gera privilégios e privações à medida que se expande, ou se retrai, sem regulação social. Por isso, em muitos lugares deste país, a luta contra a fome tem como requisito fundador, literalmente, dar a luz à sociedade civil organizada. Sem ela a desigualdade não será vencida – nem mesmo com a retomada do crescimento.<sup>86</sup>

Para fins exemplificativos do todo asseverado, expõem-se – e adiante se comenta – alguns dispositivos constitucionais que reiteram a plausibilidade do direito fundamental à alimentação adequada para o ordenamento jurídico vigente:

**Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.** (grifou-se).

**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 [...]** (grifou-se).

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

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Art. 200 – Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano.

**Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação [...]** (grifou-se).

Em relação ao art. 6º, especificamente sobre a saúde e a assistência aos desamparados, entende-se serem estes os cabedais para a alimentação adequada, na medida em que a promoção de ambos é imprescindível para a consecução desta. Sem alimentação adequada jamais se poderá afirmar a efetividade dos direitos sociais fundamentais da saúde e da

<sup>85</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 175.

<sup>86</sup> SILVA, José Graziano. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 45-51, maio/ago. 2003.

assistência aos desamparados, em especial, deste último, haja vista seu objetivo de “garantir às pessoas, sem meios de sustento, condições básicas de vida digna e cidadania, cumprindo também o objetivo constitucional de erradicação da pobreza [...]”<sup>87</sup>

Ainda sobre o art. 6º da Constituição Federal, deve ser ressaltado que, atualmente, tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC), sob os nºs. 47/2003 e 64/2007, de autoria, respectivamente, do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e do Deputado Federal Nazareno Fontenele (PT/PI), para fins de inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais ali constantes.<sup>88</sup>

No que tange ao art. 7º, inciso IV, merece ser dito que a ideia de salário mínimo capaz de atender às necessidades básicas, inclusive, às vinculadas à alimentação, advém das lutas de Josué de Castro nos idos anos 40, que, com seu primeiro projeto sobre a matéria, assim já pleiteava.

Pertinente ao art. 23, inciso X, deve ser esclarecido que este, como poucos, demonstra o reconhecimento pelo Estado brasileiro da pobreza em seu território, bem como impõe a urgente formação de uma rede federativa para o seu enfrentamento, que deve ser propulsora de mudanças sociais, combatendo as causas da pobreza e promovendo a integração social, o que torna imprescindível o planejamento e a atenção básica à alimentação adequada.

O estabelecido pelo art. 200, inciso VI, da Constituição Federal, deve ser analisado sob a perspectiva da responsabilidade do Estado em resguardar a qualidade da alimentação a ser adquirida ou a inocuidade dos alimentos (*food safety*), matéria também relacionada à segurança alimentar.<sup>89</sup>

Referente ao art. 227, nele tem-se a proteção prioritária dos direitos de crianças e adolescentes, forjada, dentre outros, pela alimentação adequada, que deve ser realizada pelo Estado, pela família e pela sociedade. O destaque para a responsabilidade compartilhada propicia o fortalecimento da exequibilidade do direito à alimentação adequada, na medida em

---

<sup>87</sup>TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social** – legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 217.

<sup>88</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 47/2003. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

<sup>89</sup> NUNES, Mercês da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 61.



que esclarece quem são os sujeitos passivos e os seus destinatários e, ao mesmo tempo, delinea a amplitude da obrigação constitucional.<sup>90</sup>

Com fundamento nos dispositivos supracitados e nos aspectos doutrinários cunhados sobre a matéria, Paulo Cogo Leivas bem conclui, ao dizer que:

Há, portanto, um direito fundamental à alimentação que deve ser realizado pelo Estado por meio de medidas adequadas e necessárias. Em caso de ausência ou ineficácia destas medidas, surgem direitos subjetivos públicos à alimentação a serem veiculados, preferencialmente, por meio de ações judiciais coletivas com vista a resguardar a universalidade e uma proteção igualitária a todas as pessoas [...] <sup>91</sup>

Não se pode olvidar, embora o tema seja objeto do capítulo seguinte, que a fundamentalidade do direito à alimentação adequada pode ser justificada por dimanar de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, bastando, para tanto, que o Brasil seja signatário do documento e obedeça ao regramento do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Assim, no caso específico do direito à alimentação adequada, não restam dúvidas quanto à sua fundamentalidade, mesmo que esta dependa apenas dos pronunciamentos internacionais, haja vista que tanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, como, e principalmente, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro desde 1992, colaborando, inclusive, com a feitura de documentos nacionais sobre a matéria<sup>92</sup>, conforme será verificado no próximo capítulo.

Ante o exposto, resta indubitável o acolhimento do direito à alimentação adequada pelo ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, da sua fundamentalidade, considerando sua formalização decorrente do regime, da sua presença em diversos dispositivos constitucionais, dos princípios e dos tratados de que o Brasil é parte, além da sua relevância como instrumento na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

---

<sup>90</sup> FERNANDES, Marina Aires. **Acesso à justiça de crianças e adolescentes no Estado do Ceará**. Fortaleza: UNIFOR, 2007, p. 57. Disponível em: <<http://www.cedecaceara.org.br/docs/monografia-marina.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2008.

<sup>91</sup> LEIVAS, Paulo Cogo. O direito fundamental à alimentação: da teoria das necessidades ao mínimo existencial. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.79-92, p. 91-92.

<sup>92</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37-70, p. 72.

## 2 MECANISMOS JURÍDICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL

A construção jurídica do direito fundamental à alimentação adequada no Brasil é fruto de um processo de lutas democráticas, no mais das vezes, influenciado pelos documentos internacionais pertinentes à matéria, em especial, pela Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e pelo Comentário Geral nº. 12 da Organização das Nações Unidas (1999), bem como pelas constituições nacionais, as quais, embora não lhe garantindo um *locus* expresse, teceram os caminhos necessários para a sua inclusão pela cláusula de abertura forjada no art. 5º, § 2º, da atual Carta Magna.

Este arcabouço normativo foi sendo urdido paulatinamente tanto por meio de sua interpretação, como da elaboração de diversos dispositivos infraconstitucionais, a exemplo da Lei nº. 11.346/2006 (LOSAN), findando por sedimentar a obrigatoriedade na observância da promoção e defesa da alimentação adequada em solos pátrios, na responsabilização do Estado, na fundamentalidade daquele direito e na imprescindibilidade de um controle social efetivo para sua consecução.

### 2.1 Normas constitucionais

A Constituição brasileira de 1824 decorreu de um processo traumático de dissolução da Assembleia Constituinte, seguida pela outorga do monarca<sup>1</sup>, que, em meio a críticas e revoltas, tentou aliar o liberalismo em voga ao absolutismo do Poder Moderador. Nas palavras de Andrade e Bonavides:

A Constituição mostrava com exemplar nitidez duas faces incontrastáveis: a do liberalismo, que fora completa no Projeto de Antônio Carlos, mas que mal sobrevivia com o texto outorgado, não fora a declaração de direitos e as funções atribuídas ao Legislativo, e a do absolutismo, claramente estampada na competência

---

<sup>1</sup> SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 189-190.

deferida ao Imperador, titular constitucional de poderes concentrados em solene violação dos princípios mais festejados pelos adeptos do liberalismo.<sup>2</sup>

Para o objeto deste estudo, merecem ser enfatizados o art. 178, que dispôs sobre as atribuições e limitações do Estado; e o art. 179, no qual foi estabelecido um rol de direitos e garantias individuais, dentre os quais se destaca o socorro público, firmado no seu § 31, todos da Constituição Imperial.

Nesse período, o sistema constitucional como um todo era direcionado apenas para os cidadãos, assim considerados apenas os homens letrados e abastados. Tal primazia não era injustificada, mas decorria do fato de serem eles os maiores patrocinadores da monarquia constitucional.

O Imperador, através da Carta, garantiu-lhes suas propriedades, bem como a quase exclusividade do exercício dos direitos políticos no país, e, por conseguinte, em lealdade, caberia a este patriciado rural afiançar a perpetuação do monarca no poder.<sup>3</sup>

A Constituição de 1891, a primeira do Período Republicano, foi marcada pelo ideário do positivismo e da hegemonia do Poder Executivo, ambos decorrentes do modelo estadunidense<sup>4</sup>. Não se debruçando sobre quaisquer das questões sociais, ao contrário, pautou-se em um modelo de Estado mínimo, cercado por um aparato legislativo e burocrático de membros das oligarquias e das burguesias latifundiárias, os quais se restringiam à concessão de seus próprios interesses.

Josaphat Marinho, entretanto, demonstrou que a omissão para com as temáticas sociais não era singularidade brasileira, mas era inerente ao período histórico de elaboração da Carta Constitucional:

Ainda é de lembrar que a Constituição de 1891 ignorou os problemas sociais e do trabalho. Verdade é que esses fenômenos foram ignorados também pela generalidade das Constituições dos Estados liberais e burgueses da época. Não obstante ser de 1848 o manifesto comunista, despertando atenção de estadistas, de políticos e juristas para os fenômenos que emergiam da questão social, as Constituições do mundo liberal timbraram em silenciar sobre essas questões. O Estado do *laissez faire, laissez passer*, o Estado abstencionista, não considerava tais problemas como fundamentais à estrutura da ordem jurídica e política.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2002, p. 105.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 2002, p. 108-109.

<sup>4</sup> SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 193.

<sup>5</sup> BRASIL. **O pensamento constitucional brasileiro** – ciclo de palestras realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 63.

A inovação aqui jungida deveu-se à cláusula de abertura prevista no art. 78 da Constituição da República, que determinou a inclusão das garantias e direitos mesmo que não expressos, desde que consoantes com a forma de governo e com os princípios constitucionais.

O período seguinte ao da promulgação constitucional foi de revoluções sucessivas, dentre as quais, citam-se: Guerra de Canudos, Revolução Federalista, Levante do Forte de Copacabana e Coluna Prestes<sup>6</sup>, culminando com a Revolução de 1930 e com a posterior ordem constitucional inaugurada pela Constituição de 1934. Conforme interpretação de Franco, essa Carta tornou-se emblemática, na medida em que:

[...] incorpora plenamente aquilo que os autores costumam chamar o **sentido social do Direito**. Estas palavras têm um significado mais amplo do que o contido na expressão Direito do Trabalho. O sentido social do Direito compreende todas as manifestações da tendência de se enquadrar, dentro do molde das normas constitucionais, as mais importantes relações humanas estabelecidas no seio da sociedade. Fazem, assim, parte desse sentido social do Direito, além das normas que regulam as relações de trabalho, aquelas que dizem respeito à família, à educação, à saúde, à paz internacional, à proteção dos interesses nacionais (nacionalismo) e outras do mesmo alcance social genérico.<sup>7</sup> (grifou-se).

Mencionou, também, a responsabilidade da União e dos Estados de prover a saúde e a assistência pública aos cidadãos, consoante o estabelecido em seu art. 10, inciso II, o que indiretamente concerne à concretização da alimentação adequada, tendo, ainda, em seu art. 157, § 2º, disposto, especificamente, sobre a assistência alimentar para crianças, por meio de um fundo para financiamento da educação.<sup>8</sup>

Largamente influenciada pela Constituição da Alemanha de 1919, que priorizou as políticas públicas sociais e ampliou os direitos políticos, bem como pela Política do “*New Deal*”<sup>9</sup>, a Constituição brasileira de 1934 pode ser sintetizada no seu próprio Preâmbulo, que assumia por escopo “organizar um regime democrático, que assegure à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico.”<sup>10</sup>

Infelizmente, essa Constituição teve vigência breve, haja vista que o Presidente Getúlio Vargas, no afã de garantir a sua permanência no poder, outorgou a Constituição de 1937,

<sup>6</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 14.

<sup>7</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro – formação constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. 2, p. 197-198.

<sup>8</sup> BEURLEN, Alexandra. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 58.

<sup>9</sup> Plano de intervenção estatal criado pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt para enfrentar a severa crise econômica enfrentada pelos Estados Unidos da América na década de 30, sobretudo, após a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, que ensejou o financiamento de políticas de amparo e de desenvolvimento social, bem como do fomento do crédito e do setor de construção civil.

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 15 out. 2008.

também conhecida como Polaca - dada sua vinculação com a Carta da Polônia. Para os mais tradicionais, a Constituição de 1937 resultou do

[...] impasse econômico, social e político em que se encontrava o país, ingovernável com a Constituição de 1934, que representava, como todas as constituições do liberalismo clássico, mais uma declaração negativa da liberdade do cidadão contra o Estado, do que um instrumento operacional de Governo.<sup>11</sup>

Entretanto, a maioria entende tal Carta como fruto do autoritarismo de Vargas, que por meio de um único documento suprimiu direitos, acolheu a pena de morte, estabeleceu eleições indiretas e colocou o país na contramão de sua própria História, o que somente foi resgatado com a Constituição de 1946.

Por meio da Carta Constitucional de 1946, estabeleceu-se que o direito ao trabalho deveria possibilitar uma existência digna (art. 145), demonstrando, segundo Beurlen, uma preocupação implícita com os direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>12</sup>

Esta Carta, ainda, vinculou, no seu art. 147, o uso da terra ao bem-estar social, além de ter mencionado, no art. 156, a responsabilidade do Estado de facilitar a fixação do homem no campo.

Destaca-se também o art. 29 das suas Disposições Transitórias, que estabeleceu o prazo de vinte anos, a contar da data de sua promulgação, para que o Governo Federal elaborasse e executasse um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, devendo, para tanto, ser aplicado valor não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.<sup>13</sup>

Em 1967, três anos depois do Golpe Militar, foi outorgada uma nova Constituição, com traços eminentemente centralizadores e limitadores dos direitos individuais, e que se tornou conhecida por ser instrumento de suplantação da legalidade e da dignidade da pessoa humana, forjada em um período de elevada concentração de renda pelas oligarquias regionais e partidárias da ditadura e de endividamento do país para com organismos financeiros estrangeiros.<sup>14</sup>

Para este estudo, relevante é o destaque da proposta de Reforma Agrária levada a cabo em novembro de 1964, que visava a instituir um imposto territorial progressivo, indiretamente

---

<sup>11</sup> BRASIL. **O pensamento constitucional brasileiro** – ciclo de palestras realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 134.

<sup>12</sup> BEURLEN, Alexandra. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 59.

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2002, p. 419.

<sup>14</sup> SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 383.

proporcional ao uso das terras. Embora de bom fito, o projeto não perseverou, principalmente, devido ao protecionismo articulado em favor dos grandes produtores rurais.<sup>15</sup>

De igual modo, merece ênfase a instituição dos fundos de distribuição de recursos pelo art. 26 e seguintes da Constituição de 1967, que, em certa medida, como o asseverado pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, contribuiu para “o desenvolvimento brasileiro, pois permitem que recursos auferidos em regiões mais ricas sejam aplicados em regiões mais pobres, exatamente para levantar o nível de serviços públicos [...]”<sup>16</sup>, e concorreu para o enfrentamento da insegurança alimentar, como será comentado no capítulo seguinte.

A Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969, acolhida como instauradora de uma nova ordem, e, portanto, recepcionada como Constituição, não suprimiu os direitos e garantias fundamentais, contudo, deles não se propôs a fazer uso<sup>17</sup>, pois manteve o título da ordem social e econômica, afirmando, inclusive, sua finalidade de justiça social, conquanto tenha sido aquele um período de significativa apartação socioeconômica no Brasil.<sup>18</sup>

Sob a égide desta Carta, também foi ratificada a responsabilidade da União nas situações de calamidade, especialmente, no tocante às inundações e às secas (art. 8º, inciso XIII), além de ter sido redimensionada a participação dos entes federativos nos fundos, conforme o estabelecido pela Emenda Constitucional 27/85, que alterou a redação anterior do art. 25.<sup>19</sup>

Com a abertura política lenta e gradual propiciada formalmente pela Lei da Anistia, de 1979, constituiu-se um movimento popular pela redemocratização do Brasil, requerendo, dentre outros pleitos, eleições diretas, concretização dos direitos e garantias fundamentais e elaboração de uma nova Constituição, cuja promulgação se deu em 5 de outubro de 1988.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, inaugurou um período ímpar na história brasileira, possibilitando a inclusão no seu bojo de proposições elaboradas pelos mais diversos segmentos da sociedade. Fundamentou o seu exercício na cidadania e na dignidade da pessoa humana, além de ter prospectado a construção de uma

<sup>15</sup> SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 384.

<sup>16</sup> BRASIL. **O pensamento constitucional brasileiro** – ciclo de palestras realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 194.

<sup>17</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 39.

<sup>18</sup> Ibid., 2006, p. 38.

<sup>19</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2008.

sociedade não apenas justa, como previsto nas Cartas do Período Ditatorial, mas igualmente livre e solidária.

Ademais, realocou o título dos direitos e garantias fundamentais, tradicionalmente situado na parte final das constituições brasileiras, para se fazer presente logo após o primeiro título. Tal medida, embora pareça de importância secundária, cunhou uma mensagem emblemática aos gestores públicos e à sociedade em geral acerca dos novos tempos de prevalência democrática e de respeito ao ser humano, conforme o enfatizado pelo discurso do Deputado Federal Ulisses Guimarães em sua promulgação.

Diferentemente das sete Constituições anteriores, começa com o homem. Geograficamente testemunha a **primazia do homem, que foi escrita para o homem, que o homem é o seu fim e a sua esperança, é a Constituição cidadã. Cidadão é o que ganha, come, mora, sabe, pode se curar [...]**.<sup>20</sup> (grifou-se).

Nessa esteira, agremia-se Piovesan, ao comentar sobre a Carta de 1988, afirmando que

[...] avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil.<sup>21</sup>

Esse progresso incidiu, inclusive, sobre a tese aqui defendida, acerca da fundamentalidade do direito à alimentação adequada, na medida em que o ordenamento jurídico vigente fez constar diversos dispositivos que privilegiam a defesa e a promoção dos valores inerentes à vida, à igualdade e à dignidade, os quais indiretamente ratificam o ora exposto, senão veja-se:

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

[...]

III - a **dignidade da pessoa humana**; (grifou-se).

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

**I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

[...]

**III – erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais.** (Grifou-se)

**Art. 5º – Todos são iguais perante à lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade [...].**

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2002, p. 501.

<sup>21</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008, p. 24.

Assim, desde seu primeiro artigo, a atual Carta Magna estabelece um raio de concretização vinculado à dignidade da pessoa humana, entendendo-se esta, nas palavras de Sarlet, como sendo:

[...] qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável [...]<sup>22</sup>

Verifica-se, portanto, que a proteção da dignidade da pessoa humana implica necessariamente na efetivação de direitos mínimos, dentre os quais não pode ser subtraído o direito à alimentação adequada.

Por semelhante modo, ao estabelecer como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a Constituição Federal definiu implicitamente a realização do direito à alimentação adequada, haja vista que não pode ser concebida uma sociedade de justiça e solidariedade, se lacunosa quanto à necessidade mais básica do ser humano, qual seja, a alimentação.

Aliás, ao mencionar a solidariedade e a justiça como objetivo da República Federativa do Brasil, o constituinte estabeleceu o Estado como parte na sua concretização, considerando ser este o principal responsável pela elaboração e execução de políticas públicas, que, por sua vez, devem retratar a importância concedida por aqueles para com a promoção e a defesa dos direitos fundamentais.

No que tange ao enunciado pelo inciso III, do mesmo art. 3º, da CF, acerca do objetivo de erradicação da pobreza, defende-se que este seja mais um aliado à tese da necessidade de defesa, em âmbito fundamental, da alimentação adequada, uma vez que a erradicação da pobreza perpassa, necessariamente, pela promoção do acesso à alimentação a todos os cidadãos e cidadãs, indistintamente.

Também, convém destacar, por sua pertinência temática com a alimentação adequada, o direito à vida, urdido no *caput* do art. 5º, do Título II, da Carta Magna, que dentre todos os demais, não pode prescindir da alimentação pelas questões fisiológicas próprias à sobrevivência, de modo que afirmar como direito fundamental a vida e prescindir da

---

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.



alimentação adequada é tornar o ordenamento jurídico incongruente, porque estaria se dispondo sobre um direito, mas desconsiderando o modo pelo qual este deve ser realizado.

Destarte, necessária se faz a compreensão de que o direito à alimentação adequada é tão fundamental quanto o direito à vida, pois que, em idêntica medida, protege a dignidade humana, fornecendo-lhe, inclusive, meios para sua existência e para o seu desenvolvimento.

Sem alimentação, em quantidade e qualidade adequadas, não há vida digna. Mais: sem que aquela seja concebida como dever do Estado, direito de todo cidadão e consectário lógico do direito à vida, forjar-se-á apenas um realce das políticas públicas contra a fome, e não como promotoras da alimentação adequada, veiculadas apenas como beneficência, o que, na maioria das vezes, acabam por promover relações de subserviência, de troca de favorecer e de votos.

Por tudo isso, não pode ser negada a vindicação aqui elaborada sobre o caráter fundamental do direito à alimentação adequada, uma vez que se encerra não apenas na interpretação decorrente dos princípios e de sua concretização, mas do próprio regime democrático e dos documentos internacionais acolhidos pelo ordenamento pátrio, tal qual o realçado no capítulo anterior.

## 2.2 Normas infraconstitucionais

O Decreto-lei nº 2162/40 foi o primeiro documento legislativo brasileiro elaborado para garantir a alimentação adequada, tendo sido baseado, primordialmente, em uma pesquisa sobre a situação econômica da região Nordeste, a partir da qual se criou o salário-mínimo, determinando que “a remuneração mínima de todo trabalhador adulto deveria ser suficiente para satisfazer as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.”<sup>23</sup>

Emblemática, também, pela sistematização do assunto, foi a Lei nº. 5.829, 30 de novembro de 1972, que criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), sob a forma de autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, o qual se responsabilizava por ordenar

[...] programas de assistência alimentar destinados a atender, prioritariamente, a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrízes, lactentes e população infantil até seis anos, assim como

---

<sup>23</sup> COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. **Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20na%20SAN%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2008.

programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar.<sup>24</sup>

Posteriormente, o Decreto nº. 72.034, de 30 de março de 1973, instituiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com o propósito “de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda.”<sup>25</sup>

Contudo, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, do fortalecimento dos movimentos sociais e do reconhecimento dos direitos sociais como passíveis de exigibilidade frente ao Estado, que os processos legislativos inerentes à política de segurança alimentar se consolidaram, ensejando, nas últimas duas décadas, a construção de mecanismos hábeis de promoção e defesa da alimentação adequada.

O Decreto nº. 807/93 pode ser incluído neste rol, especialmente por colaborar para a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias da política de segurança alimentar brasileira.

Por meio dele foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), “cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao Presidente da República deviam ser exercidas por uma parceria entre ministros de Estado e representantes de vários setores da sociedade civil [...]”<sup>26</sup>, tendo demonstrado um nítido intento de fortalecimento das relações estatais e civis para a construção de um projeto que contemplasse aqueles que vivenciavam ou laboravam junto às questões de segurança alimentar.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto e, juntamente com ele, todo o trabalho que estava sendo desenvolvido foi substituído pela Comunidade Solidária (CS), formalizada com a edição do Decreto nº. 1366, de 12 de janeiro de 1995, que operou, no

---

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº. 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=121464>>. Acesso em: 20 set. 2008.

<sup>25</sup> BRASIL. Decreto nº. 72.034, de 30 de março de 1973. Instituiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=201668>>. Acesso em: 20 set. 2008

<sup>26</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para sua replicabilidade. Brasília: [s.n.], 2006, p. 7.

mais das vezes, de modo multifacetado e paliativo ante a gravidade da insegurança alimentar.<sup>27</sup>

Devido aos alarmantes índices de miséria e insegurança alimentar durante toda a década de 90<sup>28</sup>, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº. 31/2000, posteriormente editada como Lei Complementar nº. 111/2001, com o fim de distribuir uma parte do produto da arrecadação nacional, dentre outras receitas, para extirpar a pobreza, o que, novamente, restou infrutífero pelo limitado controle de recursos e de políticas que lhe eram pertinentes.

Em 2003, numa tentativa de demonstrar a veracidade do propalado na campanha presidencial, e ratificado em seu discurso de posse<sup>29</sup>, no que diz respeito ao compromisso de priorizar a elaboração das políticas governamentais de promoção de alimentação adequada para todos os brasileiros, o presidente Lula restaurou o CONSEA, agora como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República.

Com o novo CONSEA, foi evidenciada, igualmente, a necessidade da intersetorialidade nos debates, da diversidade dos que o compunham, inclusive para promover legitimidade ao que estava sendo proposto, associada a uma maior institucionalização da segurança alimentar e nutricional e da alimentação adequada no aparato burocrático brasileiro.<sup>30</sup>

Nessa esteira, foi criada, em 2003, a Câmara Setorial de Políticas Sociais para favorecer o diálogo entre os ministérios e alinhar as políticas de promoção social. Este órgão logrou êxito tanto na proposta de unificação dos programas de transferência de renda<sup>31</sup>, como na concepção dos grupos de trabalho interministeriais que lhes fossem vinculados, a saber: gênero, raça, criança, juventude, idoso, pessoas portadoras de deficiências, índios e Fome

---

<sup>27</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. p.51-107, p. 80.

<sup>28</sup> ROCHA, Sônia. **Pobreza no Nordeste: a evolução nos últimos trinta anos (1970-1990)**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003, p. 31; 70.

<sup>29</sup> DISCURSO de posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2003/01/44633.shtml>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

<sup>30</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para sua replicabilidade**. Brasília: [s.n.], 2006, p. 20.

<sup>31</sup> GAETANI, Francisco. O governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infra-estrutura. In: CONGRESO INTERNACIONAL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, 2003. Panamá. **Anais Eletrônicos**. Panamá: 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047113.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

Zero<sup>32</sup>, tendo o último se firmado posteriormente dentro da própria estratégia governamental de Segurança Alimentar e Nutricional.

No mesmo período, foram instituídos o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, (Lei nº. 10.689/03), o Programa Permanente de Combate à Seca (Lei nº. 10.638/03) e a Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835/04), os quais, conjuntamente, propiciaram meios para a realização da alimentação adequada de, aproximadamente, 42,6 milhões de brasileiros que viviam abaixo da linha da pobreza.<sup>33</sup>

Três anos depois, estas medidas findaram em duas grandes vitórias. A primeira foi a criação da Comissão Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, planejada para acompanhar os casos de violação ao direito em apreço. A segunda, sobretudo significativa, foi a aprovação da Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, também conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), que ratificou a fundamentalidade do direito à alimentação adequada e esclareceu os contornos do Sistema de Segurança Alimentar (SISAN) no Brasil, mediante os dispositivos firmados em seus arts. 2º e 3º, respectivamente.

Art. 2º – A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o Poder Público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população.

Art. 3º – A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.<sup>34</sup>

Dentre os êxitos da LOSAN, deve ser enfatizada sua delimitação da temática, que lhe garantiu instrumentais de justiciabilidade e exigibilidade perante a Administração Pública ou qualquer outro ente que lhe causasse danos, além da elaboração de um Sistema de Segurança Alimentar com enfoque na interdisciplinaridade e transversalidade, que preconizou uma nova ordem para as políticas públicas de promoção e controle à alimentação adequada.

---

<sup>32</sup> TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: entre a caridade e os gastos públicos. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdaldasru2006/11%20GT%20Maya%20Takagi,%20Walter%20Belik.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

<sup>33</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para sua replicabilidade. Brasília: [s.n.], 2006, p. 13.

<sup>34</sup> BRASIL. Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=254735>>. Acesso em: 19 jul. 2007.

Destarte, a LOSAN inovou, especialmente, em relação às instâncias e procedimentos de exigibilidade e à ratificação da natureza de direito fundamental em âmbito infraconstitucional, dirimindo toda e qualquer dúvida subsistente sobre o *status* do direito à alimentação adequada.

Demonstrou, assim, que o seu reconhecimento se perfaz não apenas pela recepção dos tratados de direitos humanos inerentes à matéria, como também pela sua expressa disciplina infraconstitucional, além de sua fundamentalidade em sentido material. Nesse sentido, afirma Nunes:

Sendo o direito fundamental à alimentação decorrência direta do direito fundamental à vida, a redação ofertada ao art. 2º da LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar), revela manifesto indício de aprimoramento e respeitabilidade das relações Estado-Sociedade, seja como mecanismo garantidor da efetividade de princípios constitucionais fundantes e estruturadores do Estado Democrático de Direito, seja como possibilidade de garantir ao cidadão o exercício do direito de exigir do estado o cumprimento do direito fundamental à alimentação adequada.<sup>35</sup>

Aos críticos da LOSAN, restam as reivindicações sobre a parca visibilidade da insegurança alimentar, o que não se configura como óbice legal, embora, para alguns, seja uma falha na condução da política de segurança alimentar brasileira.

Outros questionam a fragilidade dos delineamentos do SISAN e sua escassa exigibilidade, os quais, embora já dispostos pela LOSAN, deveriam ser regulamentados por lei específica, o que, inclusive, já tem sido discutido na seara legislativa, por meio da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>36</sup>

Diferentemente das críticas expostas, entende-se que a LOSAN tem se constituído em marco legal, razoável para a exequibilidade da política de segurança alimentar no Brasil, dados os conceitos, instâncias e procedimentos trazidos em seu bojo, o que não significa dizer, por outro lado, que haja ausência de falhas na elaboração da LOSAN e na sua efetivação. Entretanto, verifica-se que muitas dessas deficiências decorrem mais do seu curto período de implementação da lei do que propriamente da ausência de qualidade normativa.

Mais recentemente, no intuito de fortalecer a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal vinculados à segurança alimentar, foi criada, por

---

<sup>35</sup> NUNES, Mercés da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 57.

<sup>36</sup> FRENTE Parlamentar da Segurança Alimentar terá participação social. **Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos**, Brasília, 12 maio 2007. Disponível em: <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2942&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2942&Itemid=2)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

meio do Decreto nº. 6273/2007, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>37</sup>

Para concluir este tópico, deve ser mencionada a vigência da Lei nº. 11.80438, de 6 de novembro de 2008, que dispõe sobre os alimentos grávidos, e findou por viabilizar, dentre outras providências, o acesso à alimentação especial para a gestante e para o seu futuro filho, reiterando, assim, o cuidado primário do legislador para com a vida, ainda em âmbito intrauterino.

## 2.3 Documentos internacionais

A doutrina majoritária<sup>39</sup> defende que a normatização internacional do direito à alimentação adequada iniciou-se no pós-guerra juntamente com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas de 1948, por meio do seu art. 25:

Art. 25 [...]

§ 1º - Toda homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>40</sup> (grifou-se).

A favor deste argumento repousa o componente representativo deste documento ante a comunidade internacional, tanto pelo seu intento de rompimento para com as atrocidades do totalitarismo, como pela formalização dos direitos humanos ali cunhada.<sup>41</sup>

Assim, tem-se entendido que o direito à alimentação somente foi enunciado em âmbito internacional a partir de 1948, por meio da Declaração Universal. Entretanto, não se pode olvidar que a concepção de universalização de oferta e distribuição de alimentos data da própria criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO),

<sup>37</sup> BRASIL. Decreto nº. 6273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

<sup>38</sup> BRASIL. Lei nº. 11.804, de 6 de novembro de 2008. Disciplina os alimentos grávidos e a forma como ele será exercido e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br-L11804](http://www.planalto.gov.br/L11804)>. Acesso em: 22 jan. 2009.

<sup>39</sup> Embora haja doutrinadores de renome, como Flávia Piovesan, Flávio Luiz Schieck Valente e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que defendam tal ponto de vista, não há consenso sobre o início da defesa normativa internacional, o que pode ser constatado na obra “Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil”, na qual sua autora Alexandra Beurlen, citando Jean Ziegler, assevera que o primeiro documento internacional a mencionar tal direito foi a Convenção de Genebra datada de 1864.

<sup>40</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação história dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 239.

<sup>41</sup> LAFER, Celso. A internacionalização dos direitos humanos: o desafio do direito a ter direitos. **Revista TRF – 3ª Região**, São Paulo, v. 75, p.37-54, jan./fev. 2006.

ainda em 1945, quando foram conjugados esforços internacionalmente para sistematizar a elaboração e a execução de projetos neste sentido.<sup>42</sup>

Destarte, o surgimento da FAO decorreu do intuito específico de servir como elemento catalisador da conjuntura alimentar no mundo e das ações que deveriam ser implementadas para o enfrentamento progressivo da fome, consoante se depreende da leitura de seu preâmbulo:

Ao aceitar esta Constituição, as Nações estar-se-ão se determinando a promover o bem-estar comum por meio de ações singulares ou coletivas como parte do propósito de: aumentar os níveis de nutrição e o padrão de subsistência das pessoas sob suas respectivas jurisdições; assegurar melhorias na eficiência da produção e distribuição de toda alimentação e produtos agrícolas; aperfeiçoar a condição das populações rurais; e assim contribuir para uma economia mundial expansionista, garantindo que a humanidade esteja livre da fome.<sup>43</sup> (Tradução própria).

Por isso, repisa-se: a DUDH foi de significativa importância para a alimentação adequada no mundo, na medida em que a formalizou como direito e universalizou a obrigatoriedade de sua observância, todavia, defende-se que a FAO foi a genuína precursora das discussões outrora sedimentadas, considerando, inclusive, o delineamento de seus objetivos e ações, precedentes e assemelhadas às propostas pela Declaração da ONU.

Em 1949, quatro convenções internacionais sobre a proteção das vítimas de conflitos bélicos foram assinadas com o propósito de resguardar as vidas da população civil e dos prisioneiros de guerra, determinando, em seu favor, socorro e cuidados específicos, dentre os quais, água potável e alimentação adequada.<sup>44</sup>

Em 1955, foram aprovadas pela ONU as “Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros”<sup>45</sup>, tendo enunciado em seu art. 20, § 1º, que todo prisioneiro deveria receber uma alimentação de qualidade, cujo valor nutritivo fosse suficiente para manter sua saúde e força.

Na década de 60, dois pactos internacionais das Nações Unidas lançaram os contornos do que adiante seriam reputadas como as raízes recentes do direito à alimentação adequada, quais sejam, o “Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos” e o “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, especialmente este último, em decorrência da

<sup>42</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003, p. 246. v. 1.

<sup>43</sup> FAO. **Constitution**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/010/k1713e/k1713e01.htm#1>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

<sup>44</sup> Ibid., 2008, p. 254; 259.

<sup>45</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros**. Disponível em: <[http://www.hrea.net/index.php?base\\_id=104&language\\_id=2&erc\\_doc\\_id=599&category\\_id=37&category\\_type=3&group=Tratados%20de%20derechos%20humanos%20y%20otros%20instrumentos%20internacionales](http://www.hrea.net/index.php?base_id=104&language_id=2&erc_doc_id=599&category_id=37&category_type=3&group=Tratados%20de%20derechos%20humanos%20y%20otros%20instrumentos%20internacionales)>. Acesso em: 28 out. 2008.

sua vinculação com a matéria e a determinação de cogência das medidas de promoção à alimentação pelos estados-partes.<sup>46</sup>

O “Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos”, acolhido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 1992, pode ser entendido como predecessor do direito à alimentação em razão de ter conferido especial importância ao direito à vida<sup>47</sup>, na medida em que estabeleceu em seu art. 6º – 1, que “O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida.”

O “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, por sua vez, somente foi ratificado no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº. 226, de 12 de dezembro de 1991, e ulteriormente promulgado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992<sup>48</sup>, tendo estabelecido em seus arts. 1º, 11 e 12 a relevância da alimentação adequada, os instrumentais para o seu cumprimento e a responsabilização do Estado ao seu acesso, promoção e proteção, a saber:

Art. 1º - 1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Art. 11 - 1. Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à **alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

<sup>46</sup> PIOVESAN, Flávia. Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Direito à Alimentação Adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.17-48, p. 27.

<sup>47</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616113554/](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616113554/)>. Acesso em: 14 nov. 2008.

<sup>48</sup> Id. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 14 nov. 2008.



Art. 12 - 1. Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental. (grifou-se).

No seu art. 1º foi evidenciada a necessidade de autodeterminação, o que inclui a soberania alimentar, ou seja, a possibilidade de o próprio Estado definir sua política de alimentação e seus mecanismos legais, subjacentes ao “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, os quais deverão nortear a promoção e a defesa da alimentação para todos os segmentos sociais.

O art. 11, por seu turno, sublinhou a responsabilização dos Estados signatários, vez que estes se constituem como sujeitos de “proteção das classes ou grupos sociais desfavorecidos, contra a dominação socioeconômica exercida pela minoria rica e poderosa”<sup>49</sup>, devendo exercê-la através de políticas de universalização da alimentação e combate à fome.

Por derradeiro, o art. 12 determina que todos têm direito ao proclamado supra e não apenas isto: devem exercê-lo plenamente, antecipando a solução para a questão excessivamente discutida sobre a natureza do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - se programática ou cogente.<sup>50</sup>

Em 1974 ocorreu a I Conferência Mundial de Alimentação, ocasião em que se reafirmou o entendimento de que a fome no mundo era dotada de vinculações históricas com a produção de alimentos<sup>51</sup>, o que determinava aos Estados uma política de criação e manutenção de estoques nacionais<sup>52</sup>, “[...] de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo ser humano a ter acesso a uma alimentação saudável. O enfoque estava no alimento e não no ser humano”.<sup>53</sup>

Como produto da discussão na Conferência Mundial, foi elaborada a “Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição”, documento sem valor imperativo, embora simbólico na construção do direito fundamental à alimentação adequada em âmbito internacional.

---

<sup>49</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação história dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 337.

<sup>50</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003, p. 446-447. v. 1.

<sup>51</sup> HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e Segurança Alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322/3251>>. Acesso em: 28 out. 2008.

<sup>52</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37-70, p. 41.

<sup>53</sup> Ibid., 2002. p.51-107, p. 54.

Quatro anos depois, a partir de 7 de dezembro de 1978, passou a vigorar em âmbito internacional o “Protocolo Adicional às Convenções de Genebra” e a “Proteção às Vítimas de Conflitos Armados Sem Caráter Internacional”, somente ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993, estabelecendo o seguinte:

Art. 14 - É proibido utilizar contra os civis a fome como método de combate. É, portanto, proibido atacar, destruir, subtrair ou inutilizar com esse fim os bens indispensáveis a sobrevivência da população civil, tais como gêneros alimentícios e as zonas agrícolas que os produzem, as colheitas, o gado, as instalações e reservas de água potável e as obras de irrigação<sup>54</sup>.

Em 1979, foi aprovada pela ONU a “Convenção Sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher”, que já no seu Preâmbulo fez constar a sua inquietação com “o fato de que, em situações de pobreza, a mulher tem um acesso mínimo à alimentação, à saúde, à educação, à capacitação e às oportunidades de emprego, assim como à satisfação de outras necessidades [...]”, ensejando a elaboração do art. 14, § 2º, alínea “h”, que concerne à promoção de direitos básicos em favor das trabalhadoras rurais, dentre os quais, firmou-se o acesso à água.<sup>55</sup>

Posteriormente, foi a vez da “Convenção Internacional dos Direitos das Crianças” (CIDC) ser ratificada pela Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, na data de 20 de novembro de 1989, constituindo-se no documento internacional de direitos humanos mais aceito na história universal.<sup>56</sup>

A CIDC estabeleceu que as crianças são sujeitos em peculiar estágio de desenvolvimento, demandando proteção integral do Estado em seu favor, a ser exercida por meio de direitos e garantias, dentre os quais, sublinham-se o acesso e a implementação de medidas promocionais à alimentação saudável, mediante o disposto no seu art. 24:

Art. 24 [...]

**1. Os Estados-partes reconhecem o direito da criança de gozar do melhor padrão possível de saúde e dos serviços destinados ao tratamento das doenças e à recuperação da saúde. Os estados-partes envidarão esforços no sentido de assegurar que nenhuma criança se veja privada de seu direito de usufruir desses serviços sanitários.**

<sup>54</sup> BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de Junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977, adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protocolo%20II.htm>>. Acesso em: 28 out. 2008.

<sup>55</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/biblioteca/virtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

<sup>56</sup> LOPES, Ana Maria D’Ávila; UCHOA, Sheila Monteiro. A participação política de crianças e adolescentes. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XVI, 2008, Belo Horizonte, 2008.

2. Os estados-partes garantirão a plena aplicação desse direito e, em especial, adotarão as medidas apropriadas com vista a: **reduzir a mortalidade infantil**; assegurar a prestação de assistência médica e cuidados sanitários necessários a todas as crianças, dando ênfase aos cuidados básicos de saúde; **combater as doenças e a desnutrição, dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante, *inter alia*, a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental**; assegurar às mães adequada assistência pré-natal e pós-natal; assegurar que todos os setores da sociedade e em especial os pais e as crianças, **conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e das medidas de prevenção de acidentes**, e tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para aplicação desses conhecimentos; desenvolver a assistência médica preventiva, a orientação aos pais e a educação e serviços de planejamento familiar. [...]

4. Os estados-partes se comprometem a promover e incentivar a cooperação internacional com vistas a lograr progressivamente, a plena efetivação do direito reconhecido no presente artigo. Nesse sentido, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.<sup>57</sup> (grifou-se).

Em 1992, foi elaborado pela FAO o “Plano de Ação da Conferência Internacional para Nutrição”, que estabeleceu “as bases para a promoção da segurança alimentar e a prevenção de doenças infantis por meio da amamentação.”<sup>58</sup>

Em junho do ano seguinte, durante a II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, foi constatada a necessidade de combater “a incidência crescente das privações e pobreza extrema, particularmente, entre os países em desenvolvimento.”<sup>59</sup> Nesta ocasião foram denunciados pela FAO “os milhões de mal-nutridos, os milhões de mortos devido a carências e situações de fome [...] tratava-se de um quadro escandaloso, porquanto ‘os recursos atuais bastariam para alimentar a todos os homens’”<sup>60</sup>, rompendo de vez com a ideia da insuficiência alimentar de vertente produtiva, findando com a adoção da Declaração e do Programa de Ação, que afirmava em seu item I.5 o seguinte:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados

<sup>57</sup> FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Convenção internacional dos direitos da criança (CIRC) Disponível em: <[http://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca\\_2004.pdf](http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca_2004.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2008.

<sup>58</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Plano de Ação da Conferência Internacional para Nutrição**. Disponível em: <[http://www.hrea.org/index.php?doc\\_id=510](http://www.hrea.org/index.php?doc_id=510)>. Acesso em: 28 out. 2008.

<sup>59</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. v. 1, p. 291.

<sup>60</sup> SAOUMA, E. apud CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. v. 1, p. 314.

promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.<sup>61</sup>

Esta declaração também teve o condão de ratificar a relevância dos direitos humanos, dirimindo formalmente as dúvidas quanto à observância cogente do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.<sup>62</sup>

Em 13 de novembro de 1996, a FAO promoveu a Cúpula Mundial de Alimentação, evento que, pela envergadura dos envolvidos e pela profusão de discussões travadas, tornou-se um marco divisor na luta pela efetividade do direito à alimentação adequada, sobretudo, no que tange à responsabilização dos entes governamentais ali presentes<sup>63</sup>, os quais, através da “Declaração de Roma”<sup>64</sup>, se comprometeram em diminuir pela metade o número de famintos até o ano de 2015.<sup>65</sup>

Em dezembro de 1999, foi aprovado pela ONU o documento conhecido como “Comentário Geral nº. 12”, espécie de regulamentação ao art. 11 do “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, no qual restaram estabelecidos o conceito de alimentação adequada, a responsabilidade do Estado e o controle social a ser exercido pelos cidadãos sobre a sua exequibilidade.

O Comentário Geral nº. 12 tornou-se um referencial para a compreensão contemporânea da alimentação adequada, inclusive no que tange às medidas protetivas e promocionais que lhe são aplicáveis, bem como aos sujeitos que lhe são legalmente obrigados, a saber:

Art. 6º

O direito à alimentação adequada se cumpre quando todo homem, mulher e criança, sozinhos ou em conjunto com os outros, tem acesso físico e econômico, a qualquer momento, à alimentação adequada ou meios para sua aquisição.

---

<sup>61</sup> DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA (1993). Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

<sup>62</sup> TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 193.

<sup>63</sup> BEURLEN, Alexandra. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 49.

<sup>64</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Declaração de Roma**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

<sup>65</sup> EIDE, Asbjorn. **Origin and historical evolution of the right to food**. Córdoba: [s.n.], 2007, p. 8. Disponível em: <[http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba\\_presentation\\_final\\_EIDE.doc](http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba_presentation_final_EIDE.doc)>. Acesso em: 31 ago. 2008.

## Art. 15

O direito à alimentação adequada impõe aos Estados membros três tipos, ou níveis, de obrigações: a obrigação de **respeitar, de proteger e de cumprir**.<sup>66</sup> (grifou-se).

Segundo Valente, o termo *respeitar*, cunhado no art. 15 supramencionado, significa que a sociedade, organizada em Estados, deve permitir que indivíduos, famílias e comunidades produzam sua própria alimentação e/ou obtenham renda suficiente para adquirir os alimentos adequados.<sup>67</sup> Por outro lado, a palavra *proteger* diz respeito ao agir contra a ação de terceiros no sentido de dificultar ou impossibilitar a produção e/ou condição para adquirir alimentos. Já o termo *cumprir* concerne à obrigação de elaborar e implementar políticas e ações que promovam a progressiva realização do direito para todos.

Com um arcabouço jurídico consistente sobre a matéria, embora omissos na sua operacionalização, a FAO decidiu por formar, em novembro de 2002, um “grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de diretrizes para apoiar os esforços das nações para a realização progressiva do direito à alimentação adequada.”<sup>68</sup>

Tal projeto culminou com o documento intitulado “Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação Adequada”, adotado pela 127<sup>a</sup> sessão da FAO, que estabeleceu como objetivo

[...] proporcionar uma orientação prática aos Estados no que se refere aos seus esforços para implementar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, com vistas a alcançar os objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.<sup>69</sup>

A partir de então, as Diretrizes Voluntárias, como produto histórico de lutas e ações afirmativas, têm servido como elementos norteadores para a elaboração de programas e planos nacionais de promoção à alimentação adequada, e, na medida em que trouxeram consigo tanto determinações conjunturais quanto estruturais, ratificaram aquela como direito e não como filantropia do Estado; esclareceram a necessidade de formulação de políticas de caráter sustentável e democrático; incentivaram meios de proteção especial a grupos historicamente vulneráveis; sugeriram projetos e estratégias de desenvolvimento

<sup>66</sup> COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. **Comentário Geral nº. 12:** o direito humano à alimentação. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

<sup>67</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org). **Extrema pobreza no Brasil:** a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002. p.51-107, p. 63.

<sup>68</sup> DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/diretrizesvoluntarias.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

<sup>69</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar Nacional. Roma: FAO, 2004. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

socioeconômico; e alertaram sobre a presteza do monitoramento, através de indicadores e marcos de referência.

Recentemente, dada à crise de alimentos mundial, advinda do aumento especulativo<sup>70</sup> no preço dos mais diversos gêneros primários, foi instituído, em 28 de abril de 2007, pelo atual Secretário Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-Moon, um grupo de trabalho para discutir e formular soluções conjuntas para o seu enfrentamento.<sup>71</sup>

Nesse contexto, a FAO, abalizada nas estratégias formuladas por aquele grupo de trabalho, tem buscado meios para que os gêneros imprescindíveis à alimentação adequada se tornem acessíveis a todos os economicamente vulneráveis, bem como tem analisado mecanismos hábeis para o fomento da produção e da renda pelos pequenos produtores. Para tanto, a FAO, não obstante sem formalizar um documento específico, tem implantado projetos em 54 países, através do seu Programa de Cooperação Técnica, despendendo um valor de, aproximadamente, 24 milhões de dólares ao ano.<sup>72</sup>

Resta, assim, constatada a profusão de documentos normativos internacionais, bem como de iniciativas empreendidas para a promoção e defesa da alimentação adequada em âmbito mundial. É fato, pois, que a multiplicidade destes pactos e tratados, por si só, não garantem a efetividade da causa, contudo, certamente, tem providenciado legitimidade e progressividade aos seus requestos, consoante o seguidamente exposto.

---

<sup>70</sup> Neste sentido, oportuna é a tese de José Graziano da Silva, quem defende que não houve razões plausíveis para o aumento sofrido pelos alimentos no primeiro semestre ano de 2007. Diferentemente do propalado pela grande mídia, de que a alta no preço dos alimentos decorreu apenas do aumento de consumo nos países em desenvolvimento e dos problemas climáticos na Ásia, o economista defende que essa é mais uma crise construída pelo sistema financeiro para resguardar os seus lucros, sobretudo, em razão da queda do dólar em relação ao euro e das perdas sofridas com o corte dos juros pelo FED. SILVA, José Graziano. Crônica de uma alta anunciada. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 21, n. 77, p. 24-30, maio/jun. 2008.

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce>>. Acesso em: 28 out. 2007.

<sup>72</sup> *Ibid.*, 2007.

## 3 A LUTA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE BRASILEIRO

Este capítulo apresenta um breve histórico acerca dos óbices enfrentados pela população nordestina, sobretudo a estabelecida no sertão, para ter acesso à alimentação adequada. Para tanto, discorreu-se sobre algumas questões que lhes são tangenciais, a exemplo das secas, dos latifúndios, das relações de trabalho e da agricultura local.

Em seguida, foi empreendida uma revisão legislativa sobre os principais documentos que delinearão uma política de desenvolvimento para o Nordeste, desde as tímidas tentativas no Período Imperial, que se limitaram a tratar das estiagens e suas implicações, passando pelos projetos paradigmáticos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), até alcançar a institucionalização da promoção à alimentação adequada através da Estratégia Fome Zero e de um aparato burocrático específico para sua implementação, qual seja, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### 3.1 Evolução histórica

Os entraves alimentares em solos nordestinos são relatados desde o descobrimento do Brasil<sup>1</sup>, quando centenas de portugueses, por incompatibilidade com o clima e com a culinária local, foram acometidos de graves doenças, chegando, inclusive, a óbito. Posteriormente, são narrados casos em que os índios, em atos de protesto, negavam-se a comer por longos períodos. Em ambas as circunstâncias, o agravamento do quadro levava, no mais das vezes, a óbito índios e portugueses.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002, p. 51.

<sup>2</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 117-120.

Contudo, foi somente a partir dos efeitos da seca de 1580 e 1583 no sertão de Pernambuco, que os casos de fome involuntária passaram a ser conhecidos, tal qual o relato do Padre Cardim:

[...] tão grande seca e esterilidade nesta província – cousa a que é desacostumada, porque é terra de contínuas chuvas – que os engenhos d'água não moeram muito tempo. As fazendas de canaviais e mandioca muitas secaram, por onde houve grande fome, principalmente no sertão de Pernambuco, pelo que desceram do sertão apertados de fome, socorrendo-se aos brancos, quatro ou cinco mil índios.<sup>3</sup>

No século seguinte, a ingestão de uma dieta alimentar pobre em nutrientes, aliada à proliferação de doenças tropicais, dizimou milhares de pessoas no Nordeste, ocasião em que levou a Coroa Portuguesa a se inquietar diante da problemática, considerando que a sua propagação inibiria diretamente os lucros provenientes da Colônia<sup>4</sup>.

Destarte, foi elaborada uma série de medidas para a região<sup>5</sup> – tanto de ordem administrativa quanto legislativa – na tentativa de sanar esses problemas e debelar os numerosos óbitos no Brasil.

No transcurso das décadas, a edição de leis e medidas pontuais demonstrou-se insuficiente, fazendo-se imperativo que as alterações alcançassem os próprios pilares da organização econômica local, que, dentre outros, privilegiava a monocultura canavieira, a concentração de terra e de rendas<sup>6</sup> e o capitalismo mercantilista e exportador.<sup>7</sup>

Esses fatores somados colocavam o nordestino mediano à margem do acesso à alimentação, haja vista que a maior e melhor quantidade de gêneros era exportada, sendo o remanescente dividido entre os proprietários do cultivo e comercializado a preços significativamente elevados para o contexto regional.<sup>8</sup>

Por isso, durante um longo curso da história nordestina, a alimentação básica daqueles que não fossem os grandes proprietários de terra, ou seja, dos escravos e dos trabalhadores livres, se limitava à lavoura de subsistência, haja vista que para os senhores de engenho o

<sup>3</sup> CARDIM, Fernão. **Tratados da terra e gente do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1939, p. 292.

<sup>4</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 112.

<sup>5</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste: um falso problema**. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 27.

<sup>6</sup> FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p. 157-158.

<sup>7</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de, op. cit., 1988, p. 15.

<sup>8</sup> Id. **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. São Paulo: Nacional, 1987, p. 44-45.



plântio deveria ser exclusivamente de cana-de-açúcar, em detrimento, inclusive, da ínfima produção de alimentos para os escravos, a qual julgavam ser antieconômica.<sup>9</sup>

Assim, desde os senhores de engenho do século XVI até primeiros proprietários do cacau do século XIX, a lógica reinante no sertão nordestino era a da concentração fundiária monocultora, o que implicou em severos danos ao meio ambiente<sup>10</sup>, além de ter submetido gerações à parca substância nutricional.<sup>11</sup> Esse ciclo somente foi parcialmente suspenso com o início da criação de gado na região, no final do século XVII e durante todo o século XVIII<sup>12</sup>, quando se tornou possível o fornecimento de alimentos às zonas monocultoras<sup>13</sup>, o transporte do açúcar<sup>14</sup> e “mais mobilidade social ascendente que na zona canavieira.”<sup>15</sup>

Os vaqueiros, por sua vez, eram trabalhadores livres, responsáveis pelo rebanho dos seus senhores, sendo-lhes paga, periodicamente, uma rês para cada três marcadas para o proprietário, além do fornecimento de gêneros de manutenção<sup>16</sup>, o que permitia, para alguns, a ascensão no estrato social nordestino. Ademais, conforme afiança Ribeiro,

Os núcleos formados nos currais plantavam roçados e amansavam umas quantas vacas para terem leite, coalhada e queijos. Carneavam, por vezes, uma rês, garantindo-lhes assim uma subsistência mais farta e segura do que a de qualquer outro núcleo rural brasileiro.<sup>17</sup>

Inobstante todas as suas vantagens, a pecuária era instável, sobretudo pelas secas<sup>18</sup> intermitentes na região, especialmente aquelas enfrentadas no final do século XVIII e no início do século XX<sup>19</sup>, quando o gado foi extirpado, as pastagens arruinadas e quase toda a

<sup>9</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. São Paulo: Nacional, 1987, p. 54.

<sup>10</sup> CASTRO, Josué. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: o pão ou aço. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 16-17.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 2003, p. 127-128.

<sup>12</sup> MELLO, Frederico Pernambucano de. **Guerreiros do sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil**. São Paulo: Girafa, 2004, p. 42.

<sup>13</sup> FURTADO, Celso, op. cit., 1987, p. 60.

<sup>14</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE**. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 20.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 1988, p. 22.

<sup>16</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 342.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 1995, p. 342.

<sup>18</sup> Termo aqui compreendido como “[...] fenômeno, em última instância expresso pela ausência parcial ou total das chuvas e sua má distribuição, durante o período em que as precipitações pluviométricas deveriam ocorrer”. In: CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste – seca, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 75.

<sup>19</sup> GUERRA, Paulo de Brito. **A civilização da seca: uma história mal contada**. Fortaleza: DNOCS, 1981, p.24-25.

produção agrícola destruída, ocasionando fome e miséria nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia.<sup>20</sup>

A partir dos fatídicos narrados, as secas deixam “de ser calamidades que dizimavam rebanhos, para transformar-se em autênticas catástrofes sociais”.<sup>21</sup> Estima-se que somente em decorrência da seca suportada na região entre 1777 e 1778, a fração de sete oitavos do gado cearense tenha sido dizimado.<sup>22</sup>

Entre 1790 e 1793, a seca enfrentada fez perecer um terço da população de Pernambuco. Reincidido no período de 1877 a 1879, quando acometeu 500 mil habitantes do Ceará e adjacências, número que representava aproximadamente 50% da população.<sup>23</sup> “Dos mortos, de 1877 a 1879, calcula-se que 150 mil faleceram de inanição indubitável, 100 mil de febres e outras doenças, 80 mil de varíola e 180 de alimentação venenosa ou nociva, de inanição ou mesmo exclusivamente de sede”.<sup>24</sup>

Depois veio a seca de 1915, exposta no romance homônimo de Rachel Queiroz, onde foram narrados os prejuízos ocasionados no interior do Ceará, com destaque para a fome e para as emigrações de centenas de pessoas.<sup>25</sup>

Quatro anos depois, novamente o Nordeste se deparou com uma seca memorável, “isso porque, desde o tristemente célebre ano de 1877, em que muito brasileiro morreu de fome, foi esse o mais devastador dos fenômenos dessa natureza”.<sup>26</sup>

Em 1932, outra seca assolou o Nordeste, quando, somente no Ceará, 105 mil retirantes foram abrigados em “campos de concentração”, espaços públicos de aglomeração dos flagelados pela estiagem, onde homens e crianças eram alistados para trabalhar em obras

<sup>20</sup> GUERRA, Paulo de Brito. **A civilização da seca**: uma história mal contada. Fortaleza: DNOCS., 1981, p. 25.

<sup>21</sup> FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p. 175.

<sup>22</sup> MARENGO, José A. **Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semi-árido nordestino**. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=1827>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

<sup>23</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 72.

<sup>24</sup> Ibid., 1979, p. 72.

<sup>25</sup> QUEIROZ, Rachel. **O quinze**. 77. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

<sup>26</sup> MELLO, Frederico Pernambucano de. **Guerreiros do sol**: violência e banditismo no Nordeste do Brasil. São Paulo: Girafa, 2004, p. 186.

públicas, e mantidos, no mais das vezes, afastados do perímetro central da capital, de modo a ocultar a realidade manifesta de fome e miséria.<sup>27</sup>

Intensificam-se, a partir de então, duas grandes políticas. A primeira restou conhecida como “solução hidráulica”, que consistia na construção de açudes, na facilitação da irrigação, na perfuração de poços e na provocação de chuvas artificiais pelo governo central.<sup>28</sup> Durante quase duas décadas, esta política foi defendida como a única solução para debelar a seca.

Ocorre, contudo, que com o transcurso temporal, principalmente a partir da década de 50, esta ação demonstrou-se inócua, sendo muitos dos seus recursos desviados, ou quando ocorria de serem efetivamente utilizados, findavam por beneficiar majoritariamente os latifundiários e os coronéis da região. Esses, por sua vez, determinavam a prioridade de engajamento nas frentes de trabalho para os seus eleitores e a compra dos mantimentos fornecidos para as obras oriundas de suas terras, favorecendo o seu enriquecimento durante as emergências e, conseqüentemente, reforçando o poder oligárquico no sertão.<sup>29</sup>

O desgaste desta solução decorreu, igualmente, do seu mau planejamento. Afirma-se isto porque embora muitos, grandes e dispendiosos açudes tenham sido construídos entre os séculos XIX e XX, dentre os quais se destacam o Cedro (1906) e o Orós (1961), na sua maioria, serviam apenas como reservatórios de água, desvinculados dos canais de irrigação<sup>30</sup>, o que prejudicava o enfrentamento às estiagens na região e findava por demandar novas soluções, mais apropriadas à extensão e à gravidade do problema.

Nesse esteio, e concomitantemente à implementação das construções hidráulicas, inaugurou-se a segunda fase de soluções, nomeada como “solução das estradas”, a qual foi levada a cabo pelo executivo federal para a construção de estradas pela própria população vitimada pelas secas no Nordeste.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> NEVES, Frederico de Castro Neves. Seca, Estado e controle social: as políticas públicas de combate às secas no Ceará. In: BRAGA, Elza Maria Franco. **América Latina: transformações econômicas e políticas**. Fortaleza: UFC, 2003. p.203-223, p. 207-208.

<sup>28</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977, p. 41-44.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 55.

<sup>30</sup> PINTO, Agerson Tabosa, op. cit., 1977, p. 43-44.

<sup>31</sup> Ibid., 1977, p. 44.

A despeito dos esforços empreendidos, tal política, assim como a “solução hidráulica”, não sanou os danos da aridez, muito em razão da persistente omissão do Estado ante os reais agentes causadores do flagelo, quais sejam, a estrutura agrária e a má distribuição de renda na região.

Na década de 40, Castro, médico e sociólogo pernambucano, promoveu novas discussões sobre a alimentação, lançando os fundamentos nacionais da atual luta em favor da defesa e promoção deste direito fundamental, na medida em que denunciou a gravidade do problema da fome e alertou sobre sua existência em todo o mundo:

**Inicialmente, gostaríamos de destacar o fato relativamente pouco conhecido de que a fome não é um fenômeno de expressão puramente regional, limitado a determinadas zonas do mundo – o Extremo Oriente e a África. A fome é um fenômeno geograficamente universal, a cuja ação nefasta nenhum continente escapa.** Toda a terra dos homens foi, até hoje, a terra da fome. As investigações científicas, realizadas em todas as partes do mundo, constataram o fato inconcebível de que dois terços da humanidade sofrem, de maneira epidêmica ou endêmica, os efeitos destruidores da fome [...] É claro que são computados nessa cifra não apenas os casos de fome total, de verdadeira inanição, mas também os casos de fome oculta ou específica, resultante da carência, no regime normal, de certos princípios nutritivos indispensáveis à vida.<sup>32</sup> (grifou-se).

Igualmente, reverberou o clamor geral de que o problema específico da insegurança alimentar no Nordeste não decorria exclusivamente da seca, como tentava fazer crer a elite política, mas, em grande parte, devia-se à ausência de uma ação pública planejada para lidar com os seus efeitos.<sup>33</sup>

Sublinhou, ainda, que o aparato burocrático - quando chegava aos flagelados – era descontínuo, desordenado e prescindia de ações estruturais firmadas para o desenvolvimento da região, pautando-se, no mais das vezes, em práticas assistencialistas, intercedidas pela “poderosa camada senhorial dos coronéis, que controla toda a vida do sertão.”<sup>34</sup>

Nesse período, quando “o salário diário de um camponês mal dava para comprar um litro de mandioca, o que levou conhecido escritor francês a apontar à opinião mundial a

<sup>32</sup> CASTRO, Josué. Fome como força social: fome e paz. In: CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome**: um tema proibido – últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.75-87, p. 76.

<sup>33</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste**: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 156.

<sup>34</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 348.

miséria imposta à massa camponesa do Nordeste açucareiro como um caso de flagrante genocídio.”<sup>35</sup>

Em 1958, malfadados todos os esforços empenhados e discussões fomentadas sobre o Nordeste e as ações necessárias para o enfrentamento das estiagens, a seca reincide, acometendo somente na zona mais atingida um número superior a dois milhões de flagelados, além de ter gerado um decréscimo na produção agrícola e agropecuária e um sensível encarecimento dos gêneros alimentícios, prejudicando, novamente, o acesso à alimentação para a maior parte da população.<sup>36</sup> No início dos anos 60, a situação do Nordeste era caótica.

As soluções que vinham sendo adotadas se baseavam em meros paliativos quando não em medidas francamente ineficientes: o amparo aos flagelados quando as calamidades já tinham aprofundado os seus efeitos; a açudagem sem o estudo do rendimento hídrico e do aproveitamento agrícola, sem o balanço dos recursos minerais inundados, sem as inversões complementares e as reformas indispensáveis do regime agrário.<sup>37</sup>

Somado ao descrito, a região sujeitava-se à decadência da burguesia industrial<sup>38</sup> e às agitações sociais em prol dos direitos mais essenciais, o que favoreceu o surgimento, entre os anos de 1960 e 1962, das Ligas Camponesas, lideradas por Francisco Julião, as quais clamavam e mobilizavam-se por uma efetiva reforma agrária e pela extinção das formas de trabalho semicompulsórias no sertão de Pernambuco. Deve ser dito que

Esse movimento experimentou uma rápida expansão, tanto através das ligas, como dos sindicatos rurais – estes principalmente nas usinas açucareiras, onde se concentram grandes massas de assalariados agrícolas – organizados por lideranças urbanas de diversas orientações políticas que incluíam desde sacerdotes católicos até militantes comunistas. Assentava-se, porém, na precária base de uma conjuntura política transitória. Quando esta foi derrubada pelo golpe militar, voltou o sertão a mergulhar no despotismo latifundiário.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste**: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 20.

<sup>36</sup> Estima-se que somente em 1958, no Ceará, as culturas alimentares tiveram seu valor de produção reduzido em 65,4% com relação ao ano anterior e a produção agropecuária teve seu lucro líquido decrescido em 9,7% em todo o Nordeste. SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 72-74.

<sup>37</sup> ALMEIDA, Rômulo. **Nordeste**: desenvolvimento social e industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 61.

<sup>38</sup> Malgrado às seguidas intervenções do Estado na economia nordestina, a excessiva acumulação de capitais pelas oligarquias, as tímidas formas capitalistas de negócios, a crise na produção do algodão, a invasão de mercadorias advindas do Sul do país a preços significativamente mais baixos e as secas, dentre outros fatores, determinaram este período de decadência da burguesia. OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 92-93.

<sup>39</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 363.

Com o advento da ditadura militar, a partir de março de 1964, os movimentos sociais, intelectuais e políticos foram coagidos a silenciar sobre a matéria, de modo que, embora milhares de brasileiros continuassem vivendo abaixo da linha da pobreza, suportando a fome e todos os seus efeitos, tornou-se proibido qualquer comentário sobre o assunto, sendo permitido, apenas, o uso da palavra “má-nutrição”, como meio de ocultar a dimensão social e política da fome.<sup>40</sup>

Durante o período de exceção, o aparelhamento do Estado, a repressão política e a centralização de recursos para o eixo Sul-Sudeste foram ampliados, o que não impossibilitou o crescimento econômico do Nordeste. Estima-se que, até 1980, a região experimentou um aumento considerável na sua renda.<sup>41</sup> Esses dados, todavia, não repercutiram em desenvolvimento social, sobretudo no que concerne à distribuição de renda<sup>42</sup> e ao acesso à alimentação adequada, senão veja-se: “A situação nutricional é uma verdadeira calamidade pública: em 1975, cerca de 80% da população total não possuíam (sic) uma dieta adequada no que é pertinente às calorias. Neste total, as crianças, com até 5 anos, são as mais prejudicadas.”<sup>43</sup>

É verdade que alguns dos projetos direcionados ao Nordeste e ao desenvolvimento socioeconômico da região elaborados no período anterior ao golpe permaneceram, porém com caráter e abrangência diversos dos originais, tudo como forma de centralizar as políticas em prol dos grupos legitimadores da ditadura, e assim manter suas estruturas e privilégios.<sup>44</sup>

Um dos acometidos pela política centralizadora dos militares foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>45</sup>, que a despeito do seu trabalho engajado e consistente, teve sua diretoria dissolvida, seu plano de desenvolvimento suspenso e suas ações desvirtuadas dos objetivos iniciais, restando do seu projeto embrionário apenas o nome e a vinculação com a região Nordeste, conforme será demonstrado mais detalhadamente nos próximos tópicos.

---

<sup>40</sup> VALENTE, Flávio; FRANCESCHINI, Thaís; BURITY, Valéria. Instrumentos e Mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.149-173, p. 151.

<sup>41</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste**: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 26.

<sup>42</sup> ROCHA, Sônia. **Pobreza no Nordeste**: a evolução nos últimos trinta anos (1970-1990). Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003, p. 25-27.

<sup>43</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de, op. cit., 1988, p. 27.

<sup>44</sup> FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 308.

<sup>45</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 51-52.

Outros, a exemplo do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), foram criados naquele fatídico período, tendo sua atuação limitada por políticas assistencialistas, que restringiam sua competência à distribuição de alimentos e à descentralização de alguns programas, desconsiderando, novamente, os graves problemas estruturais brasileiros<sup>46</sup> e o seu embaraço para a concretização da alimentação adequada.

A abertura política na década de 1980 propiciou novas discussões sobre a alimentação e a necessidade de firmar mecanismos em prol da sua concreção universal, o que somente se firmou quase dez anos depois, com a “Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, entidade organizada pelo sociólogo Herbert de Souza, que conclamou a sociedade para contribuir com ideias e alimentos em prol da vida de milhares de brasileiros, sobretudo dos nordestinos, que ainda não tinham acesso permanente e constante a uma alimentação de qualidade.<sup>47</sup>

Este projeto se disseminou por todas as regiões brasileiras, e em pouco menos de um ano de existência, já havia sedimentado 7.000 comitês de cidadania contra a fome. Notabilizou-se por ter sido o primeiro grande ato mobilizador oriundo da sociedade civil pela democratização da alimentação de qualidade, entendendo-se esta como direito de todos a ser implementado pelo Estado, e não como ato facultativo e caridoso do mesmo.<sup>48</sup>

Fator de semelhante impacto foi a elaboração do intitulado “Mapa da fome”, pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), publicado em 1993, que constatou a existência de 32 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema, sendo que destas, 23 milhões eram indigentes, dos quais dois terços viviam majoritariamente na região Nordeste.

Tal estudo trouxe duas importantes consequências para as discussões sobre a alimentação adequada. A primeira delas foi propiciada pela exposição do tamanho da insegurança alimentar no Nordeste brasileiro, que se mostrou resistente a toda sorte de políticas setoriais implementadas por um período superior a cem anos.

---

<sup>46</sup> PELIANO, Ana Maria. Não será simples, mas dá para ter esperança. **UNB Revista**, Brasília, n. 7, p. 51-55, jan./mar. 2003.

<sup>47</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. p. 51-107, p. 51.

<sup>48</sup> ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional**. 2008. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

A segunda consequência marcou uma ruptura para com as ações elaboradas até então, alertando para a necessidade de transformação de foco – sendo imperativo que o governo se afastasse das políticas meramente assistenciais em prol de uma política estruturante –, ensejando, dentre outras medidas, no Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria<sup>49</sup>, o qual restou conhecido como Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).<sup>50</sup>

A criação deste Conselho foi de grande valia para o movimento pela alimentação adequada, haja vista que pela primeira vez uma entidade formada por representantes do governo e da sociedade se propôs a cuidar – de modo participativo e sustentável - da promoção do direito em liça.

A partir de então, começaram a ser sistematizados trabalhos sobre segurança alimentar e apresentadas pesquisas de campo sobre o tema. Passou-se a demonstrar a distinção entre a insegurança alimentar e fome propriamente dita, considerando-se aquela como mais ampla, por discorrer também sobre os modos alimentares, o acesso adequado e constante à alimentação e a sua sustentabilidade. Em seguida, o conceito foi novamente expandido para abranger as questões vinculadas à obesidade, que velada e lentamente, também poderia vir a produzir idênticos riscos à saúde.<sup>51</sup>

Quando da ascensão do Presidente Lula, em 2003, a alimentação adequada retornou à pauta de discussão, agora como direito a ser implementado pelo Estado. Naquele mesmo ano, a temática destacou-se na agenda política do Poder Executivo, passando a ser prevista uma dotação específica<sup>52</sup> e a criação de um aparato administrativo em seu favor: o Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS).

Mais que uma burocracia especializada, este Ministério significou a ampliação da relevância e da estrutura para a implementação da alimentação adequada no Brasil, especialmente para a região Nordeste, tendo envolvido diversos setores do governo, de modo

---

<sup>49</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. p.51-107, p. 76.

<sup>50</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para sua replicabilidade**. Brasília: [s.n.], 2006, p. 7.

<sup>51</sup> VALENTE, Flávio et al. Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 149-173, p. 151-156.

<sup>52</sup> COUTINHO, Marília; LUCATELLI, Produção científica em nutrição e percepção pública da fome e alimentação no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 40, p. 90-91, ago. 2006



a suplantando a vinculação histórica apenas com as áreas de agricultura e assistência, alcançando, também, as pastas da saúde, do planejamento e do desenvolvimento.

O novo governo entendeu que o enfoque multissetorial e interdisciplinar poderia lograr maiores êxitos tanto na abordagem da problemática, como na execução da política. Destarte, a inauguração de um Ministério exclusivo para coordenar as ações em prol da alimentação adequada rompeu com a alegação por muito disseminada, especialmente pelos governos tecnoburocratas e liberais, de que a solução para os problemas das secas e da miséria no Nordeste se restringia à produção de alimentos, à aquisição de água e ao acesso de ambos adequadamente. A partir de então, portanto, a má distribuição passou, também, a ser considerada como uma das facetas para o imbróglio alimentar.

A disponibilidade de uma estrutura específica para a promoção da alimentação, conjugada à ação de diversos outros ministérios, também serviu para demonstrar que a questão a ser enfrentada não era isolada dos demais déficits brasileiros, tampouco específica, mas decorria de um quadro complexo de desigualdade social forjado, sobretudo, pela omissão estatal secular e pela perversa matriz distributiva de renda no país, especialmente no Nordeste.

Para reverter todo o malfadado quadro, o governo federal decidiu investir em três frentes distintas. Na primeira, ressaltou as parcerias e articulações para a execução das políticas na região, facilitando, dentre outros, o acesso aos programas de transferência de renda. Por meio da segunda, visou desenvolver – embora que timidamente – ações estruturais para o Nordeste, a exemplo do Programa de Cisternas e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).<sup>53</sup> A terceira frente responsabilizou-se pelo aumento de recursos investidos para a segurança alimentar, os quais alcançaram, somente em 2008, no estado do Ceará, o valor de R\$ 89,3 milhões, em favor de, aproximadamente, 1,8 milhões de pessoas.<sup>54</sup>

Infelizmente, a profusão dos projetos mencionados ainda não foi suficiente para debelar a herança histórica de insegurança alimentar no Nordeste, que possui 8% da sua população em restrição quantitativa e qualitativa de alimentos essenciais à plena nutrição.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia de Políticas e Programas**, 2008, p. 51; 71.

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros/paginas/estados/ceara>>. Acesso em: 20 set. 2008.

Entende-se que a reticente insegurança alimentar na região dimana, dentre outros fatores, da ainda parca observância pelo Estado às questões fulcrais para o seu desenvolvimento, como a redistribuição de terras e rendas, a intensificação de uma política focada na convivência com o semiárido, o compromisso com a sustentabilidade do meio ambiente e o fomento da participação da sociedade civil nos processos decisórios pertinentes à alimentação no Nordeste.

Deste modo, defende-se o necessário reexame de Furtado e de sua política de desenvolvimento<sup>55</sup>, assentada sobre contornos da distribuição equânime de terras cultiváveis, do enfrentamento às guerras fiscais entre Estados e do rompimento para com a prática de favorecimento em prol das elites centralizadoras da política e da economia.

Por semelhante razão, pugna-se por uma revisão objetiva da serventia das políticas existentes, que, em sua maioria, prosseguem firmadas no assistencialismo e no “emergencialismo”, inibindo as atividades sustentáveis e a fixação produtiva do trabalhador rural no campo. Algumas destas ainda concebem a seca como um “mal a ser debelado”, remontando suas estratégias ao início do século XIX<sup>56</sup>, largamente dissonantes do preconizado pelas políticas de convivência com o semiárido, que sugerem medidas sustentáveis de capacitação, assistência técnica e geração de renda local.<sup>57</sup>

Uma das poucas exceções ao modelo assistencial pode ser representada pelos programas de agricultura familiar, sobretudo os elaborados a partir de 2003, os quais fomentam diretamente a sustentabilidade, a fixação no campo e a produção da alimentação adequada.

Ainda, faz-se necessário expor a fragilidade das políticas públicas de promoção à alimentação adequada em relação à sustentabilidade ambiental, pois, por desinformação, algumas práticas agrícolas ainda persistem utilizando queimadas e outros procedimentos equivocados para o tratamento da terra, os quais findam por potencializar a degradação e, em alguns casos,

---

<sup>55</sup> ARAUJO, Tânia de Bacelar. Nordeste: heranças, oportunidades e desafios. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 21, n. 77, p. 10-14, maio/jun. 2008.

<sup>56</sup> “O mais significativo nas proposições de Senador Pompeu é que com ele aparece, pela primeira vez de maneira muito clara, a crença na possibilidade de atacar diretamente a seca, liquidando-a ou reduzindo-a amplamente, ao eliminar sua causa mais imediata, a falta das chuvas.” SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 78.

<sup>57</sup> PARCEIROS avaliam o P1+ 2. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/noticias/destaque-4/noticiasgerais/parceiros-avaliam-o-p1-2>>. Acesso em: 06 fev. 2009.

provocam a desertificação do semiárido, prejudicando diretamente o acesso aos alimentos.<sup>58</sup> O trabalho de conscientização, quando realizado, ocorre, em sua maior parte, através de ações interventivas e pedagógicas promovidas por organizações não governamentais (ONGs), sendo quase insignificante por parte do Estado, como será analisado no capítulo seguinte.

Finalmente, é importante expor sobre a diminuta participação da população na discussão dos problemas vinculados à alimentação no Nordeste e no controle das políticas públicas, o que se deve, em grande medida, aos óbices provocados pelo próprio Estado, que prossegue burocratizando e institucionalizando a participação na maioria dos conselhos, prescindindo da diversidade e da qualidade inerentes ao exercício democrático.<sup>59</sup>

### **3.2 Evolução legislativa da promoção à alimentação adequada e do enfrentamento às estiagens no Nordeste**

Inicialmente, cabe esclarecer que o processo em comento não pode ser dissociado dos projetos e documentos legislativos referentes às estiagens, razão pela qual estarão sendo apresentadas leis pertinentes à promoção da alimentação adequada, assim como ao enfrentamento da aridez, o que em muito fundamentará a ideia de que a luta pela alimentação adequada e pelo controle das secas, em seguidos períodos históricos, se confundiu, dada a integração de causa e efeito entre ambas ante a realidade do sertão nordestino.

Durante um extenso período, especialmente entre o final do século XIX e a metade do século XX, as leis referentes à seca limitaram-se ao seu enfrentamento, devido à ideia extensamente disseminada pelo próprio Estado brasileiro de que era aquela a verdadeira responsável pela miséria e insegurança alimentar no Nordeste<sup>60</sup>, olvidando-se, propositadamente, de que as estruturas agrárias e econômicas forjadas na região originavam e fortaleciam todo esse círculo vicioso.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> LIMA, Marcelino; BUSTAMANTE, Yazna. **Desertificação e convivência com o semi-árido**. Disponível em: <[http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=504&Itemid=38](http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=504&Itemid=38)>. Acesso em: 05 fev. 2009.

<sup>59</sup> ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação**: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional. 2008. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 86-87.

<sup>60</sup> FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964, p. 175-176.

<sup>61</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste**: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 24-25.

Nessa esteira, surgem, entre 1877-1879, as primeiras leis sobre a matéria, limitando seu objeto às estiagens e seus efeitos<sup>62</sup>, o que somente foi ampliado após a ascensão do Presidente Nilo Peçanha.

Durante seu mandato, foi criada a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), por meio do Decreto nº. 7619, de 21 de outubro de 1909<sup>63</sup>, órgão vinculado ao Ministério de Viação e Obras Públicas, com a atribuição de analisar a problemática do semiárido, além de executar e fiscalizar as obras hidráulicas e as estradas da União.

Dois anos depois, por meio do Decreto nº. 9256, de 28 de dezembro de 1911, o IOCS deixa de ser um órgão emergencial para se tornar um instituto permanente<sup>64</sup>, em decorrência do demandado pelo próprio poder central, que decidiu instalar uma estrutura para a implementação de atividades constantes e preventivas aos ciclos da seca.<sup>65</sup>

Em 1919, já com Epitácio Pessoa na Presidência da República, foi elaborada a Lei nº. 3965/19, que regulamentou a construção de obras para a irrigação<sup>66</sup> após a terrível seca de 1915, responsável pela dizimação de parte significativa da população nordestina. Foi durante este governo que se cristalizou a ideia de que a extinção das secas dependia “[...] da construção de grandes barragens.<sup>67</sup> Assim

[...] antecipou-se à Constituição de 1934, ao criar o Fundo Especial para Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis do Nordeste, com o recolhimento de 2% da receita anual da União, afora outros recursos, com o intuito de prover permanentemente a Inspetoria de fundos necessários às obras programadas [...] No biênio 1921-1922, os gastos atingiram 15% do total da receita federal, ou seja, uma média de 142 milhões de mil réis, quando a média, no período de 1916-1919, havia sido de 4 milhões.<sup>68</sup>

Seu sucessor, Presidente Artur da Silva Bernardes, produto da política sulista, enfrentou, durante o mandato, uma severa crise econômica, além de levantes e revoltas. Em nome da precaução, preferiu o discurso nacionalista ao regional, o que justificou o rompimento com a série de investimentos em prol do Nordeste, de modo que extinguiu o Fundo Especial e reduziu as verbas da IFOCS para aproximadamente 1% das despesas

<sup>62</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste**: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 64.

<sup>63</sup> Ibid., 1988, p. 32.

<sup>64</sup> Ibid., 1988, p. 32.

<sup>65</sup> Ibid., 1988, p. 25.

<sup>66</sup> Ibid., 1988, p. 32.

<sup>67</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 85-86.

<sup>68</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977, p. 37-38.

públicas da União em 1924.<sup>69</sup> Uma década depois, a Constituição de 1934 erigiu como deveres da União os seguintes:

Art. 5º.

XV - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte

Art. 177 – A defesa contra os efeitos da seca nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.<sup>70</sup>

Em 1º de agosto de 1939, por meio do Decreto nº. 1469, foi criado o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, do qual Josué de Castro assumiu a chefia em seu período inicial.

Foi também do médico pernambucano a pesquisa sobre “As condições de vida das classes operárias no Nordeste”, que culminou com o Decreto-lei nº. 2162/40, instituidor do salário-mínimo.<sup>71</sup>

Em 8 de agosto do mesmo ano, foi criado, por meio do Decreto-Lei nº 2.478/40, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), substituto do Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, tendo por propósito “assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”<sup>72</sup>, que além disso:

No decorrer de sua vigência (1940 a 1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição. 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. A essas ações se acrescenta uma série de outras, tais como atividades de educação nutricional, tendo como objetivos a formação de hábitos alimentares saudáveis e a melhoria do estado nutricional da população; a criação de cursos de treinamento e formação de recursos humanos e a realização de estudos e pesquisas nesse campo.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977, p. 38.

<sup>70</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o34.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2009.

<sup>71</sup> COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. **Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20na%20SAN%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2008.

<sup>72</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 2005, p. 441-442.

Em 1945, o antigo IFOCS passou a ser denominado Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), tornando-se importante facilitador para a realização de estudos sobre a região, além de estimular o aproveitamento econômico de suas obras, colaborar com o fortalecimento das instituições de pesquisa agrícola e potencializar a colonização das zonas úmidas no Nordeste.<sup>74</sup>

Deve ser ressaltado, contudo, que sua ineficiência em alguns períodos pelas recorrentes nomeações políticas para os cargos de gestão e planejamento, que, em sua maioria, eram pouco conhecedores da complexa problemática da região e das medidas estruturais a serem aplicadas para o seu desenvolvimento, findando por prejudicar as ações em andamento, quando não as suspendiam por completo, alterando de forma significativa toda a condução da política em curso.

Neste mesmo ano, por meio do Decreto-lei nº. 8.031, o Presidente Getúlio Vargas autorizou o Ministério da Agricultura a criar a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), a fim de aproveitar economicamente a energia produzida pela Hidrelétrica de Paulo Afonso, fato que somente veio a se realizar quase dez anos depois.<sup>75</sup>

Dando prosseguimento às políticas de combate à seca, a Constituição de 1946, em seu art. 198, estabeleceu que 3% da renda tributária da União deveria ser aplicada no financiamento de obras contra as estiagens do Nordeste.<sup>76</sup>

A partir de 1951, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) passou a ter a atribuição de assessoramento do governo para a construção da política nacional de alimentação, destacando-se pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, o qual “pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro e suas ações se voltavam, prioritariamente, para a assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores.<sup>77</sup>

Em 19 de julho de 1952, por meio da Lei nº. 1.649, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com o intuito de promover o desenvolvimento regional através de ações planejadas em prol da industrialização, modernização e facilitação da cultura agrícola local,

---

<sup>74</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 119.

<sup>75</sup> Ibid., 1979, p. 123-124.

<sup>76</sup> FERNANDES, Joaquim Batista. **Banco do Nordeste do Brasil**: retrospecto histórico (1954-1994). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006, p. 26.

<sup>77</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 442, jul./ago. 2005.

destacando-se, até os dias atuais, por ter sido “a primeira agência da política de modernização”<sup>78</sup> no Brasil e elemento condutor de novas ações de enfrentamento aos desafios postos para a região, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

Em 1954, teve início, nas áreas de menor renda do país, a exemplo do Nordeste, a execução da política de alimentação para os alunos, através do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME). No ano seguinte, o programa teve seu nome alterado para Campanha de Merenda Escolar (CME), passando a ter o apoio direto do Ministério da Educação.<sup>79</sup>

Especificamente para fins de superação das desigualdades do Nordeste, foi instituída através da Lei nº. 3.692, de 15 de dezembro de 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Tal qual o ocorrido com o BNB, este fora outro grande marco na política regional, que “tentou unir a ação técnica com o comando político”<sup>80</sup>, pautado em uma perspectiva de planejamento regional direcionado especificamente para o Nordeste, mas que, infelizmente, se dissipou pelo golpe político de 64, consoante o especificado no tópico seguinte.

Acerca da alimentação, merece ser destacada também, pela sua sistematização do assunto, a Lei nº. 5.929, 30 de novembro de 1972, que criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), sob a forma de autarquia, vinculada ao Ministério da Saúde, tendo sua execução delimitada pelos seguintes eixos:

- 1) Suplementação alimentar a gestantes, nutrízes e crianças de zero a seis anos; a escolares de sete a catorze anos e a trabalhadores de mais baixa renda; 2) Racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; e 3) Atividades de complementação e apoio.<sup>81</sup>

Posteriormente, foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), por meio do Decreto nº. 72.034, de 30 de março de 1973, com o propósito “de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda”<sup>82</sup>, que se sucedeu até sua terceira versão, em 1984.

<sup>78</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977, p. 57.

<sup>79</sup> ARRUDA, Elcia Esnarriaga de; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do programa nacional de merenda escolar. **Intermeio**, Campo Grande, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005.

<sup>80</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 42.

<sup>81</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 444, jul./ago. 2005.

<sup>82</sup> BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=201668>>. Acesso em: 20 set. 2008.

O INAN foi o maior responsável pela execução da política de alimentação durante o período ditatorial, tendo implantado diversos programas, dentre os quais devem ser destacados, pela sua duração e magnitude, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), implementado pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

Embora de relevância colossal para o futuro desencadeamento das políticas de segurança alimentar, o INAN limitou-se à verve assistencialista, não contribuindo com a emancipação das áreas de maior vulnerabilidade social e, em alguns casos, inclusive, favorecendo a sua perpetuação, por meio da lógica clientelista-político-eleitoral<sup>83</sup>, muito em voga durante o regime militar.

Na década de 80, em decorrência da abertura política e do fortalecimento dos movimentos sociais<sup>84</sup>, o direito à alimentação adequada sofreu diversas alterações, sobretudo, no seu *status* constitucional formal e no modo com que a política de segurança alimentar passou a ser desenvolvida no Brasil, consoante o já exposto.

No início da década de 90, a política da alimentação foi combalida pelas investidas neoliberais, culminando com a extinção do INAN, por meio da Medida Provisória nº. 1.576, de 5 de junho de 1997.

Em 10 de junho de 1999, por meio da Portaria nº 710 do Ministério da Saúde, foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), e em 10 de agosto de 2001, por meio da Medida Provisória nº. 2.206, criou-se o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa-Alimentação), o qual visava

[...] à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes 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>85</sup>

Em 2003, com a ascensão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a política para a promoção da alimentação adequada tornou-se prioridade de gestão, ensejando a recriação do

---

<sup>83</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 445, jul./ago. 2005.

<sup>84</sup> VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para sua replicabilidade. Brasília: [s.n.], 2006, p. 7.

<sup>85</sup> VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de, op. cit., 2005, p. 445.



CONSEA e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio da Lei nº. 10.696/03.<sup>86</sup>

De igual modo, as questões vinculadas à seca tornam a ser enfocadas por meio da Lei nº. 10.638, de 6 de janeiro de 2003, que institui o Programa Permanente de Combate à Seca (PROSECA), firmando entre os seus objetivos: a realização de um estudo detalhado sobre todas as disponibilidades hídricas do semiárido do Nordeste, a identificação de alternativas de complementação da demanda hídrica e a capacitação da população para a convivência harmônica com o clima e o ecossistema semiárido, aproveitando plenamente suas potencialidades.

No ano seguinte, foi criado, por meio da Lei nº. 10.836/2004, o Programa Bolsa Família, que “unificou outros programas nacionais de transferência direta de renda”, no intuito de “facilitar a execução dos projetos e o controle social do orçamento.”

Em 2006, foi sancionada a Lei nº. 11.346, também conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), assegurando o caráter de fundamentalidade ao direito à alimentação adequada, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e atribuindo responsabilidades ao Estado e à sociedade para sua realização, conforme o dissertado no capítulo anterior.

Igualmente importante foi a criação do Programa Território da Cidadania, em 25 de fevereiro de 2008, visando investimento nos 60 territórios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de mais baixo dinamismo econômico do país, por meio de ações multissetoriais e compartilhadas entre as três esferas de governo, focadas na promoção do desenvolvimento social, especialmente no meio rural. O Nordeste foi contemplado com 29 destes territórios e com uma previsão orçamentária, para o ano de 2008 de, aproximadamente, R\$ 5,4 bilhões. Dentre os projetos a serem implementados nos ditos territórios, foram anunciados: “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) com a ampliação dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e

---

<sup>86</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Segurança alimentar e nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional.** Brasília, 2008.

Brasil Sorridente; e a construção de escolas com obras de saneamento básico e construção de cisternas.”<sup>87</sup>

### 3.3 Políticas de desenvolvimento do Nordeste

Poder-se-iam trazer à discussão diversas ações governamentais, desenvolvidas no Nordeste, que reconhecidamente colaboraram para a ruptura com o paternalismo fomentado, contudo, poucas demonstrariam com tamanha fidedignidade a mudança perpetrada na região, como o expresso pelo histórico do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Estratégia Fome Zero.

Estas três iniciativas, quando somadas, simbolizam a construção de um cenário de novas perspectivas para a região, direcionado, especialmente, para as questões vinculadas ao desenvolvimento, ao planejamento e à sustentabilidade, todas tendentes à concretização da alimentação adequada.

Convém ressaltar, ainda, que o grande diferencial dessas ações é que elas não se limitam ao seu escopo. Mais que isto, seu impacto no modelo nordestino deve-se, sobretudo, ao desenvolvimento e à relação com as políticas de promoção à alimentação, ou junto às políticas que indiretamente colaboram – ou colaboraram -, para com elas.

#### 3.3.1 Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Conforme dito alhures, o BNB foi criado em 19 de julho de 1952, por meio da Lei nº 1.649/52, durante o governo do Presidente Getúlio Vargas, tendo por finalidade colaborar com o desenvolvimento do Nordeste, através da facilitação de créditos agrícolas e industriais jungidos ao Polígono das Secas.<sup>88</sup>

Muito da sua criação adveio do consenso elaborado pelo próprio governo federal de que, além de obras grandiosas de engenharia, a região demandava uma abordagem econômica planejada para romper com a política paternalista sedimentada ao longo dos séculos e, simultaneamente, propiciar sua independência do executivo central.

---

<sup>87</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/15740#>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>88</sup> CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste** – seca, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 222.

Inicialmente pouco creditado e com poucos recursos, o Banco foi incumbido de colaborar para o desenvolvimento sustentável da região, a ser realizado mediante ações específicas de cunho bancário, como empréstimos, créditos e investimentos<sup>89</sup>, bem como por meio de pesquisas e planejamento de longo prazo.<sup>90</sup>

Durante seus primeiros anos, foi reconhecidamente deficitário, muito em razão de ser compelido, por seus próprios objetivos de constituição, a aplicar os já escassos recursos em áreas não produtivas.<sup>91</sup>

Este imbróglio foi controlado quando uma gestão inovadora foi implantada para a condução do Banco, principalmente pelos investimentos na formação técnica de pessoal e na contratação de caráter objetivo – malgrado todo o assédio dos políticos locais para que o BNB adotasse os seus correligionários e eleitores.<sup>92</sup>

De igual modo, foi indubitavelmente assertivo ao criar em 1955 – dentro de sua própria estrutura – o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), “encarregado dos estudos econômicos, da preparação de projetos, da instrução técnica do pessoal do BNB, da coleta de dados estatísticos e da publicação de trabalhos”,<sup>93</sup> sendo considerado, por suas funções, características e resultados, o embrião do que futuramente foi constituído como SUDENE.<sup>94</sup>

Em decorrência dos investimentos do BNB na gestão de pessoal e na facilitação de crédito para a população local, já na sua primeira década de existência, registrou uma taxa de crescimento anual superior a 30%, o que lhe garantiu ampliação dos créditos ofertados e das suas fontes de custeio.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste**: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 43.

<sup>90</sup> FERNANDES, Joaquim Batista. **Banco do Nordeste do Brasil**: retrospecto histórico (1954-1994). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006, p. 47.

<sup>91</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 145.

<sup>92</sup> Ibid., 1979, p. 141.

<sup>93</sup> DUQUE, José Guimarães. **Perspectivas nordestinas**. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004, p. 90.

<sup>94</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977, p. 62.

<sup>95</sup> SOUZA, João Gonçalves de, op. cit., 1979, p. 143.

Entre 1969 e 1973, sua taxa de crescimento apresentou um decréscimo de 12% ao ano, o que se deveu, em grande parte, à extinção do Fundo das Secas, em 1967, e à redução percentual dos seus incentivos, o que por pouco não lhe leva à bancarrota.<sup>96</sup>

Nesse mesmo período, seus modos de operação, aplicação dos investimentos e disciplina organizacional foram deveras criticados, haja vista que suas ações, mais que proporcionar o crescimento da região, intentavam criar os pilares para superar as desigualdades, por meio de um plano de desenvolvimento integrado, o que demandava um maior interregno para que as mudanças fossem percebidas.

Posteriormente, essas ações de longo prazo foram as responsáveis pelo impacto positivo do BNB na formulação e na execução de políticas no Nordeste<sup>97</sup>, o que pode ser confirmado pela implementação, em 1971, do “Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI), para apoio a projetos de pesquisas econômicas e agrônômicas em busca de alternativas tecnológicas para o Nordeste, notadamente no setor agrícola e no semi-árido”<sup>98</sup>, e, em 1976, pelos “financiamentos no âmbito do POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste) e, no ano seguinte, pela operacionalização do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo) e do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL).”<sup>99</sup>

Com a Constituição de 1988, foi criado, por meio do art. 159, inciso I, alínea “c”, e do art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), com o propósito de financiar o setor produtivo regional, notadamente o semiárido, devendo sua administração ficar a cargo do Banco do Nordeste do Brasil, o que lhe impôs um ônus e, simultaneamente, um bônus, na medida em que lhe garantiu obrigações e recursos para as atividades de fomento regionais.<sup>100</sup>

Na década de 90, o BNB se destacou por dois grandes projetos. O primeiro data de 1993, intitulado “Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste”, que buscava “colaborar com pequenos produtores do campo e da periferia das grandes cidades,

---

<sup>96</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 143.

<sup>97</sup> FERNANDES, Joaquim Batista. **Banco do Nordeste do Brasil**: retrospecto histórico (1954-1994). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006, p. 48.

<sup>98</sup> BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Histórico**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O\\_Banco/Historico/gerados/hist\\_1970.asp?idTR=historico](http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_1970.asp?idTR=historico)>. Acesso em: 21 fev. 2009.

<sup>99</sup> Ibid., 2009.

<sup>100</sup> Ibid., 2009.

visando integrá-los ao processo produtivo.”<sup>101</sup> O segundo denomina-se CrediAmigo, criado em 1997, encontrando-se em funcionamento até a presente data, alcançando relevo internacional pela promoção de microcrédito, pelo fortalecimento de redes de economia solidária e pela geração de autonomia e renda local.<sup>102</sup>

No ano de 2002, o BNB passou a ser o responsável pela operacionalização, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e com empresas privadas, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que se realiza em forma de concessão de créditos, bem como através da profissionalização de pequenos produtores rurais.

Argumenta-se, contudo, que tal programa, embora dotado de elevados recursos - no ano de 2008, o valor global investido somente em contratações foi de aproximadamente R\$ 739.714 (setecentos e trinta e nove mil e setecentos e catorze reais) – incidiu em erro ao disponibilizar mais de 70% dos seus créditos para a pecuária, restando apenas 12% para os investimentos na agricultura, o que ratifica a tese aqui defendida de que o problema da alimentação no Nordeste não decorre da ausência de verbas, mas é resultado da falta de prioridade para sua concretização<sup>103</sup>, especialmente por não destinar seus recursos àqueles que mais carecem do amparo estatal.

O BNB, portanto, a despeito de alguns impropérios vivenciados na última década, especialmente em relação ao descaso para com o seu funcionalismo, tem prosseguido rumo ao intento primário de desenvolvimento da região, o que foi fortalecido, a partir de 1988, com a criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que, desde a sua constituição, tem desempenhado papel relevante na implementação de políticas de fomento, no enfrentamento às políticas paternalistas e no planejamento da região.

É de bom alvitre ressaltar, ainda, que em decorrência da recente operacionalização de alguns programas federais, a exemplo do PRONAF, o BNB tem facilitado diretamente a concretização da alimentação no Nordeste, oportunizando crédito e técnicas para o uso racional da terra.

---

<sup>101</sup> BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Histórico**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O\\_Banco/Historico/gerados/hist\\_1970.asp?idTR=historico](http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_1970.asp?idTR=historico)>. Acesso em: 21 fev. 2009.

<sup>102</sup> Ibid., 2009.

<sup>103</sup> BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Agricultura familiar** – relatório e resultados. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios\\_e\\_resultados/gerados/apres\\_relatorios\\_resultado.s.asp?idTR=pronaf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios_e_resultados/gerados/apres_relatorios_resultado.s.asp?idTR=pronaf)> Acesso em: 21 fev. 2009.

Atualmente, seu maior desafio reside no desenvolvimento sustentável da região, o que demanda, para tanto, uma política de direcionamento para os projetos/ações realizados junto aos pequenos produtores rurais das áreas de maior aridez; uma revisão na aplicação dos recursos do PRONAF, os quais deveriam ser destinados em maior medida para a agricultura, em vez da pecuária, como ainda tem ocorrido; e um programa de crédito específico para os trabalhadores urbanos em situação de alta vulnerabilidade social, que, em tese, estejam sendo ceifados do seu direito de acesso à alimentação adequada.

### 3.3.2 *Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)*

A origem da SUDENE é anterior à sua criação formal, tendo decorrido da instauração do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)<sup>104</sup>, por meio do Decreto nº. 40.554, de 14 de dezembro de 1956, vinculado à Presidência da República, cuja atribuição era realizar estudos em profundidade sobre a economia da região Nordeste.

Em fevereiro de 1959, foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), “constituído por um secretário-executivo, governadores dos nove estados nordestinos e representantes de ministérios federais [...] houve quem visse nessa estruturação a marca de um ‘novo federalismo’”, cabendo-lhe a elaboração da lei para irrigação e do projeto de lei para a ulterior criação da SUDENE.<sup>105</sup>

Nesse período, Celso Furtado, economista paraibano que já havia participado das discussões do GTDN e contribuído para a sistematização do seu relatório final, foi nomeado para a coordenação do CODENO.

A seu favor, o economista possuía uma formação plural, vez que era graduado em Direito e Doutor em Economia; conhecia dos problemas nordestinos; e havia acompanhado, sofrendo várias influências da primeira escola de pensadores eminentemente latina, qual seja, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), dirigida pelo chileno Raúl Prebisch, que repensou os conceitos econômicos aplicados aos países periféricos e propôs um novo modelo de desenvolvimento para os países latinos.

---

<sup>104</sup> PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977, p. 52.

<sup>105</sup> OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 116.

O CODENO facilitou a formação da Operação Nordeste (OPENE), que, por seu turno, fortaleceu a ideia da criação de um órgão de planejamento com estrutura permanente e capacidade gerencial autônoma que induzisse o Nordeste ao desenvolvimento.<sup>106</sup>

Outro fator incidente para a concepção de um órgão específico em prol do desenvolvimento nordestino decorreu dos efeitos da seca de 1958, responsável por prejuízos econômicos e sociais de grande monta para a região, inclusive pelo desemprego de 2 milhões de pessoas, ocasionando a instauração de frentes de trabalho temporárias para ocupar, aproximadamente, quinhentas mil pessoas, sob a pressão de um colapso regional.<sup>107</sup>

Nesse contexto, foi criada, por meio da Lei nº. 3.692, de 15 de dezembro de 1959, a SUDENE, com o fito de “coordenar e planejar a nova política do governo federal para a região [...], veio para inovar e, ao mesmo tempo, exigir dos órgãos já existentes um melhor desempenho de suas funções.”<sup>108</sup> Demais disto, pretendia reduzir as disparidades regionais, utilizando-se, para tanto, de uma política desenvolvimentista e de sua autonomia gerencial, que lhe vinculavam, diferentemente dos outros órgãos que lhe eram assemelhados, apenas à Presidência da República.

Deste modo, a SUDENE inovou tanto por sua matriz gerencial, como pela execução dos projetos de desenvolvimento, prezando pelo caráter técnico em detrimento do viés político.

Durante o seu período inaugural, a SUDENE foi apoiada pelo BNB, que cedeu diversos dos seus profissionais para sua implantação administrativa<sup>109</sup>, facilitando uma parceria constante entre as entidades e fortalecendo a proposta de planejamento regional para o Nordeste.

Esta articulação, ao contrário do que alguns temiam, em nada atentava contra atividades específicas do banco, uma vez que:

Com a criação da Sudene, as atividades de financiamento do BNB ficaram, em tese, situadas no âmbito das atribuições de coordenação daquela entidade. Essa circunstância não gerou modificações substantivas no *modus operandi* do Banco, já que as funções coordenadoras a Sudene as exercia em termos globais, através da elaboração e acompanhamento do plano de desenvolvimento regional e dos trabalhos do Conselho Deliberativo, mecanismo coordenativo por excelência, no qual o Banco se fazia representar.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 58-59.

<sup>107</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 149-150.

<sup>108</sup> MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE**. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 81.

<sup>109</sup> FERNANDES, Joaquim Batista. **Banco do Nordeste do Brasil: retrospecto histórico (1954-1994)**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006, p. 49.

<sup>110</sup> *Ibid.*, 2006, p. 50.

De fato, pode-se afirmar que a vinculação entre ambos foi fundamental para esboçar as linhas mestras do desenvolvimento do Nordeste, a despeito do cristalizado pela “indústria da seca”, pelos “coronéis” e pela “política hidráulica”.

A SUDENE, desde a sua criação, foi enfática ao criticar a malfadada política da açudagem, alegando que:

[...] por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste. Infelizmente, não é possível substituir a atual economia da região semi-árida por outra com base na grande açudagem e na irrigação. As possibilidades reais desta última são limitadas, e ainda mais limitadas se pensarmos no seu custo real. A questão básica continuará a ser como adaptar a economia às condições do meio físico.<sup>111</sup>

Dentre a plêiade de inovações trazidas pela SUDENE, merece destaque a instauração do seu Conselho Deliberativo, formado pelo colegiado de governadores nordestinos, tendo sido esta uma das fórmulas encontradas para fortalecer o Nordeste e os seus anseios políticos, através das deliberações conjuntas daquele.

Igualmente relevante foi a instituição de incentivos fiscais para as empresas que decidissem por se instalar na região, fato que colaborou para o crescimento industrial do Nordeste, muito embora esta política tenha sido posteriormente desvirtuada.

Também deve ser ressaltada a escolha de localização da sede da SUDENE na própria região Nordeste, o que lhe garantiu o acompanhamento e o controle das atividades desenvolvidas. Sublinha-se, ainda, a eficiência e a coerência com que a Superintendência se utilizou dos recursos públicos.<sup>112</sup>

Com este modelo de gestão, a SUDENE rapidamente alcançou notoriedade e legitimidade junto aos demais órgãos e ao povo nordestino, tendo sido estes fatores decisivos para aprovar, a despeito das manobras de alguns políticos nordestinos, receosos de perder suas posições e privilégios, o I Plano Diretor, por meio da Lei nº. 3.995, de 14 de dezembro de 1961, que:

[...] proporcionou recursos para que levássemos adiante a execução de um conjunto considerável de projetos nos setores de eletrificação, transportes, hidrologia,

<sup>111</sup> CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste** – seca, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 230.

<sup>112</sup> TAVARES, Hermes Magalhães. Celso Furtado: da formação econômica do Brasil à dinâmica e à ação regional. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRICA ECONÔMICA. 9., 2008. São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dh/posgraduacao/economica/spghe/pdfs/Tavares\\_Hermes\\_Magalhaes.pdf](http://www.fflch.usp.br/dh/posgraduacao/economica/spghe/pdfs/Tavares_Hermes_Magalhaes.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2009.



reconstrução da economia agrícola, industrialização, saneamento básico, silagem e armazenagem, estocagem de alimentos para emergência da seca, aproveitamento de recursos minerais, educação de base, colonização, perfuração de poços e levantamento cartográfico [...]<sup>113</sup>

Em 1963, foi aprovado o II Plano de Trabalho da SUDENE, baseado em cinco diretrizes: “a criação de uma infra-estrutura de serviços e de transportes e energia, inventário dos recursos da região, estímulo à iniciativa privada através de incentivos, aperfeiçoamento progressivo do fator humano e, por fim, a melhoria das condições básicas de vida do povo”<sup>114</sup>, e que serviu, também, para a instituição de dois fundos, a saber: o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FIDENE), que assumia por objetivo “garantir a exequibilidade financeira dos projetos e obras consideradas prioritárias pela SUDENE” e o FEAME, o qual se dispunha a “oferecer assistência imediata às populações vítimas de calamidades públicas decorrentes de secas ou enchentes, inclusive a formação de estoques de alimentos.”<sup>115</sup>

Com o golpe militar de 1964, Furtado recai sobre a primeira lista de cassados, constantes no Ato Institucional nº. 1, sendo obrigado a se afastar da SUDENE e, posteriormente, a se ausentar do país.<sup>116</sup>

A partir de então, a SUDENE, sobretudo em razão de seu trabalho emancipatório, não foi poupada pela ditadura militar, até que,

[...] perdeu, formalmente, a sua natureza de instituição administrativamente autônoma, ligada diretamente ao Presidente da República. A partir de 1964, com a Lei nº. 4.344, de 21 de junho de 1964, foi incorporada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (rebatizado em 1967 de Ministério do Interior), sendo equiparada, hierarquicamente, aos órgãos governamentais que deveria coordenar e que sempre se opuseram à sua política, como o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e o DNOCS.<sup>117</sup>

O seu III Plano Diretor, já fruto da ditadura, expressa um caráter eminentemente assistencialista em relação aos pequenos produtores, contudo, pujante em relação ao agronegócio, beneficiando, por via consequente, os grandes produtores.

Posteriormente, submetida ao IV Plano Diretor, elaborado sob a coordenação do General Euler Bentes Monteiro, que em nada se assemelhava com os dois primeiros planos, limitava-se a estabelecer diretrizes para infraestrutura, em especial para a “aplicação de

<sup>113</sup> FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 125.

<sup>114</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979, p. 155.

<sup>115</sup> *Ibid.*, 1979, p. 156.

<sup>116</sup> *Id.* **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 201.

<sup>117</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 51.

recursos em energia, transporte, saneamento básico”<sup>118</sup>, rompendo com todo o histórico de desenvolvimento regional da SUDENE original.

Ainda neste interregno, os recursos da Superintendência foram vertiginosamente suprimidos, limitando sua capacidade de intervenção e de execução no Nordeste, forçando-lhe, quase que integralmente, ao esvaziamento de suas ações. Para fins de comprovação do ora alegado, basta que sejam observados os seguintes números: em 1968, o orçamento da SUDENE correspondia a 24,8% do Ministério do Interior; em 1977, alcançou o ínfimo valor de 15,8% da mesma pasta.<sup>119</sup>

Demonstra-se assim quão significativa foi a diminuição do grau de relevância dada à instituição pelo governo federal, que embora alegasse uma severa crise econômica, prosseguia investindo elevados recursos na industrialização do Sudeste, por exemplo.<sup>120</sup>

Durante as décadas seguintes, a SUDENE prosseguiu sendo impedida de cumprir o seu papel de colaboradora no desenvolvimento do Nordeste, seja em razão dos pífios recursos que lhes foram disponibilizados, seja por conta do desvio constante de verbas pelos novos “coronéis” nordestinos, aliado, ainda, ao fato de desvirtuamento da política fiscal, agora descentralizada.<sup>121</sup>

O recrudescimento das denúncias de corrupção na SUDENE ao longo da década de 90 favoreceu a decisão do Presidente Fernando Henrique Cardoso de extingui-la, o que aconteceu por meio da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001. Em seu lugar foi criada a Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), por meio da Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, alterada pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e instalada pelo Decreto nº 4.126, de 13 de fevereiro de 2002.

Sobre a ADENE, merece ser comentada sua atuação inerte durante os seus seis anos de existência, decorrente menos dos seus recursos e mais da sua incapacidade técnica para gerenciá-los.

Em 3 de janeiro de 2007, foi recriada, por meio da Lei Complementar nº. 125/2007, a SUDENE, com natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma,

---

<sup>118</sup> SOUZA, João Gonçalves de. **O nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979op. cit., 1979, p. 158.

<sup>119</sup> Ibid, 1979, p. 160.

<sup>120</sup> FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 298-302.

<sup>121</sup> ALENCAR, José Sydrião. Fome e pobreza e o desenvolvimento no Nordeste. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p.109-126, p. 116.

integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, tendo sede na cidade de Recife, estado de Pernambuco, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com a finalidade de promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.<sup>122</sup>

Desde então, e antes mesmo da edição da lei supramencionada, o governo federal tem envidado esforços para reestruturar a “SUDENE original”, constituída entre 1959-1964, dotando-a de recursos e investindo em pessoal, além de garantir-lhe certa autonomia para a formulação e execução de políticas específicas para o Nordeste, conforme resta patente no discurso do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, por ocasião da reestruturação da Superintendência:

A recriação da Sudene, em novas bases, e com uma vocação fortemente inovadora, é também uma aposta no presente e no futuro. Não para revitalizar uma sigla burocrática, mas para construir uma instituição política e técnica que fará do planejamento uma alternativa à guerra fiscal devastadora. Ou seja, estamos na prática substituindo a guerra fiscal predatória e autodestrutiva, **por uma verdadeira política nacional de desenvolvimento regional, que não é baseada em políticas compensatórias, mas na democratização de oportunidades de desenvolvimento.** Para isso, o Conselho Deliberativo previsto originalmente por Celso Furtado será retomado, e de forma ampliada, com duas instâncias: as dos governadores e dos ministros e a do Comitê de Gestores. **Seu orçamento será três vezes superior ao da antiga Adene e contará, ainda, com recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento Regional, previsto na forma tributária que estamos implementando.**<sup>123</sup> (grifou-se).

Malgrado os esforços empreendidos, a “SUDENE contemporânea” ainda está descobrindo a melhor maneira de desempenhar o seu papel na região Nordeste. É fato que o seu período de funcionamento ainda é muito diminuto para que se possa tecer comentário aprofundado sobre a sua eficiência. Contudo, o seu maior desafio ainda reside em tentar, de algum modo, recuperar o tempo perdido pela supressão de recursos, pelo desvio de verbas, pelo desvirtuamento da política fiscal e pela sua extinção, o que foi dito diversamente por Francisco de Oliveira, quando asseverou no final da década de 90:

[...] em seminário de homenagem a Celso Furtado e aos 40 anos de criação da Sudene, ‘celebrar a derrota’: ‘este seminário é de choro, falsamente enganado com os números dos projetos aprovados, das iniciativas tomadas, dos investimentos implantados. Mas é da nostalgia benjaminiana que se trata: o das oportunidades

<sup>122</sup> BRASIL. Lei Complementar nº. 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>123</sup> DISCURSO do presidente Lula: recriação da Sudene. Disponível em: <<http://politicos.br101.org/discursos-lula-recriacao-sudene.html>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

perdas, do que poderia ter sido e que não foi, o da chance da história que passou e não volta mais.<sup>124</sup>

Para o objeto deste estudo, a reestruturação da SUDENE em muito tem relevância, sobretudo pela possibilidade que esta encerra, de oportunizar, como nenhum outro órgão, o desenvolvimento através de um planejamento específico para a região Nordeste, considerando os seus diferentes matizes, inclusive, a seca, e entendendo todos estes elementos não como obstáculos intransponíveis, mas como fatores pertinentes de uma mesma política, que demandam reflexão antes de impulsionarem ações – sejam estas de ordem estrutural ou emergencial.

Aliás, sobre a seca especificamente, Furtado já afirmava que esta jamais poderia ser entendida como causa da fragilidade do Nordeste, mas sim como produto da sua economia, o que dissemina toda uma tragédia econômica e social. De fato, asseverava o economista, é a economia do Nordeste que inventa a seca. A História, infelizmente, tem confirmado as suas palavras.

### 3.3.3 *Estratégia Fome Zero*

A Estratégia Fome Zero foi criada em 2003 para “promover a articulação de políticas, programas e ações de modo a garantir o acesso à alimentação às pessoas, sobretudo aos mais pobres.”<sup>125</sup>

A coordenação de suas políticas realiza-se através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 23 janeiro de 2004, “unificando três estruturas distintas: o Mesa, o Ministério de Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família”<sup>126</sup>, e assumindo como finalidade

[...] promover o desenvolvimento social, tendo como centralidade a articulação e a execução de políticas sociais do Governo Federal, que expressem a decisão de superar a fome e reduzir a pobreza e as desigualdades sociais como uma questão prioritária.<sup>127</sup>

O MDS é atualmente responsável pela implementação de políticas de Renda, Cidadania, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Geração de Oportunidades para a Inclusão.

<sup>124</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 98.

<sup>125</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Segurança alimentar e nutricional: trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional**. Brasília- DF: 2008, p. 5.

<sup>126</sup> Ibid., 2008, p. 11

<sup>127</sup> Id. **O Brasil unido para superar a fome, reduzir a pobreza e as desigualdades sociais**. Brasília – DF, 2008, p. 7.

O Fome Zero, por sua vez, inclui quatro eixos articuladores, a saber: o acesso aos alimentos, o fortalecimento da agricultura familiar, a geração de renda e a articulação, mobilização e o controle social.<sup>128</sup>

Embora a coordenação desta estratégia esteja sob a égide do Ministério do Desenvolvimento Social, é apoiado por diversos outros Ministérios, dentre os quais destacam-se: Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Educação, além dos entes federativos estaduais e municipais e de empresas privadas.

Menciona-se, também, que o Fome Zero desenvolve atualmente um número superior a 30 ações, como, por exemplo, Bolsa Família, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar (PAA) e a Construção de Cisternas no Semiárido, os quais adiante serão destacados.<sup>129</sup>

### 3.3.3.1 Bolsa Família

A Lei nº. 10.836/2004 criou este programa, no intuito de unificar os demais programas de transferência direta de renda e estabelecê-lo como programa de transferência, sujeito a condicionalidades, “que deverá beneficiar famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). O benefício é pago diretamente às famílias, preferencialmente às mulheres, por meio de cartão magnético.”<sup>130</sup>

Malgrado tenha sido criticado por muitos desde a sua instituição, sobretudo com base na pecha assistencialista que lhe fora imposta, o Programa Bolsa Família tem colaborado com a redução das desigualdades sociais<sup>131</sup>, bem como tem oportunizado o acesso à alimentação adequada para aproximadamente 11,1 milhões de famílias em todo o território brasileiro.<sup>132</sup>

Com isto, não se está expressando uma concordância integral com o programa, mas apenas reconhecendo que para o patamar de desigualdades cristalizado neste país, necessário

<sup>128</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil unido para superar a fome, reduzir a pobreza e as desigualdades sociais**. Brasília – DF: 2008, p. 7.

<sup>129</sup> Ibid., 2008, p. 7.

<sup>130</sup> Ibid., 2008, p. 9.

<sup>131</sup> Segundo Priscila Albuquerque Tavares *et al.*, o Programa Bolsa Família reduziu 0,63 do índice Gini no Brasil. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1062/1044>>. Acesso em: 7 nov. 2009.

<sup>132</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

se faz a presença de mecanismos de distribuição renda. Obviamente, no entanto, que esta espécie de programa deve ser conjugada com outros de cunho sustentável e emancipatório, sob pena de, efetivamente, volver-se ao assistencialismo.

Ademais, merece ser dito que, ao contrário do veiculado pela grande mídia, para fazer jus ao Bolsa Família não basta que a família comprove a vulnerabilidade social. Necessário se faz também que, a partir do seu recebimento, seja cumprida uma série de condicionalidades, quais sejam: os filhos devem ser mantidos na escola, respeitando-se uma frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; é vedada toda e qualquer atividade que caracterize trabalho infantil, determinando-se uma frequência mínima de 85% da carga horária para os serviços socioeducativos direcionados às crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil; a vacinação deve ser mantida em regularidade, além de ser obrigatória a realização do pré-natal e o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento das crianças.<sup>133</sup>

Em linhas de conclusão, cita-se que o Programa, além de alcançar os seus beneficiários diretos, produz circulação de bens e riquezas, considerando seu fomento ao comércio, à rede de produção e à capacidade de poupança local.

Resta expor que, conforme dados do MDS, aproximadamente, 10.491.427 famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família até o mês de janeiro de 2009, das quais mais da metade se encontra na região Nordeste.

### 3.3.3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Instituído em 1995 para prestar “apoio financeiro às atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família”<sup>134</sup>, tornou-se responsável pelo fortalecimento da agricultura de subsistência e, conseqüentemente, pela geração de emprego e renda no campo, facilitando, assim, a concretização da alimentação adequada no meio rural.

---

<sup>133</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>134</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/pronaf.asp](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

Dentre os seus louros, merece destaque a sua atuação na fixação dos camponeses e no desenvolvimento de uma política de produção sustentável, que tende à organização comunitária e à emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais.

Atualmente, o PRONAF é executado no Nordeste pelo BNB, custeado pela União, em parceria com instituições públicas e privadas, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Convém ressaltar, também, que, desde 2003, o PRONAF já investiu 5 bilhões de reais na região Nordeste, devendo alcançar 1,1 bilhão somente durante o ano de 2009.<sup>135</sup> Estima-se que a sua safra de 2008/2009 alcance o patamar de R\$ 13 bilhões.

### 3.3.3.3 Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar (PAA)

Este programa foi criado por meio da Lei nº. 10.696/2003, inscrito em seu art. 19, para articular a produção de alimentos da agricultura familiar e o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade social.

A mesma lei assentiu que o PAA adquirisse diretamente produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, desde que os mesmos se enquadrassem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), dispensando-se licitação para essa aquisição quando os seus preços não fossem superiores aos praticados pelos mercados regionais.<sup>136</sup>

Há que se esclarecer que o PAA se divide em quatro modalidades distintas, o que lhe permite intervir em quase que todas as atividades desenvolvidas pela agricultura familiar, como se pode observar:

1. Compra para doação simultânea: adquire alimentos para a entrega direta a entidades socioassistenciais. É financiado pelo MDS e executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e por governos estaduais e municipais.
2. Compra direta: adquire determinados alimentos, em época de colheita (quando estão baratos), para formar estoque estratégico do governo federal e para compor cestas básicas que serão distribuídas a pessoas em vulnerabilidade social. É financiado pelo MDS e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e executado pela

<sup>135</sup> PRONAF disponibilizará R\$ 1,1 bilhão em 2009. **Diário do Nordeste Online**, Fortaleza, 3 dez. 2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=595073>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>136</sup> BRASIL. Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br-L10696>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

CONAB. 3. Formação de estoque: adquire a produção dos agricultores familiares por meio de associações/cooperativas e, assim, ajuda a preservar o preço. Ou o valor é devolvido em dinheiro ou o produto vai compor a cesta básica. É financiado pelo MDS e pelo MDA e executado pela CONAB. 4. Programa do Leite: adquire leite e distribui diretamente à população carente. É financiado pelo MDS e executado por governos estaduais do semi-árido (Nordeste e Minas Gerais).<sup>137</sup>

Especificamente em relação ao semiárido nordestino, pontuam-se algumas das propostas elaboradas durante o Seminário PAA: Balanço e Perspectivas, ocorrido em junho de 2008, das quais merecem destaque pela sua relevância: a diversificação de produtos, a facilitação do controle social do programa na região e a mobilização de setores diversos – nas áreas de saúde e assistência - para o acompanhamento dos beneficiários do programa.<sup>138</sup>

### 3.3.3.4 Programa Construção de Cisternas no Semiárido

Este programa visa a oportunizar a captação de águas das chuvas através de cisternas, tecnologia popular destinada à população rural de baixa renda que sofre com os efeitos das secas prolongadas, em especial, com o difícil acesso à água de qualidade.<sup>139</sup>

A execução do programa se dá por meio de parcerias entre os estados e municípios, bem como pela organização não governamental Articulação do Semi-Árido (ASA), de modo a proporcionar a “construção de cisternas familiares, a mobilização e capacitação de famílias rurais do semi-árido para gerir recursos hídricos e sua formação para a convivência com o semi-árido.”<sup>140</sup> Ainda:

[...] em parceria com a ASA, o MDS investe no projeto Acesso à Água para a Produção de Alimentos para o Autoconsumo, que visa à melhoria da dieta alimentar do sertanejo. A água que cai da chuva é usada para plantar hortaliças e pomares e matar a sede de pequenos animais, com a implantação de três tecnologias sociais: cisterna de calçadão, tanques de pedra e barragens subterrâneas. A ação é conhecida também por Segunda Água ou Água de Comer e está sendo desenvolvida em casas/comunidades que já possuem cisterna.<sup>141</sup>

Estima-se que, no período entre 2004 e julho de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome construiu, em conjunto com suas parcerias e articulações, 200.263

<sup>137</sup> BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>138</sup> Id. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/seminario-paa-balanco-e-perspectivas> > Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>139</sup> Id. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>140</sup> Ibid., 2009.

<sup>141</sup> Ibid., 2009.



cisternas, propiciando o acesso à água potável para, aproximadamente, 1.001.115 de pessoas, mediante um investimento de R\$ 365 milhões.<sup>142</sup>

Deve ser ressaltado que este programa promove a alimentação, pelo acesso à água, por isso também deve ser entendido como constitutivo deste direito fundamental, na medida em que figura como elemento essencial para a sobrevivência, para a elaboração de alimentos e para a fruição de uma vida saudável.

Ademais, o Programa de Cisternas tende a colaborar, em médio e longo prazos, com a diminuição da incidência de doenças ocasionadas pela ingestão de água não potável, tais como as verminoses, tudo por meio de um impacto ambiental mínimo – tanto durante a sua construção, como em seu posterior fornecimento.<sup>143</sup>

Destarte, ante ao todo delineado, verifica-se que o Nordeste, durante a maior parte de sua história, foi permeado por leis, projetos e recursos que se propuseram a colaborar com o seu desenvolvimento, o que inclui a promoção da alimentação adequada. Igualmente, nota-se que, diferentemente do que a História declara acerca da responsabilidade exclusiva dos índices pluviométricos e da geografia regional sobre a problemática nordestina, entende-se que esses não devem ser entendidos como os fatores preponderantes para uma análise coerente sobre a matéria.

De fato, a história do Nordeste somente pode ser observada de modo isento se munida de uma lente multicausal, a qual deverá enfocar, dentre outros, os aspectos seguintes. Inicialmente, deve-se analisar o modo pelo qual a região foi constituída, sobretudo pelas implicações da cultura dos “coronéis”, que privilegiavam o acesso aos recursos e projetos, no mais das vezes, para aqueles que faziam parte de seu círculo político e eleitoral, e, assim, intentavam silenciar os mais vulneráveis e os seus opositores. Urge, também, considerar a execução das políticas públicas do Nordeste, tradicionalmente omissas em relação ao planejamento regional, enfatizadas apenas quando da criação do BNB e da SUDENE, sobretudo, desta última, que, infelizmente, em seu formato original, idealizado e desenvolvido por Furtado, gozou de vida breve.

---

<sup>142</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas> /programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>143</sup>Ibid., 2009.

Atualmente, o grande desafio que se coloca é que a Estratégia Fome Zero possa extirpar os últimos vestígios do coronelismo na região por meio de uma política emancipatória e sustentável e, simultaneamente, colaborar com o seu desenvolvimento efetivo, ao fomentar a fixação dos camponeses, a produção da alimentação adequada e ao garantir direitos sociais mínimos para os urbanos.

## 4 MECANISMOS POLÍTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO NORDESTE

As lutas travadas em prol do direito à alimentação adequada não se pautaram na lei. De fato, a implementação deste direito, no mais das vezes, antecedeu a própria ordem legal, constituindo-se em um movimento de muitos matizes, mas, sobretudo, vinculado ao exercício da cidadania, da democracia e do pluralismo.

Este capítulo propõe-se a analisar algumas das ações governamentais e não governamentais que têm contribuído para a concretização da alimentação adequada no Nordeste.

Convém esclarecer que a escolha de alguns programas e projetos em detrimento de tantos outros existentes deveu-se, em grande medida, ao trabalho de disseminação e de garantia de direitos propiciados pelos adiante descritos, o que findou por promover a visibilidade necessária à matéria na região, inclusive possibilitando sua progressiva exigibilidade.

### **4.1 Políticas públicas**

As políticas direcionadas à implementação da alimentação adequada no Nordeste, com foco na promoção de direitos, têm se constituído, principalmente, nos últimos vinte anos.

Muito desta concretização se deve à promulgação da Constituição Federal de 1988, que embora não tenha reconhecido especificamente o direito em tela, o fez em relação a diversos outros direitos que lhe são correlatos, a exemplo da vida e da saúde, que, por sua vez, promoveram o embasamento necessário para a elaboração e para a aplicação de políticas em prol do seu cumprimento.

De igual modo, a pressão popular guarda implicações substantivas para a progressiva implementação do direito à alimentação adequada à medida que tem favorecido o controle e o aperfeiçoamento das mencionadas políticas.

Destarte, estas políticas públicas passaram a ter maior vigor no Estado brasileiro, forjando novas modalidades, novos arranjos entre o público e o privado, e potencializando a descentralização da coisa pública e dos seus investimentos para o Nordeste.

Outras políticas, no entanto, não foram frutos da execução descentralizada, mas estabelecidas e elaboradas no próprio Nordeste, guardando identidade com os seus anseios e tendo lidado diretamente com as dificuldades ali cristalizadas. Assim são as políticas adiante descritas.

Entendeu-se por ressaltá-las por dois motivos essenciais. Primeiramente, devido à sua colaboração com o empoderamento comunitário, rompendo com a prática clientelista e paternalista instalada secularmente na região. Em segundo lugar, porque ambas têm propiciado visibilidade à questão da alimentação adequada, especialmente pela implementação de ações continuadas, conforme será demonstrado.

#### *4.1.1 Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos do Ministério Público Estadual de Alagoas*

O Núcleo de Direitos Humanos faz parte da estrutura funcional de um dos Centros de Apoio Operacional (CAO) do Ministério Público Estadual de Alagoas, e exerce o papel de órgão auxiliar ao *munus* ministerial. São de sua competência, dentre outras atividades, as seguintes:

[...] estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; remeter informações técnico jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções; remeter, anualmente, ao Procurador Geral de Justiça, relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições; exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.<sup>1</sup>

Os CAOs são divididos por áreas temáticas vinculadas à infância e à juventude, ao consumidor, ao meio ambiente e aos direitos humanos, cabendo a este último seu implemento por meio do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos.

Na sua estrutura administrativa, o Núcleo de Direitos Humanos é composto por 2 (dois) membros titulares do Ministério Público diretamente subordinados a um dos Procuradores de

---

<sup>1</sup> ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. Ministério Público do Estado de Alagoas. Disponível em: <<http://www.mp.al.gov.br/institucional/centros%5Fde%5Fapoio/>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

Justiça do Estado. Compete àqueles o desenvolvimento de trabalhos nas searas da alimentação adequada, da defesa do idoso, das minorias e da saúde, dentre outros.<sup>2</sup>

Este núcleo tem buscado uma interação constante com a comunidade, favorecendo-lhe a participação em espaços decisórios, tais como fóruns, conselhos e audiências públicas e, igualmente, tem contribuído para o controle social das políticas públicas implementadas em âmbito estadual, a exemplo do recentemente ocorrido, ao reivindicar alimentação adequada em favor de comunidades em situação de alta vulnerabilidade social.

Especificamente sobre o direito à alimentação adequada, deve ser dito que o Núcleo tem contribuído para sua realização tanto judicial como extrajudicialmente. Na esfera judicial, ajuizou, em 2007, uma Ação Civil Pública em favor da Comunidade Sururu do Capote, pleiteando ao ente federativo municipal a realização de seus direitos fundamentais, com destaque para o direito à alimentação, conforme será detalhado mais adiante.<sup>3</sup>

No âmbito extrajudicial, o Núcleo de Direitos Humanos tem promovido fóruns e discussões em conselhos, comunidades e outros órgãos públicos, acerca dos meios de exigibilidade e concretização daquele direito.

Quanto à primeira iniciativa, o intuito do Ministério Público Estadual, juntamente com o Ministério Público Federal, era de tornar pública a omissão das autoridades municipais para com os direitos fundamentais daquela comunidade, especialmente a grave insegurança alimentar e nutricional a que aqueles cidadãos eram submetidos, e assim suscitar do Poder Judiciário mecanismos para garantir a sua realização.

Esta intervenção restou exitosa, tendo sido determinado pelo Poder Judiciário o cumprimento dos direitos sociais essenciais daquela comunidade pelo município, tanto pela pasta da ação social, como pela Secretaria da Saúde, devendo o trabalho de ambas ser exercido em parceria com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL).<sup>4</sup>

Há que se esclarecer que o Núcleo não tratou desta questão isoladamente, mas fez parte de todo um movimento levado a cabo pela própria comunidade, juntamente com organizações

---

<sup>2</sup> ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. Ministério Público do Estado de Alagoas. Disponível em: <<http://www.mp.al.gov.br/institucional/centros%5Fde%5Fapoio/>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>3</sup> AÇÃO brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/acpsururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>4</sup> Ibid., 2009.

não governamentais (ONGs) e outras esferas do Poder Público, em prol da concretização judicial do direito à alimentação e de outros tantos, também inacessíveis.<sup>5</sup>

No que tange à segunda iniciativa, ou seja, à atuação extrajudicial do Núcleo, esta é também sobretudo significativa, uma vez que oportuniza a conscientização e o empoderamento comunitário, que, diversamente, não seriam acessíveis aos seus moradores.

Ademais, esta prática tem rompido com alguns dos paradigmas sedimentados ao longo do tempo no Nordeste, como a impossibilidade de forjar discussão dialógica e democrática entre poderes públicos e cidadãos, podendo, ao final, inclusive, obter, em favor dos últimos, um Termo de Ajustamento de Conduta a ser celebrado entre o Ministério Público e o município para garantir seus direitos.<sup>6</sup>

O desempenho do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos do Ministério Público de Alagoas, notadamente nas questões vinculadas à alimentação adequada, rendeu-lhe recentemente o Prêmio Direitos Humanos conferido pelo Ministério da Justiça.

#### *4.1.2 Núcleo de Segurança Alimentar e Nutricional (NUSA)*

O NUSA foi criado em agosto de 2005 com o propósito de fomentar uma das linhas de atuação desenvolvidas pela então Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), fundação pública da administração pública indireta do município de Fortaleza-CE, ora Secretaria Municipal de Direitos Humanos, que tem por objetivo:

[...] promover e coordenar a política municipal de direitos humanos de Fortaleza, atuando de forma transversal a todos os órgãos da gestão municipal. Dar especial destaque para as políticas de geração – infância, adolescência e população idosa – população negra, diversidade sexual e pessoas com deficiência, garantindo espaços de participação desses segmentos nas ações desenvolvidas pela SDH. Manter relação direta com a sociedade civil para fortalecer as redes de direitos humanos da cidade.<sup>7</sup>

O Núcleo, por sua vez, assume como finalidade

[...] promover e desenvolver atividades para que haja uma alimentação segura, de qualidade e em quantidade, valorizando a higiene, agricultura orgânica, aproveitamento integral dos alimentos, refeições diárias balanceadas, cultivo de

<sup>5</sup> AÇÃO brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=noticias&artigo=1510>> Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>6</sup> BEURLIN, Alexandra; FONSECA, Delson Lyra. Justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada: teoria x prática. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Írio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007. p.175-185, p. 185.

<sup>7</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal de Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11706&Itemid=12](http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11706&Itemid=12)>. Acesso em: 29 out. 2009.

plantas medicinais e alimentares, reeducação alimentar e desnutrição, assim como ampliar e influenciar a implementação de programas e políticas locais baseadas nas diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional.<sup>8</sup>

Atualmente, dispõe de equipe formada por técnicos e estagiários, os quais implementam suas ações sobre um viés de segurança alimentar sustentável e de emancipação comunitária.

Nesse contexto, o NUSA desenvolve diversos projetos, em sua maioria direcionados ao público atendido pela própria Secretaria. Tal forma de trabalho não exclui os demais interessados, os quais podem igualmente fazer parte das ações, desde que, para tanto, preencham os requisitos necessários. A ideia de acolher primordialmente aos atendidos pela instituição é tão somente facilitar a execução do projeto e o acompanhamento pelos seus participantes, além de oportunizar um maior potencial de multiplicação do conhecimento difundido.

Um das principais ações desenvolvidas pelo NUSA é o Projeto “Temperando Vidas”, que desde o ano de 2006 tem discutido sobre a sustentabilidade da alimentação ingerida por famílias em alta vulnerabilidade social e lhes têm instado a experimentar novas práticas alimentares, de baixo custo, porém nutritivas.

O projeto em apreço, a exemplo dos demais desenvolvidos pela Secretaria, traz consigo o intento de potencializar a participação social e política, não se limitando à execução de práticas culinárias, mas, também, firmando-se como um espaço para discussões e diálogos entre os participantes, para então inseri-los nas atividades culinárias.

Além das ações desenvolvidas na própria Secretaria, o NUSA realiza, regularmente, visitas às comunidades dos participantes e aos seus projetos descentralizados, onde também executa ações socioeducativas vinculadas à segurança alimentar, dentre as quais se sublinha o estímulo do Núcleo para a criação e manutenção de hortas comunitárias de produtos orgânicos.

O NUSA destaca-se por ser o primeiro projeto desenvolvido pelo Município de Fortaleza em prol da segurança alimentar, que atua sob uma perspectiva de promoção e desenvolvimento comunitário.

Ademais, o NUSA, assim como o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos do Ministério Público Estadual de Alagoas, rompe com a histórica vinculação dos programas de

---

<sup>8</sup> FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal de Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11706&Itemid=12](http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11706&Itemid=12)>. Acesso em: 29 out. 2009.

alimentação com o assistencialismo governamental, haja vista que desenvolve seu trabalho sob a égide da promoção de direitos, que, diferentemente da política paternalista, induz ao engajamento e à emancipação popular.

## **4.2 Iniciativas da sociedade civil organizada**

Como relatado alhures, a sociedade civil organizada, malgrado todos os obstáculos burocráticos impostos pelo Estado para sua participação, apenas recentemente acolhida e motivada com o advento do Governo Lula, foi uma das maiores responsáveis pelos avanços na realização do direito fundamental à alimentação adequada no Brasil e, em especial medida, no Nordeste.

Tal fenômeno se deve ao fato de as organizações não governamentais (ONGs) terem iniciado um forte movimento pela implementação daquele direito ainda no início da década de 90 e, posteriormente, propugnado um efetivo controle social sobre as políticas públicas existentes, além de terem instalado programas e projetos nos espaços em que o Poder Público restava omissos.

Hodiernamente, quase duas décadas depois das primeiras vindicações organizadas em prol da alimentação adequada na região, pode-se verificar o seu resultado de forma pulverizada. Elegeram-se, contudo, as ações abaixo especificadas pelo seu histórico de lutas, discussões e mobilizações acerca da matéria, sobretudo pelo seu caráter alvissareiro nas questões vinculadas, respectivamente, à justiciabilidade do direito em tela, à colaboração para a autossustentabilidade de comunidades em situação de alta vulnerabilidade social e à convivência com o semiárido.

### *4.2.1 Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)*

A ABRANDH foi criada em junho de 2002 como uma Organização da Sociedade Civil de Direito Público (OSCIP), visando a operacionalizar e a monitorar a realização do direito humano à alimentação adequada.<sup>9</sup> Seu trabalho firma-se nas seguintes diretrizes: “Centrar a ação na promoção da exigibilidade e da realização do DHAA; Contribuir para a construção de

---

<sup>9</sup> BURITY, Valéria. Exigibilidade administrativa do direito humano à alimentação adequada: experiência do projeto piloto realizado pela Abrandh no Piauí. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.211-230, p. 216.



um país justo e democrático; Praticar a democracia internamente; e Manter uma equipe ágil, qualificada e competente.”<sup>10</sup>

Suas atividades são realizadas por meio de múltiplas linhas de ação, dentre as quais destacam-se: monitoramento de casos de violações ao direito à alimentação adequada; apoio técnico e político à instituição e ao fortalecimento de mecanismos de exigibilidade; atuação comunitária e apoio à criação e consolidação de mecanismos de capacitação, educação, controle da realização do direito à alimentação adequada<sup>11</sup>

Essa entidade também desenvolveu ainda um trabalho, incentivado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), para o enfrentamento da fome no Brasil, que se concretizou por meio de dois projetos pilotos, sendo um desenvolvido na cidade de Maceió-AL e outro em Teresina-PI.<sup>12</sup>

O projeto implementado em Maceió-AL findou por ter maior visibilidade em razão da efetividade alcançada, bem como pelo debate social proporcionado durante a sua execução. Foi realizado, entre outubro de 2004 e dezembro de 2006, na comunidade de Sururu do Capote, localizada na Orla Lagunar da cidade de Maceió, com o fim de diagnosticar os direitos ali suprimidos por omissão, total ou parcial, do Poder Público, e de fomentar discussões e práticas de exigibilidade destes direitos, notadamente da alimentação adequada.

Foi constatado pela ABRANDH que dos moradores da comunidade, mais de 60% sobreviviam com metade de um salário mínimo mensal, estando desprovidos do acesso à alimentação adequada e da atenção básica da saúde pública.<sup>13</sup>

Em relação às crianças e adolescentes, o quadro se configurou ainda mais alarmante, conforme expressam os números: 69% das crianças entre 6 meses e 2 anos sofriam de anemia, 20% das crianças menores de 3 anos estavam com uma redução média na linha do crescimento e 87% das crianças entre 6 meses e 5 anos sofriam de parasitose intestinal. Ademais, fora também denunciado pelas próprias crianças e adolescentes a exploração sexual

---

<sup>10</sup> AÇÃO Brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=quemsomos>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>11</sup> AÇÃO Brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=oquefazemos>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>12</sup> BURITY, Valéria. Exigibilidade administrativa do direito humano à alimentação adequada: experiência do projeto piloto realizado pela Abrandh no Piauí. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.211-230, p. 216.

<sup>13</sup> AÇÃO Brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/sururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

a que eram submetidas, a partir dos 7 anos de idade, além do trabalho infantil constante e forçado.<sup>14</sup>

Durante o desenvolvimento deste trabalho, a ABRANDH buscou, inicialmente, mobilizar a comunidade e suas lideranças, esclarecendo-lhes sobre os seus direitos e sobre os mecanismos institucionais e sociais hábeis para a sua realização. Posteriormente, incluiu no debate o Ministério Público Estadual, a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e as Secretarias Municipais de Saúde e Assistência Social, tendo, por fim, levado a discussão para a sociedade em geral, através de passeatas, audiências públicas e fóruns.<sup>15</sup>

Como resultado desta mobilização, 200 crianças foram incluídas nos Programas Bolsa Família e de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), além terem sido disponibilizadas 120 vagas para crianças e adolescentes nas escolas do entorno da comunidade.<sup>16</sup>

No que tange à mobilização comunitária, o relatório da ABRANDH afirma que os moradores tornaram-se mais envolvidos com os debates e com os movimentos sociais, cientes dos seus direitos e deveres e das responsabilidades do Estado para com eles.

Tal pesquisa gerou também outro fruto: serviu de embasamento para Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual e pelo Ministério Público Federal do Trabalho, em face do município de Maceió, para que este implementasse políticas públicas de promoção e defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes moradores das comunidades de Sururu do Capote, Muvuca, Torre e Mundaú.<sup>17</sup>

Ao final, esta Ação Civil Pública teve o seu pleito parcialmente acolhido, sendo, no entanto, descumprido pelo município de Maceió-AL na sua fase originária, ensejando um movimento emblemático na cidade, e em algumas outras, por meio de entidades de direitos humanos para a ratificação e implementação da decisão pelo Tribunal de Justiça competente.

Durante quase um ano, embora findada a intervenção comunitária, a ABRANDH mobilizou os mais diversos setores, encaminhando discussões na própria Comunidade de Sururu do Capote, juntamente com o Ministério Público Estadual de Alagoas, e fortalecendo

---

<sup>14</sup> AÇÃO Brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/sururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>15</sup> Ibid., 2009.

<sup>16</sup> Ibid., 2009.

<sup>17</sup> Ibid., 2009.

um ciclo virtuoso em prol da alimentação adequada, o que culminou com o deferimento da execução provisória da sentença judicial citada, que ora se aplica.

No que tange ao projeto desenvolvido em Teresina-PI, deve ser mencionado que o mesmo decorreu de um trabalho realizado entre outubro de 2004 e fevereiro de 2007, na Vila de Santo Afonso, comunidade de baixa renda, oriunda de uma ocupação.<sup>18</sup>

No local foram constatadas incidência de insegurança alimentar em um número superior a 50% dos seus moradores, deficiência nos serviços de saúde e de educação, irregularidade fundiária, falta de saneamento básico, além do fato de 73% dos ali residentes não serem vinculados aos programas de transferência de renda, malgrado só exercessem atividades informais.<sup>19</sup>

Inicialmente, a ABRANDH produziu oficinas comunitárias, capacitações em segurança alimentar e articulações com entidades da sociedade civil. Em seguida, decidiu fortalecer e capacitar as lideranças comunitárias e entidades civis, com o fim de assegurar os direitos da comunidade. Posteriormente, foram provocadas audiências públicas e reuniões com representantes dos poderes públicos, o que findou por angariar alguns reforços para a realização da alimentação adequada, especialmente, por meio da participação dos projetos de extensão da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), do Conselho Estadual de Direitos Humanos e da Defensoria Pública Estadual.<sup>20</sup>

Como consequência, foi observado que, a despeito dos impasses criados pelo Poder Público, principalmente pelas vinculações paternalistas ainda reinantes na região, conjugada à tímida atuação da sociedade civil local, a comunidade conseguiu se organizar formalmente, criando, inclusive, sua associação de moradores.

Pertinente à realização dos direitos sociais, merece ser sublinhada a significativa inclusão de moradores em programas de transferência de renda e a regularização fundiária da área, mediante as intervenções firmadas pela ABRANDH e reivindicadas pela comunidade.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> AÇÃO Brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/sururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>19</sup> Ibid., 2009.

<sup>20</sup> Ibid., 2009.

<sup>21</sup> Ibid., 2009.

De todo, reputa-se como deveras significativo o trabalho desenvolvido pela ABRANDH, na medida em que tem propiciado discussões sobre o direito à alimentação adequada, possibilitado a sua justiciabilidade, e desenvolvido mecanismos de empoderamento e exigibilidade, de modo a forjar novos agentes na luta pela concretização da segurança alimentar no Nordeste, independentemente de todos os desafios a serem enfrentados.

#### 4.2.2 *Action Aid do Brasil*

Conforme definição própria, a *Action Aid* é uma “organização não-governamental, sem fins lucrativos e sem filiação partidária ou religiosa, que trabalha para superar a pobreza.”<sup>22</sup>

Suas atividades têm como propósito construir meios para superação de dificuldades e garantir o acesso aos direitos fundamentais, como alimentação, saúde, educação, igualdade de gênero, raça e etnias, através de parcerias com grupos e organizações comunitárias locais.<sup>23</sup>

O trabalho da *Action Aid* é realizado através de projetos de desenvolvimento em parceria com organizações não governamentais, associações e articulações sociais, para fortalecer o papel das comunidades, por meio de atividades de disseminação de direitos e de incentivo à participação real, além de dar visibilidade a direitos violados ou à omissão do Poder Público na prestação de políticas básicas.<sup>24</sup>

A organização também se notabiliza por algumas campanhas internacionais, como a *HungerFree*, conhecida no Brasil como Alimentação - Direito de Todos, que visa a alertar sobre a dimensão e os efeitos nefastos da insegurança alimentar no mundo; demonstrar a relevância da agricultura familiar na produção de alimentos; além fomentar a elaboração de marcos legais e o engajamento de governos, entidades não governamentais, indivíduos e empresas nas ações desenvolvidas pelo mundo em prol da alimentação adequada.<sup>25</sup>

No ano de 1988, a *Action Aid* chegou ao Brasil com o intuito de “promover os direitos humanos para superar os processos que produzem e mantêm o empobrecimento.” A organização, desde então, tem reconhecido que o país não é pobre, mas, sobretudo, injusto,

---

<sup>22</sup> ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Apresentaçãob/Quemsomos/tabid/55/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>23</sup> Ibid., 2009.

<sup>24</sup> Ibid., 2009.

<sup>25</sup> Ibid., 2009.

fator realçado através das relações de trabalho, raça e gênero, razão pela qual decidiu por colaborar para a realização de quatro direitos fundamentais, a saber: direito à alimentação, à educação, às questões de gênero e raça e à participação democrática.<sup>26</sup>

Aqui, assim como no restante do mundo, seu trabalho consiste na mobilização e no empoderamento comunitário, realizado através de oficinas e intervenções de longo prazo em comunidades de alta vulnerabilidade social.

Considerando que este trabalho versa sobre alimentação adequada, e dada a necessidade de especificação da temática, optou-se por ressaltar as linhas de atuação da *Action Aid* vinculadas ao direito em apreço, como forma de demonstrar os seus parâmetros de organização, abordagens e objetivos.

A primeira linha de atuação da *Action Aid* procede pelo acesso aos recursos naturais, o que ocorre através do apoio proporcionado, por exemplo, às trabalhadoras rurais quebradeiras de coco babaçu do Maranhão, Pará e Tocantins, de modo a lhes garantir o acesso para a coleta nas florestas e propriedades privadas por meio da Lei Babaçu Livre.<sup>27</sup>

Tal iniciativa tem contribuído efetivamente para a concretização da alimentação adequada, visto que, segundo informações da própria *Action Aid*, 400 mil extrativistas sobrevivem dessa atividade, dos quais 90% são mulheres.<sup>28</sup>

A segunda linha de atuação da *Action Aid* é o acesso aos meios de produção, implementado através do apoio a sistemas de produção agroecológicos em projetos rurais de nove estados brasileiros, dentre os quais: Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Bahia. Este trabalho é realizado em parceria com entidades locais, utilizando-se de técnicas de baixo custo, ecologicamente sustentáveis e potencializadoras da agricultura familiar. Como resultado, a organização expõe que:

Em 2006, alcançamos resultados positivos nesta área de atuação com a formação de 11.713 agricultores agroecológicos, a construção de 3.424 cisternas e 84 bancos de

---

<sup>26</sup> ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Apresentaçãob/NoBrasil/História/tabid/59/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>27</sup> Conforme informações do próprio sítio, a Lei do babaçu livre já vigora em seis municípios nordestinos, todos no Estado do Maranhão, onde já foi encaminhada para a Assembléia Legislativa estadual e posteriormente, para o Congresso Nacional. ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatuabçãob/Temas/Direitoàalimentação/Acessoarecursosnaturais/tabid/141/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>28</sup> Ibid., 2009.

sementes, o desenvolvimento de 1.373 hortas produtivas e o estímulo a renda de 198 famílias pela criação de caprinos.<sup>29</sup>

A linha de pesquisa seguinte refere-se ao acesso à comercialização, que tem sido constituído mediante ações de *advocacy* junto aos governos, para garantir a justiça no comércio e, assim, colaborar para a realização de políticas que protejam, sobretudo, os pequenos agricultores.<sup>30</sup>

A quarta linha de pesquisa trata do acesso à alimentação propriamente dita, realizado através do apoio ao mapeamento nutricional infantil, da adoção da fitoterapia e da multimistura, e dos cursos de aproveitamento nutricional. Segundo dados da instituição, em 2006 um número superior a 1.800 crianças tiveram acesso à multimistura em algum dos projetos desenvolvidos pela *Action Aid* ou por meio de seus parceiros.<sup>31</sup>

Há que ser ressaltado, ainda, alguns dos projetos desenvolvidos pela *Action Aid* especificamente no Nordeste, tanto no perímetro urbano quanto no rural, os quais demonstram a sua influência na realização da alimentação adequada aliada à mobilização comunitária, o que tem facilitado, nos dois espaços, a participação real e o rompimento com os modelos regionais clientelistas.

Dada à multiplicidade de iniciativas, optou-se por tecer comentários sobre três projetos, sendo que dois são implementados na área rural e um no contexto urbano. Para tanto, delimitou-se a exposição à identificação do projeto, dos seus objetivos e dos resultados alcançados.

O primeiro projeto é conhecido como Associação Quilombola de Conceição das Crioulas (AQCC), localizada na comunidade de Conceição das Crioulas, em Salgueiro, distante 400 km da capital pernambucana.<sup>32</sup>

A *Action Aid* tem colaborado com a associação na construção de cisternas para a coleta de água da chuva e para o seu conseqüente uso pela agricultura familiar. A produção agrícola desta comunidade tem sido desenvolvida de forma a respeitar o meio ambiente, não se utilizando de adubos e produtos químicos, o que facilita o seu escoamento pelo Programa de

---

<sup>29</sup> ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatubaçãoob/Temas/Direitoàalimentação/Acessoameiosdeprodução/tabid/142/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>30</sup> Ibid., 2009.

<sup>31</sup> Ibid., 2009.

<sup>32</sup> Ibid. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Default.aspx?tabid=651>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal. Em seguida, o próprio PAA distribui os alimentos produzidos pela associação para o consumo na rede escolar e social da região.<sup>33</sup>

A Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) é a segunda experiência descrita, e tem sido implementada juntamente com a *Action Aid* nos municípios de Solânea, Remígio e Lagoa Seca, na Paraíba, para promover o desenvolvimento da agricultura familiar.<sup>34</sup>

Uma das atividades realizadas diz respeito ao Programa de Formação em Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável, que tem contribuído para a formação dos agricultores da região, em especial para o seu modo de produzir alimentos e de se articular social e politicamente. Como resultado, pode ser verificada

[...] a construção de 4.260 cisternas para coleta de água da chuva tem garantido o acesso à água potável para mais de 20 mil pessoas. [...] Foram criados 80 bancos de sementes comunitários, o que garante as variedades nativas e a possibilidade de plantios futuros em caso de perda de safra. Para regularizar a oferta de alimentos para rebanhos, foi criado um estoque de forragem que já beneficia 90 famílias. Um novo mercado de produtos agroecológicos tem se aberto para as 250 famílias de agricultores, que já comercializam seus produtos em sete feiras deste tipo. Os alimentos agroecológicos produzidos pelos agricultores da região vão direto para o prato das crianças nas escolas e creches, aumentando a qualidade nutricional da dieta. O acesso regular à multimistura como complemento alimentar tem contribuído para a nutrição de 1364 gestantes, crianças e idosos.<sup>35</sup>

Em razão da mobilização comunitária, constata-se uma efetiva organização entre os agricultores, o que tem ensejado a implementação de diversas atividades associativas, dentre as quais sublinha-se a Campanha de Fortalecimento da Agricultura Familiar, onde foram realizados mutirões e esclarecimentos sobre o projeto.<sup>36</sup>

O terceiro relato diz respeito ao Centro de Mulheres do Cabo (CMC), em Santo Agostinho, município situado na região metropolitana de Recife, no estado de Pernambuco.<sup>37</sup>

A associação foi fundada em 1984 e objetiva combater as desigualdades pautadas no gênero, além de se propor a garantir os direitos sociais. Para tanto, são ofertados aos moradores cursos de alfabetização de adultos, oficinas sobre saúde reprodutiva e projetos de comunicação comunitária.

---

<sup>33</sup> ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Default.aspx?tabid=651>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>34</sup> Ibid., 2009.

<sup>35</sup> Ibid., 2009.

<sup>36</sup> Ibid., 2009.

<sup>37</sup> Ibid., 2009.

Ainda, foram criados grupos produtivos agrícolas e artesanais, que visam à autossustentabilidade por meio da comercialização própria, além de lhes ter sido concedido acesso, através da Cooperativa dos Agricultores dos Assentamentos (COOPEAGRI), aos produtos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).<sup>38</sup>

Destaca-se, por fim, a articulação da CMC com as redes associativas e de controle social, notadamente sua participação nos Conselhos Municipais da região relacionados à temática da Educação, Agricultura, Ação Social, Desenvolvimento, Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente.<sup>39</sup>

Verifica-se, portanto, pela pluralidade de projetos e pela eficiência dos resultados, a relevância da intervenção comunitária da *Action Aid* no Nordeste. Pode ser pontuado, inclusive, que o seu trabalho colabora diretamente para a construção de novos vínculos e articulações comunitárias, facilitando o rompimento com as relações paternalistas outrora estabelecidas entre governo e sociedade.

#### *4.2.3 Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas (CAATINGA)*

O CAATINGA é a única das experiências da sociedade civil relatadas sediada na região Nordeste, na cidade de Ouricuri, no estado de Pernambuco. Desde 1986 já exercia um trabalho sobre tecnologias alternativas voltado para a promoção da agricultura e da pecuária familiar, contudo, somente foi formalizado como organização não governamental em dezembro de 1989.

Atualmente, realiza atividades na região do Sertão do Araripe, formada por 11 municípios, e na cidade de Parnamirim, no Sertão Central, todos localizados no estado de Pernambuco. Seu objetivo reside em contribuir para um modelo justo de desenvolvimento, que envolva a organização popular, a participação democrática e fomenta a elaboração de políticas públicas apropriadas para o semiárido.<sup>40</sup> Conforme a própria organização dispõe:

Sua ação é direcionada para o desenvolvimento humano e sustentável de famílias agricultoras do semi-árido brasileiro, contribuindo para a formulação de políticas públicas adequadas e a articulação de parcerias para a definição de estratégias e propostas técnicas capazes de oferecer mais dignidade às populações do semi-árido,

---

<sup>38</sup> ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Default.aspx?tabid=80>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

<sup>39</sup> Ibid., 2009.

<sup>40</sup> CAATINGA. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/objetivo.html>>. Acesso em: 26 fev. 2009.



construindo idéias e conhecimentos com famílias agricultoras em convivência com o semi-árido e desenvolver projetos de sustentabilidade dos agroecossistemas locais e de educação agroecológica em parceria com agências internacionais e com programas de Governo.<sup>41</sup>

Parte relevante do seu trabalho consiste na participação ativa nas discussões promovidas pelas articulações e fóruns do semiárido, a exemplo da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA Brasil), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Articulação no Semi-Árido Pernambucano (ASA PE), Rede ATER-NE, Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentáveis, Fórum Territorial do Araripe e Fórum de Mulheres do Araripe, oportunizando o diálogo, o fortalecimento inter-regional, o compartilhamento de desafios e a colaboração na busca de soluções.

A organização não governamental subdivide suas ações em quatro programas, quais sejam:

- a) Programa de Fortalecimento Institucional (PFI) - Visa a organizar e a sugerir ações de fortalecimento institucional do CAATINGA, devendo, para tanto, “mobilizar recursos, gerir bem seus recursos humanos e dar visibilidade a suas ações técnicas, metodológicas e políticas, proporcionando sustentabilidade institucional [...]”<sup>42</sup>
- b) Programa de Desenvolvimento Metodológico e Educacional (PDME) - Propõe-se a “qualificar o processo de intervenção, monitoramento e formação do CAATINGA, tanto para os cursos, intercâmbios, capacitações, [...] quanto para a intervenção no espaços de políticas públicas.”<sup>43</sup>
- c) Programa de Políticas Públicas (PPP) – Tem por meta facilitar a intervenção do CAATINGA nas políticas públicas.
- d) Programa de Desenvolvimento Socioeconômico (PDSE) - Este demonstra ser o de maior identidade com o objeto em estudo, vez que pretende

[...] consolidar as experiências em agroecologia e convivência com o semi-árido junto às famílias agricultoras, suas organizações e comunidades, implementando ações que promovam a segurança alimentar e nutricional, incremento na renda e produção agroecológica [...]<sup>44</sup>

<sup>41</sup> CAATINGA. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/institucional.html>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

<sup>42</sup> Ibid., 2009.

<sup>43</sup> Ibid., 2009.

<sup>44</sup> Ibid., 2009.

Merecem também ser destacados os impactos promovidos pelo CAATINGA na sua região de intervenção, considerando, sobretudo, a relação de suas ações com o desenvolvimento social local.

No que tange à segurança alimentar, o CAATINGA tem trabalhado no sentido de promover o aumento do nível de renda familiar da região, o que tem beneficiado diretamente 2.400 famílias.<sup>45</sup>

Igualmente, tem colaborado para a agricultura familiar baseada na agroecologia, que não se utiliza de agrotóxicos e demais produtos industrializados em suas plantações, facilitando a produção de alimentos saudáveis e a disseminação de feiras agroecológicas. Estas feiras têm cooperado para o escoamento dos produtos agroecológicos, dada a sua centralidade, seus baixos custos e sua divulgação entre as comunidades participantes. Têm promovido, também, a participação e a emancipação de mulheres, as quais são maioria dentre os envolvidos. Por fim, registra-se que “a cada ano o volume comercializado aumenta, passando de um montante de R\$ 9.476,39 em 2005 para R\$ 11.856,70 até agosto de 2006.”<sup>46</sup>

A organização se preocupa, ainda, com a segurança hídrica, de modo a desenvolver tecnologias para captação de água, dentre as quais pode ser sublinhada sua participação na Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido – P1MC 1 Milhão de Cisternas Rurais, além de programas próprios, como Barreiro Trincheira, Poço Raso em Aluviões e Barragem Subterrânea, que pretendem otimizar os subsistemas agroecológicos.<sup>47</sup>

Nota-se, pois, que o CAATINGA, por sua intervenção focada na agricultura do semiárido, sua localização no próprio Nordeste e sua solidez, demonstra ser o projeto, dentre os aqui citados, com maior expressividade, à medida que tem colaborado com uma mudança no modo de produção de toda uma região, qual seja, Sertão do Araripe e Sertão Central de Pernambuco.

Ademais, verifica-se que todas as atividades implementadas pelo CAATINGA estão baseadas em práticas agroecológicas, o que tem providenciado educação ambiental, sustentabilidade e convivência adequada para com o semiárido. Acerca desta última, cumpre frisar que o CAATINGA trouxe novos olhares sobre a região, haja vista que, desde a sua

---

<sup>45</sup> CAATINGA. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/impactosdaacaoinstitucional.html>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

<sup>46</sup> Ibid., 2009.

<sup>47</sup> Ibid., 2009.

criação, tem entendido a aridez não como espaço imprestável e etapa a ser superada, mas como ambiente plausível de incremento, desde que investido e fortalecido adequadamente.

Por derradeiro, destaca-se o trabalho de formação e desenvolvimento comunitário realizado pelo CAATINGA, que tem forjado novos atores na construção da sustentabilidade local e disseminado a prática associativa inter-regional.

Constatou-se, assim, a profusão de iniciativas governamentais e não governamentais que hodiernamente têm colaborado para a realização do direito fundamental à alimentação adequada no Nordeste. Estas ações, sobretudo as desenvolvidas pelas últimas iniciativas analisadas, têm forjado novos modelos de intervenção sobre a temática, na medida em que privilegiam a organização popular, o desenvolvimento comunitário e o controle social em detrimento das tradicionais práticas assistencialistas e eleitoreiras implementadas na região. Ademais, deve ser mencionado que o próprio Poder Público tem sido influenciado pelas articulações das instituições não governamentais, o que pode ser vislumbrado pelo relato da bem-sucedida parceria entre o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos do Ministério Público Estadual de Alagoas e a sociedade civil organizada no caso específico da Comunidade de Sururu do Capote.

## CONCLUSÃO

As dificuldades enfrentadas para a realização e a promoção da alimentação adequada no Nordeste não guardam identidade com a ausência de legislação aplicável, tampouco com a geografia regional ou com os seus índices pluviométricos.

Finda a pesquisa proposta, restou constatado que a legislação pátria, especialmente com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº. 11.346/2006 (LOSAN), conjugada com alguns documentos internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); e do Comentário Geral nº. 12 da Organização das Nações Unidas, são suficientes para demonstrar a fundamentalidade do direito à alimentação adequada, assim como para nortear a política de segurança alimentar.

A problemática nordestina persiste, contudo, no que tange ao planejamento regional, à vontade política e ao controle social efetivo. Não que atualmente esses itens sejam inexistentes, contudo, verifica-se que nenhum deles tem sido implementado a contento.

No que se refere ao planejamento regional, muito pouco ou quase nada foi realizado depois da extinção da “SUDENE original”, que se configurava como centro de políticas direcionadas para a realidade nordestina, pautada, sobretudo, no desenvolvimento e na pesquisa técnica e no fortalecimento político regionais, através de seu Conselho Deliberativo. A SUDENE, também, inovou porque, diferentemente das políticas que lhe antecederam, utilizou os recursos públicos de modo transparente e eficaz, não se subjugando aos conluios políticos e aos desvios das verbas constantes na região. Sem sucessores, hodiernamente, verificam-se apenas algumas ações de desenvolvimento, sobretudo, através do BNB, como o Programa CrediAmigo, que embora tenha logrado significativo êxito, não foi delineado e, por isso, não pode visar a compor uma política de incremento regional.

Concernente à vontade política, afirma-se que muito já se evoluiu neste quesito, vez que desde 2003 tem-se constituído uma nova moldura para a política de promoção à alimentação

adequada através da Estratégia Fome Zero, que demonstra, através dos números de verbas e projetos, o outrora anunciado em campanha pelo então candidato à presidência da República, Luis Inácio Lula da Silva. Isto não significa dizer que a Estratégia já tenha alcançado todos os seus objetivos, mas é necessário reconhecer os avanços perpetrados por suas ações, especialmente pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e pelo Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar (PAA), na medida em que romperam com a lógica assistencialista, fomentando diretamente a sustentabilidade, a fixação dos camponeses e a produção da alimentação adequada, quando o governo federal, em vez de lhes ofertar alimentos, como de praxe ocorria, adquire os gêneros por eles cultivados.

É fato, entretanto, que a Estratégia Fome Zero não é unanimidade, sobretudo devido ao Programa Bolsa Família, que para muitos se constituiu em uma ação assistencialista e “eleitoreira” do atual governo, haja vista que fornece benefícios financeiros a um número superior a 11, 1 milhões de assistidos, a ser ampliado em mais de 1 milhão de pessoas até o final do corrente ano, configurando-se no maior programa de transferência de renda da história do país. Malgrado sua magnitude numérica, as maiores críticas advêm do fato de que o programa não traz diretamente uma perspectiva tangível de desenvolvimento social, demandando de seus beneficiários apenas o cumprimento de algumas poucas condicionalidades, dentre as quais a frequência escolar dos filhos, a vedação do trabalho infantil, a regularidade da vacinação para as crianças, a obrigatoriedade do pré-natal e o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento das crianças.

Entende-se, contudo, que o fomento promovido pelo Programa Bolsa Família não se limita à transferência de renda e aos seus beneficiários, vez que colabora, também, com a produção, o comércio e a sustentabilidade, oportunizando um incremento em toda a cadeia econômica regional, e - por via conseqüente - enseja uma redução progressiva nas desigualdades sociais cristalizadas no Nordeste.

Destarte, defende-se a hodierna guarida ao Bolsa Família, tanto pelo seu impacto direto na redução da miséria na região, assim como no incremento da economia regional. Isto não significa dizer que toda a política de segurança alimentar deve ser concentrada nele, o que não acontece, tampouco se aduz que sua existência seja perene.

Atualmente, o Bolsa Família ainda se mostra necessário, especialmente para que o Nordeste alcance padrões mínimos de subsistência. Cabe, entretanto, às próximas gerações o

aperfeiçoamento desse projeto e a urdidura de novos mecanismos de promoção à alimentação que privilegiem a emancipação e a sustentabilidade humana.

Atinente ao controle social, este parece o ponto mais frágil frente a todos os outros apresentados, pois que ainda é sobremodo diminuta a participação popular na discussão dos problemas vinculados à alimentação no Nordeste e no acompanhamento das políticas públicas implementadas, devido, em grande medida, ao histórico de exclusão da participação popular nordestina, sobretudo, ao secular coronelismo, ainda vigente na região, que oprime e emudece os mais vulneráveis, além dos óbices provocados pelo próprio Estado, que tende a burocratizar e a institucionalizar a participação na maioria dos Conselhos.

O elemento mais significativo sobre participação para a temática ainda reside nas iniciativas da sociedade civil organizada, que, por meio da organização popular e do desenvolvimento comunitário, têm fomentado práticas democráticas aliadas ao controle social, consoante o demonstrado nas ações da ABRANDH e do CAATINGA.

Por derradeiro, expõe-se o desafio de conjugar todos os elementos mencionados - planejamento regional, vontade política e controle social efetivo -, de modo a garantir um desenvolvimento social e sustentável para o Nordeste. Constata-se, pois, que muito há que ser feito, contudo, como já dizia Celso Furtado: “sem ousar, não se conhecem os limites do possível.”

## REFERÊNCIAS

AÇÃO brasileira pela nutrição e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=noticias&artigo=1510>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/santoafonso.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/acpsururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=oquefazemos>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/sururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/index.php?arquivo=quemsomos>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/decisaosururu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 635, jan. 2000.

ACTION AID. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Apresentaçãob/Quemsomos/tabid/55/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Apresentaçãob/NoBrasil/História/tabid/59/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Default.aspx?tabid=651>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Default.aspx?tabid=80>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Default.aspx?tabid=653>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatuabçãob/Temas/Direitoàalimentação/Acessoàcomercialização/tabid/143/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatuabçãob/Temas/Direitoàalimentação/Acessoaalimentos/tabid/144/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatuabçãob/Temas/Direitoàalimentação/Acessoarecursosnaturais/tabid/141/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatubação/Açãointernacional/HungerFree/tabid/86/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/Nossaatubação/Temas/Direitoàalimentação/Acessoameiosdeprodução/tabid/142/Default.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. Ministério Público do Estado de Alagoas. Disponível em: <<http://www.mp.al.gov.br/institucional/centros%5Fde%5Fapoio/>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

ALAGOAS. Ministério Público do Estado de Alagoas. Disponível em: <[http://www.mp.al.gov.br/institucional/centros\\_de\\_apoio/1\\_cao/direitos\\_humanos/legislacao\\_e\\_documentos/](http://www.mp.al.gov.br/institucional/centros_de_apoio/1_cao/direitos_humanos/legislacao_e_documentos/)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

ALENCAR, José Sydrião. Fome e pobreza e o desenvolvimento no nordeste. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p.109-126.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionais, 1993.

ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

ALMEIDA, Rômulo. **Nordeste: desenvolvimento social e industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ARAÚJO, Tânia de Bacelar. Nordeste: heranças, oportunidades e desafios. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 21, n. 77, p. 10-14, maio/jun. 2008.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga de; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do programa nacional de merenda escolar. **Intermeio**, Campo Grande, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/pronaf.asp](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Agricultura familiar – relatório e resultados. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios\\_e\\_resultados/gerados/apres\\_relatorios\\_resultados.asp?idTR=pronaf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios_e_resultados/gerados/apres_relatorios_resultados.asp?idTR=pronaf)>. Acesso em: 21 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. **Histórico**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O\\_Banco/Historico/gerados/hist\\_1970.asp?idTR=historico](http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_1970.asp?idTR=historico)>. Acesso em: 21 fev. 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.



BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

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

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2002.

BRAGA, Elza Maria Franco. **América Latina: transformações econômicas e políticas**. Fortaleza: UFC, 2003.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento – GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**, Recife: SUDENE, 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 849, de 25 de Junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977, adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protocolo%20II.htm>>. Acesso em: 28 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 72.034, de 30 de março de 1973. Instituiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=201668>>. Acesso em: 20 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional –SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=254735>>. Acesso em: 19 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **O pensamento constitucional brasileiro** – ciclo de palestras realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 15 out. 2008.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 out. 2008

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 47/2003. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros/paginas/estados/ceara>>. Acesso em: 20 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/seminario-paa-balanco-e-perspectivas>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.804, de 6 de novembro de 2008. Disciplina os alimentos gravídicos e a forma como ele será exercido e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br-L11804>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=121464>>. Acesso em: 20 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Políticas e Programas**, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Brasil unido para superar a fome, reduzir a pobreza e as desigualdades sociais**. Brasília – DF, 2008.

\_\_\_\_\_. **Segurança alimentar e nutricional**: trajetória e relatos da construção de uma política nacional. Brasília – DF, 2008.

CAATINGA. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/objetivo.html>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/impactosdaacaoinstitucional.html>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/institucional.html>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.caatinga.org.br/programas.html>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003, p. 246. v. 1.

CARDIM, Fernão. **Tratados da terra e gente do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1939.

CARNEIRO, Henrique. **Comida e sociedade: uma história da alimentação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste – seca, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome: um tema proibido – últimos escritos de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da fome – ensaios sobre os problemas de alimentação e de população do mundo**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1968.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. **Comentário Geral nº. 12: o direito humano à alimentação**. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.be/downloads/comentario12.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação história dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. **Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20na%20SAN%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

COUTINHO, Marília Lucatelli. Produção científica em nutrição e percepção pública da fome e alimentação no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 40, p. 90-91, ago. 2006.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA (1993). Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_inter/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2008.

DEVINE, Carol (Org.). **Direitos humanos: referências essenciais**. Trad. Fábio Larsson. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

DISCURSO de posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2003/01/44633.shtml>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

DUQUE, José Guimarães. **Perspectivas nordestinas**. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

DURÁN, Carlos Villán. **Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el Derecho Internacional**. Córdoba: [s.n.], 2007, p. 9. Disponível em: <[http://www.cehap.bellinux.net/IMG/doc/Carlos\\_Villan.doc](http://www.cehap.bellinux.net/IMG/doc/Carlos_Villan.doc)>. Acesso em: 11 out. 2007.

EIDE, Asbjorn. **Origin and historical evolution of the right to food**. Córdoba: [s.n.], 2007. Disponível em: <[http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba\\_presentation\\_final\\_EIDE.doc](http://cehap.bellinux.net/IMG/doc/Cordoba_presentation_final_EIDE.doc)>. Acesso em: 31 ago. 2008.

FAO. **Constitution**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/010/k1713e/k1713e01.htm#1>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Roma**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Roma: FAO, 2004. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação da Conferência Internacional para Nutrição**. Disponível em: <[http://www.hrea.org/index.php?doc\\_id=510](http://www.hrea.org/index.php?doc_id=510)>. Acesso em: 28 out. 2008.

FERNANDES, Joaquim Batista. **Banco do Nordeste do Brasil: retrospecto histórico (1954-1994)**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERNANDES, Marina Aires. **Acesso à justiça de crianças e adolescentes no Estado do Ceará**. Fortaleza: UNIFOR, 2007, p. 57. Disponível em: <<http://www.cedecaceara.org.br/docs/monografia-marina.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria Municipal de Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11706&Itemid=12](http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11706&Itemid=12)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro** – formação constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. 2.

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

FRENTE Parlamentar da Segurança Alimentar terá participação social. **Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos**, Brasília, 12 maio 2007. Disponível em: <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2942&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2942&Itemid=2)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Convenção internacional dos direitos da criança (CIDC) Disponível em: <[http://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2008.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. São Paulo: Nacional, 1987.

GAETANI, Francisco. O governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infraestrutura. In: CONGRESO INTERNACIONAL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2003. Panamá. **Anais Eletrônicos**. Panamá: 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047113.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

GASPARINI, Bruno. **Biotecnologia e direitos humanos**: o direito humano a se alimentar, soberania alimentar e transgênicos. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5785>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

GUERRA, Paulo de Brito. **A civilização da seca**: uma história mal contada. Fortaleza: DNOCS, 1981.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRAZIANO, José; BELIK, Walter. O combate à fome através dos cupons de alimentação. **Valor Econômico**, São Paulo, p.A8, 20 ago. 2001.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322/3251>>. Acesso em: 28 out. 2008.

HOBSBAWN, Eric . **A era das revoluções**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **Dignidade humana** – princípio constitucional. Curitiba: Juruá, 2008.

JOHNSON, D. Gale. **A crise de alimentos**. Rio de Janeiro: Atlântida, 1975.

LAFER, Celso. A internacionalização dos direitos humanos: o desafio do direito a ter direitos. **Revista TRF – 3ª Região**, São Paulo, v. 75, p. 37-54, jan./fev. 2006.

LEIVAS, Paulo Cogo. O direito fundamental à alimentação: da teoria das necessidades ao mínimo existencial. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio (Org.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.79-92.

LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena. (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002.

LIMA, Marcelino; BUSTAMANTE, Yazna. **Desertificação e convivência com o semi-árido**. Disponível em: <[http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=504&Itemid=38](http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=504&Itemid=38)>. Acesso em: 05 fev. 2009.

LIMA, Marcos Costa. Raízes da miséria no Brasil: da senzala à favela. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto; ZETTERSTROM, Lena (Org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. p.11-49.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

\_\_\_\_\_; CHEHAB, I. M. C. V. A implementação do direito fundamental à alimentação adequada no Estado Democrático brasileiro. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XVII, 2008, Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_; UCHOA, Sheila Monteiro. A participação política de crianças e adolescentes. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XVI, 2008, Belo Horizonte, 2008.

MALTHUS, Thomas. R. **Ensaio sobre a população**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARENGO, José A. **Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semi-árido nordestino**. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=1827>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **Seca do Nordeste: um falso problema. A política de combate às secas antes e depois da SUDENE**. Petrópolis: Vozes, 1988.

MELLO, Frederico Pernambucano de. **Guerreiros do sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil**. São Paulo: Girafa, 2004.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991. p.186-241. v. I.

NUNES, Mérces da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616113554/](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616113554/)>. Acesso em: 14 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 14 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros**. Disponível em: <[http://www.hrea.net/index.php?base\\_id=104&language\\_id=2&erc\\_doc\\_id=599&category\\_id=37&category\\_type=3&group=Tratados%20de%20derechos%20humanos%20y%20otros%20instrumentos%20internacionales](http://www.hrea.net/index.php?base_id=104&language_id=2&erc_doc_id=599&category_id=37&category_type=3&group=Tratados%20de%20derechos%20humanos%20y%20otros%20instrumentos%20internacionales)>. Acesso em: 28 out. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/faobrasil.asp>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

ORNELLAS, Lieselotte Hoeschl. **Alimentação através dos tempos**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2003.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966). Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 30 ago. 2008.

PELIANO, Ana Maria. Não será simples, mas dá para ter esperança. **UNB Revista**, Brasília, n. 7, p. 51-55, jan./mar. 2003.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PINTO, Agerson Tabosa. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977.

PINTO, Márcio Morena. “A questão judaica” e a crítica de Marx à ideologia dos direitos do homem e do cidadão. **Controvérsia**, São Leopoldo, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.controversia.unisinos.br/index.php?e=4&s=9&a=58>>. Acesso em: 20 out. 2008.

PIOVESAN, Flávia (Org.). **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_.; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: \_\_\_\_\_.; CONTI, Irio (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Júrís, 2007. p.17-47.

PRONAF disponibilizará R\$ 1,1 bilhão em 2009. **Diário do Nordeste Online**, Fortaleza, 3 dez. 2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=595073>>. Acesso em: 22 fev. 2009.

QUEIROZ, Rachel. **O quinze**. 77. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Justiça e exclusão social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, XII., **Anais...**, 1999.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação**: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional. 2008. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Nordeste**: a evolução nos últimos trinta anos (1970-1990). Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Martins Claret, 2006.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SALES, Claudino Carneiro. **Organismos geneticamente modificados, alimentos transgênicos e biossegurança**: perspectivas ambientais e legais. Fortaleza: Expressão, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Que é o terceiro estado?** – a constituinte burguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SILVA, José Graziano. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 45-51, maio/ago. 2003.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p.191-263.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. Trad. Ismênia Tunes Dantas. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.



SOUZA, João Gonçalves de. **O Nordeste brasileiro**: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979.

TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. **A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: entre a caridade e os gastos públicos. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdaldasru2006/11%20GT%20Maya%20Takagi,%20Walter%20Belik.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

TAVARES, Hermes Magalhães. Celso Furtado: da formação econômica do Brasil à dinâmica e à ação regional. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRICA ECONÔMICA. 9., 2008. São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dh/posgraduacao/economica/spghe/pdfs/Tavares\\_Hermes\\_Magalhaes.pdf](http://www.fflch.usp.br/dh/posgraduacao/economica/spghe/pdfs/Tavares_Hermes_Magalhaes.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2009.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social** – legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TAVARES, Priscila Albuquerque et al. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família**: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1062/1044>>. Acesso em: 7 nov. 2009.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2002.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37-70.

\_\_\_\_\_; BEGHIN, Nathalie. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para a sua replicabilidade. Brasília: [s.n.], 2006.

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

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991. v. I.

ANEXO

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.**

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

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

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

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

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

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

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

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

## CAPÍTULO II

### DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA

#### ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I – promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;

II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V – articulação entre orçamento e gestão; e

VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

### CAPÍTULO III

#### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Patrus Ananias*



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)