

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO:**  
**políticas públicas de segurança alimentar sob uma**  
**perspectiva democrática e constitucional**

Eduardo Gonçalves Rocha

Brasília  
2008

EDUARDO GONÇALVES ROCHA

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO:  
políticas públicas de segurança alimentar sob uma  
perspectiva democrática e constitucional**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Área de Concentração:** Constituição, Processo e Teoria Constitucionais, Direitos Fundamentais.

**Orientador:** Professor Dr. Alexandre Bernardino Costa

Brasília  
2008

O candidato foi considerado ..... pela banca examinadora.

---

Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa  
Orientador

---

Professor Doutor Luis Alberto Warat  
Membro interno

---

Professor Doutor Clóvis Roberto Zimmermann  
Membro externo

Brasília, 14 de junho de 2008

## AGRADECIMENTOS

São muitos os amigos que eu devo os mais sinceros agradecimentos, por estarem ao meu lado conferindo o apoio pessoal e acadêmico necessário para o desenvolvimento adequado deste trabalho. Tenho muito a agradecer à minha família, porto seguro que sempre posso confiar. Aos companheiros da época de graduação, Kelsen, Michelle Amaya, Michely Coutinho, Daniel, Allan, Domilson, Marcel, Carla, Bruna e tantos outros que compartilharam sonhos e lutas por uma sociedade melhor. Aos Mestres Alexandre Aguiar e Arnaldo Bastos que me auxiliaram nos primeiros passos do estudo da teoria do direito. Aos importantes amigos que fiz em Brasília: Jorge, Vitão, Ramiro, Dani, Scotti, Jan, Lala, Milena, Raissa, Jonny, Marco Túlio, Filipe, Ricardo e a todos amigos e colegas de pós-graduação, pessoas que fizeram do meu mestrado e da minha estadia em Brasília algo verdadeiramente singular. Aos mestres Alexandre Bernardino Costa, Menelick de Carvalho Netto e Luís Alberto Warat, que tanto me ensinaram em termos acadêmicos e pessoais.

“Ser ‘redundante’ significa ser extranumerário, desnecessário, sem uso (...) Os outros não necessitam de você. Podem passar muito bem, e até melhor, sem você. Não há uma razão auto-evidente para você existir nem qualquer justificativa óbvia para que você reivindique o direito à existência. Ser declarado redundante significa ter sido dispensado pelo fato de ser dispensável (...) O destino do refugio é o depósito de dejetos, o monte de lixo”. (BAUMAN, 2005, p. 20)

“A imaginação e o sonho guardam estreita relação com a democracia, pois nos interpelam e nos provocam em torno do novo, nos propõe uma possibilidade de pensar e sentir sem censuras, nos revelam os segredos da singularidade, o ponto neurológico da diferença: o homem novo, aquele que não tem seus sonhos, seu imaginário censurado pela instituição e que organiza seus afetos sem desejos alugados  
A democracia é o direito de sonhar o que se quer” (WARAT, 2004, p.191, 192)

## RESUMO

A dissertação teve como finalidade investigar o que é uma política pública de segurança alimentar democrática e constitucional, ou seja, que contribui para a implementação do direito fundamental à alimentação. Para isso, no primeiro capítulo, buscou-se demonstrar que o direito à alimentação é um princípio fundamental da sociedade brasileira, sendo indispensável para o tratamento de cada cidadão como sujeito merecedor de igual respeito e consideração. O status de direito fundamental foi alcançado após intensa luta por reconhecimento protagonizada pelos movimentos sociais que reivindicam a segurança alimentar, comprovando que os direitos surgem na rua, como fruto do contínuo debate público sobre o que é ser livre e igual. Em um segundo capítulo, argumentou-se que o princípio democrático é essencial para a legitimação de políticas públicas de segurança alimentar e constante interpretação sobre o que significa alimentar-se adequadamente. Democracia é participação, é a criação de múltiplos canais participativos que possibilitam que as demandas sociais influenciem com maior facilidade a esfera pública e o Estado. Políticas públicas devem ser implementadas de forma participativa, despertando a consciência de direitos nos seus destinatários. Assim, no segundo capítulo investigou-se quatro canais democráticos (Relatoria Nacional para o Direito à Alimentação, Rede Nacional de Educação Cidadã, “Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” e “Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”) que comprovam que há instâncias de participação social que devem ser respeitadas na construção de uma política pública de segurança alimentar. Por fim, com base nos pressupostos desenvolvidos, analisou-se o Programa Bolsa Família sob uma perspectiva do direito, por ser a maior política pública nacional de promoção de segurança alimentar. Perguntou-se se o Programa Bolsa Família contribui para a efetivação do direito à alimentação e se sua implementação dá-se de forma democrática, atendendo, assim, às exigências do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, políticas públicas, Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Bolsa Família, Estado Democrático de Direito

## ABSTRACT

The goal of this study is to investigate what is a public policy for food and nutrition security coupled with the democratic and constitutional principles, in other words, what is a public policy that promotes the right to adequate food. In the first chapter, it is confirmed that the right to adequate food is a fundamental principle of Brazilian society; it is indispensable for the equal treatment to what every citizen has right.

The social movements have been essential in fighting to regard food security as a fundamental right – it is an important sign proving that public demonstrations are important to create the debate about freedom and equality.

In the second chapter, it is argued that the democratic principle is fundamental to corroborate a public policy for food security and the interpretation of what food security is. Democracy is participation, it permits social demand influence both the public field and the State. Public policies should be democratic and promote rights. This chapter investigates four democratic fields to reflect about the right to adequate food: National Report for the Right to Adequate Food (Relator Nacional para o Direito à alimentação); Citizen Education Net (Rede Nacional de Educação Cidadã); Food and Nutritional Security Counsel (Conselho Nacional de Segurança Alimentar); and the Food and Nutritional Security Conference (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). All of them are examples of indispensable fields which respect democracy in public policies.

In the last chapter, the study investigates the “Family Stipend” (PBF) as this is the greatest public policy for food and nutrition security in Brazil. The main questions in this chapter are: “Does the Family Stipend promote the right to adequate food? Is it a democratic program? Is it coupled with the principles of the State of Law?”

**Keywords:** Right to Adequate Food, Food and Nutritional Security, Public Policy, Food and Nutritional Security Counsel, Family Stipend, State of Law

## SUMÁRIO

RESUMO .....	6
ABSTRACT .....	7
INTRODUÇÃO.....	9
Capítulo 1 .....	15
O Constitucionalismo democrático, a luta por reconhecimento e a construção de um direito... 15	
1.1) Justificativa ao primeiro capítulo .....	15
1.2) O direito e as comunidades fundadas no reconhecimento .....	16
1.3) Qual direito? Constitucionalismo e reciprocidade .....	20
1.4) A luta por reconhecimento e a interpretação dos compromissos públicos .....	24
1.5.1) Josué de Castro e a descoberta da fome .....	30
1.5.2) A construção de um direito: da fome ao direito à alimentação .....	35
1.5.3) Redemocratização do país, um momento de aprendizado .....	35
1.5.4) Momento pós-constituinte: protagonismo dos movimentos sociais e o nascimento de um direito.....	41
1.6) Existe a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, e agora? .....	54
Capítulo 2: .....	55
O Estado Democrático de Direito, a cidadania e a multiplicação de fóruns de participação social .....	56
2.1) Justificativa ao segundo capítulo .....	56
2.2) Participação e abertura democrática.....	58
2.3) Todos têm o direito a participar da tomada de decisões públicas .....	65
2.4) Controle Democrático e Políticas públicas de Segurança alimentar e nutricional.....	73
2.4.1) Relatoria para o Direito Humano à Alimentação Adequada.....	73
2.4.2) TALHER/ Rede de Educação Cidadã .....	79
2.4.3) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	82
2.4.4) Conferência Nacional de Segurança Alimentar .....	88
2.5) Democracia, canais participativos e políticas públicas .....	96
Capítulo 3 .....	98
Constitucionalismo democrático, participação cidadã e política pública de segurança alimentar .....	98
3.1) Justificativa ao terceiro capítulo.....	98
3.2) Desigualdades sociais e políticas públicas .....	99
3.3) Políticas públicas de transferência direta de renda .....	104
3.4) O programa Bolsa Família .....	111
3.4.1) Programa Bolsa Família: a análise normativa.....	112
3.4.2) Programa Bolsa Família: a análise empírica .....	130
3.5) Apontamentos críticos ao Programa Bolsa Família .....	138
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIA .....	148
ANEXO I.....	158



## INTRODUÇÃO

É estranho e ao mesmo tempo curioso que, em uma sociedade que se fala sobre tudo, alguns temas continuem em silêncio, sem serem problematizados e discutidos publicamente. Diversas violações a direitos são naturalizadas, passando despercebidas e indiferentes a grande parte da população. Geralmente, são circundadas por falsos sentidos comuns que conferem justificações às violações, distanciando-as ainda mais da discussão pública.

A fome é um desses temas. Na década de 40 do século passado, o precursor, no Brasil e no Mundo, dos estudos sobre as reais causas da fome, Josué de Castro, já alertava para o silêncio que envolvia o assunto. Muito pouca coisa tinha sido escrita naquela época, existindo um grande tabu. Os estudos de Josué de Castro foram fundamentais para iniciar a ruptura aos falsos sentidos comuns que envolviam o tema.

No entanto, apesar de as discussões terem avançado desde Josué de Castro, há áreas do conhecimento, como o direito, em que a fome continua sendo um tema silente, sendo pouco debatido publicamente. Isso pôde ser observado pelo pesquisador devido ao pequeno número de trabalhos acadêmicos desenvolvidos sobre o tema e a surpresa de terceiros ao serem informados sobre o objeto da investigação aqui desenvolvida.

Gera espanto saber que, mais de sessenta anos após a publicação da principal obra de Josué de Castro, Geografia da Fome, o direito à alimentação ainda constitui-se em um tema incipiente. Ainda hoje, são intensos os debates, dentro do próprio movimento pela segurança alimentar, para que a alimentação seja reconhecida como um direito.

Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) foi sancionada. Já no art. 2º a alimentação adequada é enunciada como um direito

fundamental. Talvez isso conduza as discussões a um novo patamar, em que se passará a pensar sobre como exigir e assegurar a alimentação adequada, superando os discursos de afirmação.

Este trabalho parte do pressuposto de que há o direito à alimentação, socialmente construído, como consequência das lutas promovidas pelos movimentos sociais. No entanto, não se desconsidera as dificuldades que esse direito encontra para se afirmar, nem mesmo os tabus que o envolvem. O direito de todos se verem livres da fome, a promoção da segurança alimentar, é um conceito em disputa. Visões restritas sobre a segurança alimentar não estão em consonância com os princípios fundamentais enunciados na Constituição. O combate à fome não pode restringir-se a quantidades energéticas e nutricionais mínimas. Este trabalho compreende a alimentação como a possibilidade de todos os indivíduos verem-se imersos em relações sociais que lhes garantam o gozo de alimentos saudáveis, prazerosos, que respeitem a diversidade cultural e sejam ambientalmente sustentáveis.

Em uma sociedade em que todos devem ser tratados com igual respeito e consideração, a singularidade de cada grupo social tem de ser respeitada, fazendo da igualdade o exercício das diferenças. Para tanto, são essenciais espaços democráticos sensíveis às demandas sociais, pois somente por meio da participação as violações a direitos poderão ser denunciadas e novas demandas apresentadas.

Políticas públicas que almejam a garantia da segurança alimentar têm de tratar seus destinatários com respeito e consideração, ou seja, como capazes frustrações, sofrimentos, aptos a formar concepções inteligentes e exercer a autonomia individual. Os destinatários devem ser levados a sério, tratados como seres autônomos. Assim, é essencial que políticas públicas sejam desenvolvidas de forma dialógica. Para isso deve valer-se de canais de

comunicação que permitam que os sofrimentos e frustrações influenciem as ações institucionais.

Não é qualquer política pública de combate à fome que estará de acordo com os princípios constitucionais, algumas, ainda que sob o discurso de promoção de direitos, podem reafirmar exclusões sociais. Políticas públicas devem respeitar a igualdade e a autonomia dos destinatários. O problema deste trabalho centra-se exatamente neste ponto: o que é uma política pública de segurança alimentar que esteja em consonância com a democracia e o constitucionalismo?

Esta pesquisa divide-se em três momentos. Inicialmente, pretende-se expor que direitos são frutos da contínua reflexão pública sobre o que é ser tratado como sujeito merecedor de igual respeito e consideração. Esse processo dinâmico é marcado pela luta de grupos excluídos, que conduzem à esfera pública seus sofrimentos, exigindo reparação. A dramatização das situações de exclusão na esfera pública pode conduzir a novos direitos. O combate à fome é um exemplo disso. Foi por meio do intenso debate público, da reivindicação constante pela segurança alimentar, que surgiu o direito à alimentação, institucionalizado em 2006, na Lei Orgânica de Segurança Alimentar.

No primeiro capítulo será demonstrado, por meio da reconstrução histórica, como a luta promovida pelos movimentos sociais ocasionou o reconhecimento de todos os brasileiros alimentarem-se adequadamente. Por meio do intenso debate público, da dramatização de situações de exclusão na esfera pública, foi possível compreender que a igualdade entre os sujeitos de direitos pressupõe o respeito a relações sociais que possibilitem a alimentação saudável.

Contudo, direitos não são estáticos, mas princípios auto-impostos, frutos da autocompreensão sobre a sociedade em que se vive e da sociedade que se quer ser. A

institucionalização de um direito por meio de uma lei é apenas parte desse intenso e contínuo processo auto-reflexivo. O que é ser tratado como indivíduo igual e livre é reinterpretado em cada contexto e em cada época.

São os sujeitos de direitos os únicos responsáveis em dizer quais os princípios são fundamentais para que se estabeleçam relações simétricas. Isso se dará por meio do debate público. O aprimoramento democrático constitui-se exatamente na intensificação desse debate e na abertura institucional aos diversos grupos e a novas demandas sociais. Isso ocorrerá por meio de canais que permitam uma aproximação entre o Estado e as demandas sociais. Quanto mais democrática uma sociedade, maior a capacidade de ser influenciada pela multiplicidade de vozes.

Esses canais de comunicação permitirão que os sofrimentos individuais e coletivos tenham maior repercussão, exercendo o controle democrático sobre o Estado. Na medida em que a administração pública estabelece um diálogo intenso com os destinatários das suas políticas há um ganho de legitimidade e eficiência de suas ações. Assim, as ações que visam promover a segurança alimentar devem ser implementadas respeitando os destinatários, ou seja, considerando-os seres autônomos, capazes de desenvolverem projetos de vida e agirem de acordo com eles.

O capítulo 2 demonstrará que existem diversos canais de comunicação, institucionais e não institucionais, que permitem um amplo debate público sobre a segurança alimentar. Esses canais devem ser levados em conta no desenvolvimento das políticas públicas, possibilitando maior legitimidade e eficiência. No mais, direitos são frutos da auto-reflexão dos cidadãos. Políticas públicas que se pretendam constitucionais devem desenvolver-se de forma dialógica, estimulando a consciência de direitos.

Com base nas reflexões desenvolvidas no primeiro e segundo capítulos, a parte final do estudo analisará o Programa Bolsa Família (PBF). Este foi escolhido por ser a maior política pública nacional de combate à pobreza e promoção da segurança alimentar. Indagará se esse programa atende aos princípios fundamentais de igualdade e liberdade, tratando os destinatários como sujeito de direitos, merecedores de igual respeito e consideração.

Para isso desenvolverá uma análise normativa e empírica do programa. Estudará a legislação que confere sustentação a essa política pública, observando se ela está em consonância com o direito e a democracia. Em um segundo momento, examinará resultados empíricos da implementação do PBF. Assim, será possível verificar a tensão entre normatividade e realidade, compreendendo com maior clareza os pontos positivos e negativos do programa.

Cabe fazer duas ressalvas neste momento: 1) Em razão da delimitação temática não foi enfatizado a judicialização do direito à alimentação. Reconhece-se a importância do Poder Judiciário na garantia de direitos. No entanto, o trabalho procura enfatizar o papel protagonista dos cidadãos na criação e defesa de direitos, utilizando para isso diversos canais que possibilitam a exigibilidade e a implementação dos direitos, dentre eles o Poder Judiciário, dimensão não desenvolvida nesta investigação. 2) A pesquisa, em muitos momentos, apresenta argumentos relacionados às dificuldades enfrentadas pelas políticas públicas de segurança alimentar que têm como finalidade o combate à fome. Isso não significa que se despreza as demais dimensões do direito à alimentação, como a educação alimentar, o respeito cultural. Mais uma vez, devido à delimitação temática, optou-se por enfatizar políticas públicas de segurança alimentar que têm como finalidade o combate à fome.

Enfim, esta dissertação tem um objetivo claro. Pretende enfrentar a fome a partir da perspectiva do direito. Com isso, quer oferecer alguma contribuição para o intenso debate público que envolve o tema. A luta por direitos está associada à disputa sobre o que é justo e injusto para a sociedade. Essa disputa realiza-se por meio do convencimento, através de bons argumentos. Espera-se que as reflexões desenvolvidas aqui contribuam para a permanente luta pela implementação do direito à alimentação.

## Capítulo 1

### O Constitucionalismo democrático, a luta por reconhecimento e a construção de um direito

#### 1.1) Justificativa ao primeiro capítulo

Este capítulo discorrerá sobre o que é o direito à alimentação. Para isso, será fundamental compreender o que é o direito e sua lógica interna de funcionamento. Desenvolverá também que o direito está fundado em uma estrutura interna de reconhecimento recíproco, tendo como fim a garantia de iguais liberdades para todos os indivíduos. Essas liberdades são frutos de uma intensa luta social, que possibilita a contínua interpretação sobre o que é ser tratado com igual respeito e consideração em determinada comunidade.

O direito à alimentação é fruto das lutas sociais, da demanda de grupos excluídos, que permitiram que a fome fosse questionada publicamente e seu enfrentamento se tornasse uma obrigação social. Somente após um longo processo de aprendizado histórico e de lutas por direitos foi possível afirmar que privações alimentares desrespeitam o princípio de igual tratamento que norteia o direito.

Ao se falar sobre direito à alimentação não se pode descartar toda a carga semântica que esse termo traz. Este primeiro capítulo tem como finalidade demonstrar como os direitos são frutos de um processo contínuo de interpretação do princípio de igual tratamento de todos os indivíduos. Demonstrar-se-á como as lutas sociais permitiram o desenvolvimento do direito à alimentação.

Dessa forma, o primeiro capítulo estruturar-se-á da seguinte maneira: 1) Explicitará o que é o direito e a importância das lutas por reconhecimento para a atualização e construção democrática daquele; 2) Resgatará momentos e movimentos emblemáticos no processo de denúncia da fome, e reivindicação do direito à alimentação.

## **1.2) O direito e as comunidades fundadas no reconhecimento**

A concepção contratualista do direito parte do pressuposto de que os sujeitos do contrato social são seres egoístas, isolados, racionalmente esclarecidos, sendo a função do direito enfrentar um individualismo cego e possessivo. Aqui se apresentará uma outra visão do direito, em que relações jurídicas desenvolvem-se em uma comunidade de jurisconsortes livres e iguais, conquistando legitimidade com base no reconhecimento recíproco. <sup>1</sup> (HABERMAS, 2004, p. 163-164, 384)

A visão contratualista parte do pressuposto de que a sociedade é artificialmente formada a partir de acordos políticos. A sociedade é uma reunião de homens livres que buscam, por meio dos debates e discussões políticas, fazer com que prevaleçam suas visões singulares de justiça e equidade. Os acordos devem ser obedecidos até que sejam alterados por novos contratos.

Uma sociedade artificial, que se guia por meio de um contrato, gera um compromisso superficial entre seus membros. As obrigações de cada um encerram-se com

---

<sup>1</sup> Na doutrina política da Antiguidade, vigente até a Idade Média, o homem é concebido como um ser naturalmente sociável. A política era o estudo da vida boa e justa, das leis e das instituições adequadas. (HONNETH, 2003, p. 31-32)

Com o nascer da modernidade e da ordem capitalista, com o questionamento das tradições e o florescer dos mercados, surge uma outra concepção política, tendo como protagonistas Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. O homem, que até então era visto como ser social, passa a ser compreendido como ser egocêntrico, atento apenas ao proveito próprio. (HONNETH, 2003, p. 32; MAQUIAVEL, 1987, p. 70; HOBBS, 1979, p. 74-75)



os próprios conteúdos das regras; o contrato é uma forma de conciliar compromissos antagônicos; por fim, vivendo-se em uma sociedade em que o único meio que possibilita a convivência é um contrato artificial, pode-se olhar para os demais membros como meios para se atingir um fim. (DWORKIN, 2003, p. 251 e ss)

Crê-se que os vínculos dos membros de uma comunidade são mais profundos que um acordo artificial, como pressupõe a tese contratualista. A maioria das pessoas sente algum tipo de obrigação pelo grupo, responsabilidades associativas, que não provêm de uma escolha ou de um consentimento deliberado, mas que surgem, simplesmente, com o pertencimento à coletividade. O grupo ao qual se pertence e suas obrigações resultantes são definidas pela história de uma comunidade. Essas obrigações não são definidas por decretos, por convenções, mas por meio da interpretação das práticas sociais.

Por meio da interpretação dessas práticas, consegue-se definir: o que é uma família, o que é a amizade, a religião, como os pais devem tratar os filhos, como os amigos devem se portar entre si. Mesmo associações eminentemente consensuais, como a amizade ou uma comunidade religiosa, não se fundam em acordos contratuais deliberados. As responsabilidades associativas surgem em decorrência da história em comum, da série de obrigações que se assumem para com o grupo e dificilmente são percebidas individualmente. Essas obrigações nem sempre estão associadas à livre escolha: um filho se sente responsável para com os seus pais, mesmo não tendo escolhido pertencer à família. (DWORKIN, 2003, p. 237 e ss.)

A interpretação das práticas sociais define quais as responsabilidades têm-se em relação ao grupo. A reciprocidade é um fator determinante para a existência dessas responsabilidades: o filho se sentirá obrigado para com a sua família, à medida que esta

aceita as responsabilidades para com ele, um amigo se sentirá obrigado quando pode contar com a reciprocidade do outro amigo.

Não se exige um acordo concreto, detalhado sobre as obrigações de uma comunidade: amigos não necessitam saber especificamente quais são suas responsabilidades. Obrigações associativas realizam-se em um nível mais abstrato. “Os amigos têm a responsabilidade de se tratarem entre si como amigos” (DWORKIN, 2003, p. 241). Subjetivamente, a cada amigo deverá ser possível defender que suas ações são condizentes às obrigações de uma amizade. Ainda que ambos os companheiros não sejam capazes dos mesmos sacrifícios, devem pressupor que tenham o mesmo interesse um pelo outro e que sejam capazes de importantes sacrifícios, mesmo que diferentes.

Assim, os membros de um grupo devem reconhecer-se reciprocamente para que as responsabilidades sejam assumidas coletivamente<sup>2</sup>. “As responsabilidades que uma verdadeira comunidade mobiliza são especiais e individualizadas, e revelam um abrangente interesse mútuo que se ajusta a uma concepção plausível de igual interesse”.<sup>3</sup> (DWORKIN, 2003, p. 242-243)

Em uma sociedade fundada no reconhecimento é essencial a autonomia moral de cada cidadão. Uma regra não é cumprida cegamente, por simples dever. As normas são relativizadas de acordo com cada situação. Reconhece-se o caráter consensual, social das normas, algo que decorre de relações recíprocas desenvolvidas com os demais membros. Relações mútuas determinam o cumprimento das normas, pois somente são obedecidas

---

<sup>2</sup> O compromisso exigido de cada membro é fruto da interpretação das práticas sociais. Não se exige uma vinculação psicológica, subjetiva de cada membro. Um membro pode assumir responsabilidades para a coletividade mesmo que não conheça todos os demais. (DWORKIN, 2003, p. 244)

<sup>3</sup> Em sociedades pós-tradicionais as práticas dos grupos são constantemente postas a prova, resistindo apenas caso consigam se sustentar em um diálogo aberto. O peso da tradição não é suficiente para manter, por si só, uma relação: pai e filho, entre amigos. Com isso relações marcadas pelo respeito e pelo diálogo e em que os vínculos são cultivados tornam-se, cada vez mais, a regra. É o que Anthony Giddens (1997, p. 130) denomina como “relação pura”. Esta é tomada aqui como mais um elemento das sociedades fundadas na fraternidade.

quando possuem algum significado para o grupo, além de cessar a obrigatoriedade quando desrespeitadas pelas partes.<sup>4</sup> (FREITAG, 1987, p. 54)

Cada cidadão reinterpreta as práticas sociais, os princípios que norteiam a comunidade e podem gerar compromissos explícitos. Com base na reciprocidade, o membro de um grupo, o cidadão, pode fazer exigências aos outros e aceitar, ao mesmo tempo, as exigências alheias. Isso somente é possível por se viver em uma sociedade governada por princípios comuns, que são constantemente reinterpretados.

A partir dessa pressuposição, pode-se compreender, sob a perspectiva normativa, a política como uma arena de debates sobre os princípios da comunidade: quais são as visões de justiça e equidade que devem norteá-la. As responsabilidades de cada membro não se esgotam com as regras, mas estão vinculadas aos princípios que norteiam a comunidade. (DWORKIN, 2003, p. 230, 254-255)

Com base nesse raciocínio, pode-se concluir que a defesa da legitimidade política, ou seja, a capacidade de uma comunidade tomar decisões coletivas será mais bem sustentada a partir de uma concepção de sociedade fundada na reciprocidade e não em um contrato social. (DWORKIN, 2003, p. 250)

O direito é antes de tudo uma atitude reflexiva, contestadora, em que cada cidadão é responsável em reinterpretar, em cada caso específico, os compromissos que unem a sociedade<sup>5</sup>. Assim, não está adstrito ao Estado. É um compromisso com o futuro, mas mantendo a boa-fé para com o passado. Pensar e reinterpretar os compromissos públicos é

---

<sup>4</sup> “Opondo-se ao argumento segundo o qual normas servem apenas para a justificação póstuma do agir oportunista, Elster apresenta o argumento segundo o qual ninguém conseguiria utilizar estrategicamente normas num caso concreto, se ele não pudesse supor em geral o reconhecimento intersubjetivo de normas.” (HABERMAS, 2003c, p. 67)

<sup>5</sup> Para ver texto sobre como o Direito funciona como fator de integração da sociedade, consulte: HABERMAS, J. *Between facts and norms: an author's reflections*. Denver University Law Review. Denver, v. 76, n. 4 p. 937-942, 1998-1999.

pensar o que a sociedade é, “...o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que queremos ter”. (DWORKIN, 2003, p. 492)

### 1.3) Qual direito? Constitucionalismo e reciprocidade

A modernidade inaugura um problema novo para o pensamento social: como a humanidade irá conviver consigo mesma? Esta pergunta soaria implausível na Antiguidade, uma vez que o homem era considerado um “animal político”, que somente se fazia homem imerso na polis<sup>6</sup>; ou ainda na Idade Média, quando havia a submissão da pessoa à ordem, ao estamento social: a pessoa se constituía ser por meio das características que a camada social que ela pertencia lhe atribuía. (CARVALHO NETTO, 2001, p. 7)

“Como viver em sociedade” é um problema eminentemente moderno, pois é na modernidade que surge a aceção de indivíduo como entidade singular dotada de direitos próprios e interesses, que podem ser divergentes de todos os demais indivíduos. Somente em uma sociedade em que os interesses são centrados no “eu” são possíveis indagações sobre a plausibilidade da convivência em grupo.

---

<sup>6</sup> Para Aristóteles, todo objeto, todo ser possui uma natureza, que por sua vez é o produto final de seu aperfeiçoamento, ou seja, é o melhor, o perfeito (ARISTÓTELES, 2004, p. 146). A natureza está no plano da metafísica, da finalidade, do perfeito, da imutabilidade. No plano físico ocorrem as relações políticas, que, a princípio, são imperfeitas, estando, assim, em um constante processo de mutação. (MILOVIC, p. 3-4)

Esse processo persiste até o momento em que o ser desenvolve sua forma plena, sua capacidade máxima, atingindo sua finalidade natural. Alcançada a perfeição qualquer mudança não gerará aprimoramento, mas, sim, deterioração. Neste instante pleno o ser tende à estabilidade, à imutabilidade. (MORRALL, 2000, p. 38)

A filosofia aristotélica é teleológica, todas as coisas possuem uma finalidade. A natureza não cria nada sem um propósito. Como característica central do homem está a idéia de pertencimento a *polis*. Enfatiza Aristóteles (2004, p. 146 e 222): “o homem é um animal político”.

O homem sente necessidade, desejo natural de viver em coletividade. É o amor, o afeto pelo outro que leva o ser humano a viver em comunidade (ARISTÓTELES, 2004, p. 228). Desta forma, o interesse comum está no centro das relações humanas. O homem associa aos seus iguais para se completar enquanto ser. O interesse comum, a vida em sociedade é a forma de o “...interesse de todos contribuir para a vida virtuosa de cada um”. (ARISTÓTELES, 2004, p. 222)

O nascer do indivíduo é acompanhado pelo credo de que todos são seres igualmente dignos e livres. Todo ser tem em si sua finalidade, é fim em si mesmo, e é nisso que se diferencia dos objetos, que, por não serem o fim em si, são meios. O ser humano é dotado de razão, conseguindo superar o estado animalesco em que é refém das imposições naturais, podendo seguir seus imperativos morais e, assim, exercitar a liberdade<sup>7</sup>. Dessa forma, a crença em uma sociedade formada por jurisconsortes livres e iguais é inaugurada pela modernidade.<sup>8</sup>

Isso tem consequência direta na compreensão do direito moderno. Indivíduos livres e iguais se relacionam socialmente, sendo função do direito proteger e efetivar as liberdades estabelecidas de forma simétrica. Serão normas legítimas aquelas que se submeterem ao crivo do direito, que tratem os membros de uma coletividade com igual respeito e consideração. (HABERMAS, 2003, p. 153)

Liberdade e igualdade são princípios que irão nortear as subseqüentes Constituições escritas. Por meio dessas, as decisões políticas tornam-se submissas ao respeito a direitos fundamentais. No mesmo sentido, conferem legitimidade ao poder coercitivo do Estado. O discurso político moderno utilizar-se-á do médium do Direito, da sua estrutura de reconhecimento recíproco, para a resolução dos conflitos sociais.<sup>9</sup> (HABERMAS, 2003b, p. 45)

---

<sup>7</sup> A filosofia kantiana retoma a tradição da filosofia moral secularizada, proporcionando sustentação filosófica inicial à tese moderna de que os homens são iguais e livres. Para mais ver: KANT, I. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

<sup>8</sup> “Presumo que todos aceitamos os seguintes postulados de moral política. O governo deve tratar aqueles a quem governa com consideração, isto é, como seres humanos capazes de sofrimento e de frustração, e com respeito, isto é, como seres humanos capazes de formar concepções inteligentes sobre o modo como suas vidas devem ser vividas, e de agir de acordo com elas.” (DWORKIN, 2002, p. 419)

<sup>9</sup> Texto sobre a tensão necessária entre direito e política ver: PAIXÃO, C. A Constituição subtraída. In: Observatório da Constituição e da Democracia. A Constituição ameaçada. n° 1. Sociedade Tempo e Direito: Brasília, janeiro de 2006. p. 4-5.

Cabe destacar aqui que qualquer interpretação se dá por meio de uma linguagem construída intersubjetivamente. As palavras trazem em si uma carga semântica compartilhada coletivamente, o que

As Constituições somente poderão ser consideradas enquanto tais, caso estejam em consonância a uma idéia mais ampla de constitucionalismo. Esse, por sua vez, compreende: 1) limites ao poder do governo; 2) Estado de Direito; e 3) proteção de direitos fundamentais. A linguagem constitucional, assim como toda linguagem, emancipa e aliena, pois todos ao aprenderem como usá-la ficam submetidos aos seus limites. As Constituições que não atendam a esses requisitos de controle de poder e proteção de direitos entrarão em choque com a acepção de constitucionalismo, podendo ser questionado se tais documentos são de fato Constituições.<sup>10</sup> (ROSENFELD, 2003, p. 36)

Desta feita, as Constituições inauguram uma comunidade de princípios, que devem nortear as condutas humanas, visando o reconhecimento recíproco. Simultaneamente, esses princípios somente podem ser interpretados a partir de determinada realidade, de um contexto. Há uma tensão construtiva entre a história constitucional de um país e princípios que funcionam como instância crítica dessa história. (ROSENFELD, 2003, p. 44; HABERMAS, 2003b, p. 9)

As Constituições inauguram comunidades de sujeitos livres e iguais, fundadas no reconhecimento recíproco. Esses princípios de liberdade e igualdade inserem-se em uma tensão construtiva com a história constitucional de uma determinada sociedade: história de

---

permite a comunicação. Assim, historicamente foi delineado o que se entende por constitucionalismo. Somente se pode falar de constituição quando respeitada a idéia central do constitucionalismo. Nesse sentido, ver o interessante debate epistemológico entre Habermas e Rorty sobre os limites e possibilidade da linguagem na interpretação do mundo: “HABERMAS, J. A virada pragmática de Richard Rorty: contextualismo, razão e naturalização. In.: SOUZA, J. C (org.). Filosofia, racionalidade e democracia: os debates Rorty e Habermas. São Paulo: ed. UNESP, 2005” e “RORTY, R. Verdade, universalidade e política democrática: justificação, contexto, racionalidade e pragmatismo. In.: SOUZA, J. C (org.). Filosofia, racionalidade e democracia: os debates Rorty e Habermas. São Paulo: ed. UNESP, 2005”. Outra obra muito interessante, que permeia a concepção epistemológica deste trabalho: KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9º ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

<sup>10</sup> Artigo sobre a tensão contemporânea entre Constituições e constitucionalismo ver: SOUSA SANTOS, B. Constitucionalismos perversos. In: Observatório da Constituição e da Democracia. Judiciário e democracia. n° 4. Sociedade Tempo e Direito: Brasília, maio de 2006. p 24.

lutas por reconhecimento, de contínua reflexão sobre o que significa ser livre e igual. (CARVALHO NETTO, 2006, p. 26)

As Constituições são projetos abertos para o futuro e vinculados ao passado. Acredita-se na idéia que já as primeiras gerações modernas buscavam compreender o que é conviver em uma comunidade de jurisconsortes livres e iguais. As gerações presentes, por fazerem parte desse projeto, devem aprender com os erros do passado e se empenhar neste esforço democrático de contínua reconstrução e (re)interpretação dos princípios de igualdade e liberdade. (HABERMAS, 2003, p. 167)

Graças a esse sentido performativo cada cidadão pode valer-se dos princípios de liberdade e igualdade, como uma instância crítica da história constitucional, ou agarrar-se à história como instância crítica das interpretações e contextualizações presentes<sup>11</sup>. A história oferece um conjunto de exemplos sobre situações que ferem ou confirmam os princípios de uma comunidade, podendo tornar-se uma instância corretiva do presente.

A história constitucional é um processo de aprendizado. Grupos que antes não tinham voz, após lutas e reivindicações são capazes de “tomar o próprio destino nas suas mãos”. Direitos, que em determinados momentos foram polêmicos, passado algum tempo, são assumidos por todos na arena democrática. (HABERMAS, 2003, p. 165 e ss.)

Nesse processo de aprendizado democrático, os debates públicos sobre quais direitos devem-se atribuir de forma simétrica, para se ter uma sociedade mais justa ganham centralidade. As instâncias estatais de formação da vontade são partes importantes da construção do direito moderno. Contudo, o direito é encontrado nas ruas, como fruto das

---

<sup>11</sup> Caráter performativo da Constituição: tensão construtiva entre presente e passado, que permite que o passado seja crítico do presente e o presente reinterprete o passado fundando uma comunidade de jurisconsortes livres e iguais. É a explicação reiterada e contextual dos princípios de liberdade e igualdade enunciados na Constituição. (HABERMAS, 2003, p. 167)

reivindicações levadas a público pelos movimentos sociais, pela constante reinterpretação que a esfera pública concebe aos princípios de liberdade e igualdade. “O direito se constrói e reconstrói no seio da sociedade, nas lutas dos movimentos sociais, nos espaços públicos onde cidadãos dotados de autonomia pública e privada vivem sua autolegislação: na rua”. (COSTA, 2006, p. 9)

Os movimentos sociais têm uma importância singular nesse processo de contínua reinterpretação e complementações das normas constitucionais. Costumam canalizar demandas de grupos que se sentem excluídos, feridos em seu direito de reconhecimento simétrico, levando à discussão pública temas até então irrefletidos. São importantes associações, que conseguem fazer ecoar lesões a direitos que eram passadas despercebidas. São fundamentais por contribuírem com o permanente processo de interpretação do direito e aprendizado histórico.

#### 1.4) A luta por reconhecimento e a interpretação dos compromissos públicos

Nas sociedades em que as responsabilidades associativas estão fundadas no reconhecimento recíproco, as lutas dos movimentos sociais adquirem enorme importância, para a interpretação dos compromissos públicos. Por meio deles, grupos sociais poderão denunciar lesões a direitos, além de lutar contra a exclusão e ofensas.

Segundo Axel Honneth (2003, p. 157), são três as formas de reconhecimento recíproco: o amor, presente nas relações mais íntimas, fundamental para o desenvolvimento da autoconfiança; o direito, que está associado ao auto-respeito; e a solidariedade, relacionada à auto-estima.



As relações amorosas consistem no relacionamento emotivo forte entre poucas pessoas, pressupõem a existência de sujeitos concretos, que irão satisfazer as carências e os afetos. As relações amorosas, caso sejam bem sucedidas, permitirão o desenvolvimento da autoconfiança. A criança perceberá que pode contar com o amor da mãe, mesmo frente a situações adversas em que os interesses entre mãe e filho se opõem. Isso permitirá que a criança desenvolva a confiança necessária para ficar só, fonte da criatividade e da imaginação, desenvolvendo sua vida pessoal.<sup>12</sup> (HONNETH, 2003, p. 172-175)

Uma vez que o amor permite o desenvolvimento de uma relação harmoniosa consigo mesmo, ele está na base de todas as outras relações de reconhecimento recíproco. A autoconfiança individual é a base para a participação autônoma na vida pública. (HONNETH, 2003, p. 177-178)

O direito, assim como o amor, também pressupõe o outro. O indivíduo necessita do outro generalizado, sujeito abstrato e geral, para se ver como portador de direitos. Ao reconhecer os outros membros da sociedade como sujeitos portadores de direitos, sabendo que é igual a eles, o indivíduo identifica-se, também, como sujeito de direito. (HONNETH, 2003, p. 179)

---

<sup>12</sup> A relação mãe-filho desenvolvida nos primeiros meses de vida está na base das relações amorosas. É nesse curto período, por meio de uma cooperação intersubjetiva, que mãe e filho sairão de um estágio de “ser-um” simbiótico, para um estágio em que ambos reconhecem-se como seres autônomos. (HONNETH, 2003, p. 159, 160 e 165)

Logo após o nascimento, mãe e filho encontram-se em uma fase de dependência absoluta, de desdiferenciação, em que um depende completamente do outro para a satisfação de suas carências. Com a percepção de uma realidade que não lhe está disponível, o bebê desenvolve uma predileção por atos agressivos, primeiramente contra a mãe. Por meio dessas agressões o bebê irá testar de forma oportuna e inconsciente o objeto afetivo. A mãe “sobrevivendo” aos atos agressivos, demonstrando capacidade de amar, mesmo após os constantes ataques do filho, irá romper com as fantasias narcisistas de onipotência e ser reconhecida como um sujeito de direito próprio, ao mesmo tempo em que passará a reconhecer seu filho como um sujeito dotado de autonomia. (HONNETH, 2003, p. 167-169)

Para a criança diferenciar-se da mãe é imprescindível a confiança no amor e na dedicação dessa, estar “sob a proteção de uma intersubjetividade sentida”, pois somente assim, por sentir-se segura, autoconfiante, a criança irá se permitir ficar só -fonte da criatividade e da imaginação; desenvolvendo sua vida pessoal. No estar-só a criança desloca-se para o *self*, para o eu. É exatamente na confiança de sentir-se amada que o filho abre-se para uma relação descontraída consigo mesmo, tornando-se ser autônomo. (HONNETH, 2003, p. 172-175)

O direito pressupõe o respeito à autonomia individual do outro, protegendo o conjunto de propriedades que são universalmente reconhecidas como constitutivas de uma pessoa. Para uma ordem jurídica considerar-se legítima deve pressupor a autonomia e o assentimento livre de todos seus membros. Todavia, as capacidades constitutivas dessa autonomia são fluidas, variáveis de acordo com o que se considera essencial para a participação de seus membros em igualdade de condições. (HONNETH, 2003, p. 188)

O reconhecimento jurídico faz com que o indivíduo sinta-se sujeito autônomo, responsável por suas próprias ações, desenvolvendo os fundamentos psíquicos necessários para o auto-respeito. Todos indivíduos são iguais e livres, possuindo os mesmos direitos e, portanto, são merecedores do reconhecimento recíproco. É a possibilidade de olhar o outro e se ver de forma igual. Enfim, todos são seres livres e gozam dos mesmos direitos. Assim, poderão valer-se do outro para o reconhecimento da sua capacidade de formação de juízos autônomos individuais.<sup>13</sup> (HONNETH, 2003, p. 194)

Uma pessoa por ser titular de direitos individuais tem pretensões legítimas na sociedade, portanto, torna-se merecedor de respeito diante dos demais. Ele compartilha com todos os outros membros da sociedade as propriedades que o constituem como ser capaz de participar da formação discursiva da vontade. O fato de um indivíduo poder ver-se como ser igual, livre e autônomo, ou seja, olhar positivamente para si mesmo, é o que se chama de auto-respeito: a forma de reconhecimento proporcionada pelo direito. (HONNETH, 2003, p. 197).

---

<sup>13</sup> As diferenças econômicas e sociais não desqualificam a participação e a defesa dos interesses políticos pelos indivíduos. Afinal, todos são membros “com igual valor” para a comunidade política. Por outro lado, as constantes pressões políticas, ocasionadas pela luta por reconhecimento, aumentam o rol de pretensões subjetivas, não deixando intactas as exigências pré-políticas, sejam elas econômicas ou sociais. (HONNETH, 2003, p. 190)

Desde o início do séc. XX, não é mais plausível a exclusão de determinado grupo social por razões econômicas sociais, “... a todo membro de uma coletividade política deve caber o direito igual à participação no processo democrático de formação da vontade.” (HONNETH, 2003, p. 191)

Por fim, a terceira forma de reconhecimento recíproco é a solidariedade, geradora da auto-estima. Não basta que o sujeito se sinta igual a todos, é preciso que ele se sinta especial em sua singularidade: igual em direitos, diferente e valorizado em suas capacidades individuais, nas suas propriedades concretas. Para isso é fundamental que a sociedade se abra eticamente para a valorização da diferença, possibilitando o desenvolvimento de relações simétricas.<sup>14</sup> (HONNETH, 2003, p. 198-220)

Esse raciocínio pode ser mais bem compreendido e empiricamente verificado de forma indireta, negativa. Quando as relações sociais desrespeitam determinados grupos, violando direitos, ou ainda, quando ofendem as capacidades e propriedades do outro, agindo de forma não solidária, geram como consequência a perda do auto-respeito e da auto-estima. (HONNETH, 2003, p. 197, 213 e ss.)

A violação de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas, que são consideradas pelo indivíduo como condições essenciais para a formação da identidade pessoal e da autocompreensão como ser autônomo, pode gerar como consequências, lutas por reconhecimento<sup>15</sup>. Seus atores nem sempre estão conscientes dos motivos morais de suas ações. As experiências de desrespeitos e as ofensas só podem tornar-se lutas coletivas quando os protagonistas conseguem articular as lesões sofridas em um horizonte

---

<sup>14</sup> Com o início da modernidade e a ruptura com as sociedades estamentais, em que o sujeito não era considerado um indivíduo singular, mas membro de um estamento social, passa-se a valorizar cada ser em sua individualidade. Para além de ser considerado igual, é necessário o reconhecimento das propriedades concretas dos indivíduos, possibilitando o desenvolvimento de estimas de maneiras simétricas. Assim, solidariedade pode ser concebida como "...um horizonte intersubjetivo de valores no qual cada um aprende a reconhecer em igual medida o significado das capacidades e propriedades do outro" (HONNETH, 2003, p. 209). Essa valorização individual é fonte da auto-estima.

<sup>15</sup> Luta social "...trata-se do processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento". (HONNETH, 2003, p. 257)

intersubjetivamente compartilhado, em que as violações de direitos serão sentidas por todo o grupo. (HONNETH, 2003, p. 257-258)

Quando as frustrações individuais transcendem o pessoal e são articuladas em um horizonte coletivo podem levar a formação de movimentos sociais. As experiências de desrespeitos que eram privadamente vivenciadas e desagregadas de outras violações, ao articularem-se em uma semântica coletiva, podem ocasionar lutas exigindo “...padrões ampliados de reconhecimento”. (HONNETH, 2003, p. 258-259)

Os movimentos sociais permitem que frustrações de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas sejam discutidas e reivindicadas na esfera pública. Vão além, permitem que seres abalados com a perda do auto-respeito e da auto-estima saiam da “...situação paralisante do rebaixamento passivamente tolerado...” e possam estabelecer uma nova e positiva auto-relação (HONNETH, 2003, p. 259). Mesmo a sociedade negando-lhes respeito e desvalorizando-os, os movimentos sociais podem permitir que seus membros recuperem auto-respeito, convencendo-se de que possuem valor social e moral.

As agressões sociais não podem ser sentidas de modo emocionalmente neutro. As reações emocionais negativas (vergonha, ira, vexação e desrespeito) podem proporcionar a percepção pelo sujeito de que as relações de reconhecimento estão lhe sendo negadas, o que pode ocasionar uma ação no plano político. O sentimento de injustiça, desrespeito e ofensa não necessariamente levarão à luta política, mas há a possibilidade. Isso ocorrerá quando as reações emocionais negativas são articuladas em um horizonte intersubjetivamente

compartilhado, utilizando-se dos movimentos sociais como fonte de resistência ao reconhecimento violado.<sup>16</sup> (HONNETH, 2003, p. 220 e ss.)

Assim, os movimentos sociais são potenciais fontes de resgate da auto-estima e do auto-respeito negados socialmente. São importantes instrumentos de discussão pública das lesões a direitos e à estima.

### 1.5) Momentos e movimentos emblemáticos no processo de denúncia da fome e construção do direito à alimentação<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A explicação moral para os conflitos sociais não descarta outras explicações, como a desenvolvida pela tradição marxista de que os conflitos sociais têm como origem o interesse de classes. Essa explicação parte da premissa de que determinados grupos sociais, ao tomarem consciência de seus interesses, lutam para aumentar suas possibilidades de reprodução. (HONNETH, 2003, p. 261)

<sup>17</sup> Como este subcapítulo trabalhará com o resgate de alguns fatos históricos e de alguns momentos importantes da luta contra a fome e pela exigibilidade do direito a se alimentar adequadamente, tornam-se necessárias algumas advertências.

A perspectiva histórica que se adota neste estudo opõe-se à teleologia. Crê-se que a história não se faz de forma linear, mas, sim, contextual. Valores e direitos consagrados devem ser interpretados à luz do seu momento histórico. A continuidade dos signos, como liberdade, igualdade e justiça, não se confunde com a continuidade de conteúdos. Significantes (as palavras) e significados diferenciam-se. O conteúdo de cada direito deve ser interpretado de acordo com seu contexto, de acordo com o paradigma que está inserido. Enfim, não há o significado essencial, atemporal para cada significante. (HESPANHA, 2005, p. 26-27; KOSELLECK, 2006, p. 105; SKINNER, 2005, p. 120)

Significantes e significados diferenciam-se. Compreende-se que continuidades semânticas não são provas vivas de valores imemorais, atemporais. “A única história das idéias que deve ser feita é a história dos usos a que as idéias estão sujeitas” (SKINNER, 2005, p. 123).

Na teleologia histórica, o presente impõe-se ao passado, sendo sacralizado e justificado. Toda e qualquer alternativa não é apenas esquecida, como descartada. A grande vantagem metodológica e social do que aqui se chama arqueologia histórica é a ruptura da linearidade e com isso a possibilidade de libertar o passado do presente, artificializando o presente, abrindo margens para se pensar alternativas.

Todas as ressalvas feitas nesta nota não negam a concepção epistemológica que norteia este trabalho. Como já afirmado, um paradigma é uma lente que serve para ver o mundo. Como toda lente, permitirá que se veja o mundo de determinada forma, sendo cega para formas alternativas de se ver o mundo. Talvez, a grande vantagem da concepção paradigmática seja assumir ser uma visão e, simultaneamente, uma forma de cegueira.

Quando se assume essa pressuposição pode utilizar-se da história como um depósito rico de experiências. Ao assumir a cegueira, pode-se ver a própria artificialidade do projeto moderno e com isso submetê-lo a constantes críticas, possibilitando mudanças. Experiências passadas podem ser úteis para desnaturalizar o presente, permitindo, mais uma vez, a tensão entre passado e presente. (HESPANHA, 2005, p. 21)

Por fim, cabe destacar que não se assumirá a visão ingênua de que o relato histórico é a narrativa do que realmente aconteceu; de que os fatos históricos estão aí, somente a espera do relato do historiador. Ao contrário, tudo o que está disponível ao historiador é, meramente, uma seqüência cronológica entre acontecimentos. É o historiador que seleciona os fatos, a perspectiva de abordagem e lhes dá uma relação de

### 1.5.1) Josué de Castro e a descoberta da fome<sup>18</sup>

Josué de Castro desnaturalizou o problema da fome. Sabia que estava lidando com um tema delicado e perigoso. Delicado a ponto de constituir-se um enorme tabu para a civilização. Era um silêncio premeditado por interesses e preconceitos sociais e econômicos. Investigar a fome era demonstrar que os interesses do mercado nem sempre eram coincidentes com a saúde pública, que grande parte das vezes eram antagônicos. O mercado é guiado pelo lucro e não pela justiça social. Em um mundo em que se costuma escrever sobre tudo, até a década de 40 do século passado havia muita pouca coisa escrita sobre essa mazela. (CASTRO, 2004, p. 12 e ss; MELO FILHO, 2003, p. 61)

A fome era um tema proibido, quase nunca discutido publicamente, e quando levado à esfera pública era associado a preconceitos raciais, climáticos, regionais e a falsas teorias, como o malthusianismo, que mais distorciam que esclareciam. Josué de Castro foi importante para o Brasil e para o mundo, pois demonstrou a fragilidade dessas teorias e apontou os fatores econômicos e sociais que estão por trás dessa calamidade pública.<sup>19</sup>

(CASTRO, 2003<sup>1</sup>, p. 11; BASTISTA FILHO e BATISTA, 2003, p. 40-41)

---

causa e conseqüência. Cria-se uma narrativa própria a partir dos fatos disponíveis. Não à toa, alguns autores classificam a história como gênero literário. Isso não remete à arbitrariedade, mas é assumir seus limites e recorrer antes à coerência interna do discurso, que a busca de uma verdade histórica. (HESPANHA, 2005, p. 33 e ss.)

Para o aprofundamento no assunto, sugere-se a seguinte bibliografia: HESPANHA, A. M. Cultura jurídica européia: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005; KOSELLECK, R. Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006; SKINNER, Q. A liberdade antes do Liberalismo. Trad. Raul Fikker, São Paulo: UNESP, 1999; SKINNER, Q. Visões da política: questões metodológicas. Algés: Difel, 2005.

<sup>18</sup> “A descoberta da fome” é o título do prefácio do livro de Josué de Castro intitulado “Homens e Caranguejos”

<sup>19</sup> Josué de Castro compreendia a fome como quantidade energética e nutricional mínima diária que cada pessoa deveria consumir para sobreviver. A acepção contemporânea não a reduz a esse mínimo calórico, envolvendo o respeito a aspectos culturais, ambientais e ao próprio prazer. (AICOCER, 1995, 205-206)

O autor é o maior símbolo do movimento emergente que questionava a fome. Enfrentou os senso-comuns e rompeu com a lógica economicista, que era dominante. Essa se perguntava sobre a lucratividade do combate às exclusões sociais, Josué de Castro fundou sua argumentação em princípios: a fome devia ser combatida porque era injusta. Assim, possibilitou que essa mazela fosse conduzida à esfera pública como um problema social. Iniciou-se a caminhada em direção ao direito à alimentação. (MALUF, 2007, p.26)

A fome deveria ser enfrentada por ser injusta. Qual justiça? Estava no centro da argumentação de Josué de Castro, a busca pelo o que é melhor para todos brasileiros, o que é melhor para toda a população mundial e não para uma elite. O desenvolvimento, compreendido pelo autor como melhor qualidade de vida, deveria atingir a todos.<sup>20</sup>

Teorias bastante difundidas, como o malthusianismo, guiavam-se por uma lógica contrária. Argumentos econômicos tinham preponderância sobre princípios de justiça. O malthusianismo associava a fome à explosão demográfica. Preconizava que a população crescia em progressão geométrica (multiplicação) e os recursos alimentares em progressão aritmética (adição). Como consequência, inevitavelmente, ocorreria o cataclismo da fome. Como solução, propôs um controle populacional rigoroso. Teóricos mais pessimistas como

---

<sup>20</sup> Já na década de 40, Josué de Castro denunciava o falso dilema colocado pelos economistas para o Brasil: pão ou aço. Afinal, o verdadeiro desenvolvimento só pode ser atingido quando o crescimento econômico é conciliado com melhores condições sociais para toda a população. Os ganhadores do processo de crescimento de um país não podem ser uma minoria, todos devem ser beneficiados. Não basta a industrialização, é essencial tocar nas estruturas sociais. (CASTRO, 2004, p. 275, 283)

Tendo como premissa que princípios de justiça devem nortear as relações sociais e não a eficácia econômica, Josué de Castro resignificou o conceito de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Relacionava-os não apenas a questões econômicas, mas, especialmente, às condições sociais.

Desenvolver não se reduzia ao crescimento econômico, mas, sim, ao aumento da qualidade de vida da população como um todo, respeitando condições ambientais. O autor via a fome como expressão biológica do subdesenvolvimento. Para combater a fome era essencial que se adotasse um modelo de crescimento que promovesse o desenvolvimento. O crescimento econômico europeu não era admissível, pois impunha aos demais países o subdesenvolvimento. (ANDRADE, 2003, p. 76; CASTRO, 2004, p. 272)

Atualmente o Prêmio Nobel de economia Amarta Sen é o grande defensor da idéia de que o desenvolvimento é promovido pela expansão das liberdades. "...o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam". (SEN, 2000, p. 17). Para mais ver: SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Vogt, em seu livro *Road to Survival*, preconizavam que era necessário deixar inúmeros indivíduos morrerem em regiões mais pobres para se restabelecer o equilíbrio mundial entre produção e população. (CASTRO, 2003, p. 45 e ss; CASTRO, 2003b, p. 84 e ss.)

Josué de Castro fez o enfrentamento moral dessas teorias, demonstrou como eram estruturadas em preconceitos sociais e não em uma sólida argumentação científica. Caso Malthus, o precursor do malthusianismo, estivesse correto, a população prevista para o final da década de 60 do século passado seria de aproximadamente 100 bilhões de habitantes. O autor brasileiro ressaltou que a fome é anterior à explosão demográfica, mas somente a partir da segunda metade do século passado tornou-se um grande escândalo internacional.<sup>21</sup> (CASTRO, 2003, p. 47 e ss.)

Em relação a teorias mais pessimistas, como a de Vogt, Josué de Castro denunciou que seus pressupostos propunham a eliminação de inúmeros indivíduos do terceiro mundo, para preservar padrões de vida conquistados em países ricos. Isso era injustificável, pois não respeitava o fato de todos serem seres humanos. Na linguagem constitucional: feriam o princípio de igual respeito, que todos são portadores. Com isso, somente conseguiriam aumentar a instabilidade em todo o mundo, já que populações humanas não se deixam sacrificar docilmente. (CASTRO, 2003b, p. 84 e ss.)

Teorias como a de Malthus ou Vogt partiam do falso pressuposto de que o mundo era superpovoado. Mito ainda hoje existente. Josué de Castro demonstrou a inconsistência desse argumento. Países pobres e famintos, em geral, possuíam baixa densidade

---

<sup>21</sup> A partir da década de 50, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu a explosão demográfica no mundo. O crescimento da população foi ocasionado, em especial, nos países pobres, em decorrência da redução das taxas de mortalidade infantil. O aumento da expectativa de vida da população estava diretamente relacionado com a propagação dos antibióticos e dos inseticidas, não sendo acompanhado, em grande parte do mundo, por modificações das estruturas sociais. “A única diferença é que, vivendo embebidas num caldo de antibióticos, as crianças já não morrem no primeiro ano (...) sobrevivem para morrerem um pouco mais tarde...” (CASTRO, 2003, p. 46)



demográfica, enquanto as regiões ricas eram verdadeiramente superpovoadas. Territórios reconhecidamente marcados por serem áreas maciças de fome eram grandes exportadores de alimentos, como a Índia. Nessas regiões os famintos eram muito pobres para comprar os cereais exportados.<sup>22</sup> (CASTRO, 2003, p. 56 e ss; CASTRO, 2003b, p. 86; CASTRO, 2004, p. 13, 34)

Josué de Castro ofereceu argumentos sólidos para que um grande número de preconceitos sobre a fome fosse desfeito. Isso proporcionou que a sociedade civil começasse a questionar publicamente as reais causas desse mal e os antigos senso-comuns que envolviam o tema.

Provou que fatores climáticos e econômicos influenciavam nas condições alimentares de uma população. No entanto, os déficits alimentares estavam relacionados, especialmente, com a estrutura econômica e o modelo de desenvolvimento. Os latifúndios e a monocultura eram os grandes responsáveis pela fome. A exemplo do nordeste açucareiro, até mesmo áreas com solo extremamente fértil e clima regular transformavam-se em regiões marcadas pela desnutrição, devido a essas práticas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> O mito da superpopulação é forte ainda hoje, servindo como justificção para a pobreza e a fome em diversas localidades do globo. A causa da miséria não é o excesso de indivíduos e não será um controle populacional rígido e forte que solucionará o problema da fome. Mais uma vez, seguindo a lição de Josué de Castro, pode-se constatar que as áreas superpovoadas do mundo estão concentradas nos países ricos, no entanto o discurso da superpopulação recai especialmente nos países pobres. Superpopulação é uma ficção utilizada para caracterizar as pessoas que não contribuem para a economia funcionar “adequadamente”. São pessoas descartáveis para a economia e, por isso, constituem um excesso. (BAUMAN, 2005, p. 52)

Atualmente a África tem 88 habitantes por km<sup>2</sup>; a Europa, incluindo as estepes e as áreas geladas da Rússia, possui 417 pessoas por km<sup>2</sup>; o Japão 1370; Holanda 1760; Taiwan 2560 e Hong Kong 22.740. Se toda população da China e da Índia se mudassem para o EUA a densidade populacional não ultrapassaria a da Inglaterra, Holanda. (BAUMAN, 2005, p. 57)

<sup>23</sup> A monocultura da cana e do café era associada à concentração de rendas, escassez alimentar, degradação ambiental. Quando toda a agricultura de uma região se volta para apenas uma forma de plantação isso, certamente, ocasionará insegurança alimentar. Os alimentos ficarão mais caros, como consequência a acessibilidade e a diversidade ficarão prejudicadas. A monocultura gerou como consequência a fome crônica, em uma área de enormes potenciais alimentares, como no Nordeste açucareiro; a concentração exacerbada de rendas; a erosão das terras e a degradação ambiental. (CASTRO, 2004, p. 96 e ss.)

Os preconceitos que envolviam a fome justificavam ações ineficazes e espúrias: políticas públicas assistencialistas, que se utilizavam e contribuía para a manutenção dos tabus que envolviam o tema. As grandes obras de combate à seca, barragens e estradas, foram exemplo dessas políticas. Eram realizadas, em geral, sem critérios claros, sendo determinadas, exclusivamente, por pressões políticas. Não atendendo a necessidade de toda a população, mas de grupos específicos. O regime de desperdício de recursos públicos legitimados pela seca foi apelidado pela imprensa nacional de “indústria da seca”. (CASTRO, 2003c, p. 139 e 140)

Está na base da argumentação de Josué de Castro o enfrentamento moral da fome. Afinal, em uma sociedade em que todos são iguais, não é justo que as riquezas sejam apropriadas apenas por alguns. Essa mazela é uma agressão a critérios de justiça social, pois desconsidera a igualdade entre os indivíduos. Contudo, nesse momento, ainda não era possível falar em direito à alimentação. Os direitos são fluidos, sendo a dramatização de um problema na esfera pública apenas o primeiro passo para a reflexão coletiva, que pode ocasionar o surgimento de novos compromissos sociais.

Josué de Castro foi um protagonista de sua época, seja como cientista, como membro e uma importante voz dos movimentos sociais, como deputado federal, como presidente da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Foi expressão emblemática de uma era que descobria a fome. Um tempo que tirou essa mazela da invisibilidade, do esquecimento, que se assustou com o número de pessoas que padeciam diariamente em razão da fome. Não que essa não existisse antes, mas somente nesse momento histórico ela veio à cena pública, ensinando as gerações posteriores, que era um grave problema a ser enfrentado em uma sociedade que queira se nortear pelo reconhecimento recíproco.

### 1.5.2) A construção de um direito: da fome ao direito à alimentação

Direitos surgem a partir da interpretação, em cada sociedade, em determinado momento histórico, sobre o que significa o cidadão ser tratado como sujeito merecedor de igual respeito e consideração. Os estudos de Josué de Castro possibilitaram que a fome fosse conduzida à discussão pública como um problema social, que gerava exclusão. A descoberta da fome foi o passo inicial em direção ao reconhecimento da alimentação como um direito.

Para isso, foram fundamentais os movimentos sociais, pois não permitiram que o sofrimento vivido por milhões de brasileiros fosse esquecido. Coube a eles tornar a fome um tema presente. Com isso, houve um aprendizado histórico de toda sociedade brasileira, que permitiu o reconhecimento do direito a todos os brasileiros a se alimentarem adequadamente. Este subcapítulo tem como objetivo demonstrar como as reflexões sobre a fome conduziram ao direito à alimentação e o papel dos movimentos sociais nesse processo.

### 1.5.3) Redemocratização do país, um momento de aprendizado.

Reflexões públicas estão diretamente associadas a criação e resignificação de conceitos, que possibilitarão a comunicação. A linguagem é construída intersubjetivamente e traz em si uma carga semântica como resultado do processo histórico. As reflexões

democráticas resignificaram conceitos como fome e segurança alimentar, ampliando seus horizontes, o que permitiu o avanço das discussões públicas.<sup>24</sup>

A partir da década de 80 do século passado, os principais responsáveis pela introdução de novos elementos e pela mudança de enfoque na atual compreensão de segurança alimentar e da fome foram os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil. (MALUF, 2007, p. 30, 66 e ss.)

Cabe ressaltar, que a associação desses conceitos a direitos, não à toa, coincide com a redemocratização do país. Momento em que os movimentos sociais começavam a se rearticular e a esfera pública estava efervescente<sup>25</sup>. Apesar da fome ser vista como um problema, seu enfrentamento continuava sendo um tabu social.

---

<sup>24</sup> O conceito de segurança alimentar surgiu no final da Primeira Guerra Mundial associado à idéia de segurança nacional. Percebeu-se que um país poderia dominar outro caso tivesse controle sobre seu fornecimento de alimentos. Os países começaram a se preocupar com a produção e estoque de gêneros alimentícios, visando a auto-suficiência interna.

Em um momento posterior, na década de 70, os estoques alimentares mundiais estavam baixos, dessa feita a segurança alimentar passou a ser associada ao aumento da produção. Foi, então que correu a revolução verde: grandes investimentos em novas tecnologias de produção agrícola. Os estoques alimentícios aumentaram, mas a fome não diminuiu. Milhões de pessoas continuavam vulneráveis. Constatou-se que superar a insegurança alimentar era uma questão primordialmente relacionada à acessibilidade. (MENEZES, 1999, p.61)

Sobre a evolução da noção de segurança alimentar: da sua origem associada à doutrina militar, as redefinições ocasionadas pela “Revolução Verde” e sua associação com o conceito de cidadania ver: COSTA, A. B. e ROCHA, E. G. *Segurança alimentar: sua previsão constitucional*. In.: Notícia do Direito brasileiro. Nova série, n.º. 13 (2006). Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2006; ou: MENEZES, F. O Conceito de insegurança alimentar. In: ACTION.AID. *As Faces da pobreza no Brasil: programa de trabalho*. Rio de Janeiro: Arte Maior Gráfica e Editora, 1999.

<sup>25</sup> Cabe destacar a contribuição artística neste processo. Roberto Lyra Filho expôs, que dentre o rol de atitudes humanas, está a possibilidade de intuir, mostrar, associando essas capacidades com a “atitude artística”. Diferente da atividade filosófica, que está relacionada com a tentativa de fundamentação, a arte intui, mostra, sem pretensões de compreender, explicar. Depois de sua longa e árdua jornada, o cientista encontrará, no final do seu caminho o artista, que chegou ali por meio da intuição. (LYRA FILHO, 1982, p164 e ss.)

Ao longo da ditadura as discussões públicas em torno da fome foram silenciadas. Com a redemocratização do país, a fome voltou à arena pública, sendo o movimento artístico um grande responsável por isso. Nesse sentido, cabe ressaltar o disco lançado pelos “Titãs”, em 1987, “Jesus não tem dentes no país dos banguelas”, tendo como uma de suas principais músicas “Comida”. Arnaldo Antunes, de forma breve, compila em quatro frases uma enorme discussão em torno do direito humano à alimentação adequada, a qual estava ressurgindo com a democratização do país.

Outra importante expressão artística foi o movimento “Manguebeat”, de Recife, tendo como um dos principais grupos Chico Science & Nação Zumbi. Assumem as influências recebidas de Josué de Castro e já

No período de redemocratização do país, as ações governamentais procuravam ampliar o acesso aos alimentos por meio do aumento da produção agrícola e controle de preços. Em relação à população de baixa renda, a principal iniciativa federal foi a criação da rede SOMAR, que era composta por centenas de instalações varejistas. “... foram poucas as ações do Estado em direção a uma política de abastecimento e combate à fome”.<sup>26</sup> (BELIK et al. 2003, p. 19)

Em relação à sociedade civil, ainda não existia um movimento forte, que conduzisse a insegurança alimentar como tema que gerasse grande mobilização na esfera pública. Nesse sentido, foram importantes as ações desenvolvidas por Hebert de Souza, o Betinho. Já em 1981, ao retornar do exílio, foi criado o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), entidade não-governamental de pesquisas. Esse instituto inaugurou uma forma diferente de atuação social. Foi criado como sendo suprapartidário e supra-religioso, o que permitiu uma grande capacidade de mobilização. Dentre seus temas

---

no início da década de noventa recuperam, resignificam e divulgam, por meio da arte, esse autor. (BARRETO, 2007; ZERO QUATRO, 1992)

A proposta do movimento, de se enfiar na lama do mangue, mas antenado com o mundo, está contagiado pela idéia de Josué de Castro, em especial, por sua obra “Homens e Caranguejos”. O homem-caranguejo é resignificado pelo movimento manguebeat para caranguejo-homem. Mesmo esquecido na lama do mangue, o homem-caranguejo tem cérebro, é um caranguejo-homem; não anda apenas para trás, tem antena e pode se conectar ao mundo. (MELO FILHO, 2003, p. 61 e ss.)

Tanto os Titãs como o movimento Manguebeat intuíram uma série de discussões democráticas que viriam à cena pública após a ditadura. A fome não poderia ser compreendida apenas como um mínimo energético e nutricional necessário para uma vida saudável. Metaforicamente os Titãs expõem isso: “...a gente não quer só comer, a gente quer comer e fazer amor...”. O Manguebeat recupera e resignifica Josué de Castro, contextualizando-o ao paradigma democrático. O caranguejo-homem está na lama, mas tem cérebro, tem as vibrações que podem injetar energia e desentupir as artérias de uma sociedade que está “morrendo de infarto”.<sup>26</sup> Cabe destacar, os “tíquetes do Sarney”, cupons que eram distribuídos às famílias carentes e podiam ser trocados por leite. O pouco controle sobre os resultados dessa política e baixo valor do bem distribuído certamente reforçavam seu caráter assistencialista. Como se verá no último capítulo, a distribuição de leite pode contribuir para a dirimir a fome de uma criança. No entanto, políticas públicas de promoção de direitos devem ter metas claras, serem monitoradas, contarem com a participação social e não serem reféns de sobras orçamentárias. (BELIK et al. 2003, p. 20)

Sobre as fases das políticas de combate à fome no Brasil, ver: (BELIK et al. 2003, p. 11 e ss.). Até a década de trinta, a política alimentar se dirigia à oferta de alimentos para a população crescente das grandes cidades. Em um segundo momento, as políticas de alimentação foram vistas como um problema de intermediação, desenvolvendo o controle de preços e da oferta. Por fim, a partir da década de noventa, as políticas alimentares de acesso aos alimentos foram vistas como uma questão de mercado, sendo necessário desregular, para que o crescimento econômico pudesse gerar cidadania.

prioritários estava o monitoramento de políticas públicas de segurança alimentar. Seus estudos fomentaram a discussão pública sobre a fome, permitindo uma ruptura inicial ao tabu que envolvia o tema.<sup>27</sup> (PORTAL IBASE)

A criação do IBASE possibilitou maiores debates públicos sobre a segurança alimentar. A tentativa de desvinculação de partidos proporcionou que as reflexões desenvolvidas tivessem abertura em setores de esquerda e de direita. Foi uma experiência protagonista, que instigou governo e sociedade civil sobre a importância de se discutir a fome e buscar soluções.

A redemocratização foi um momento de efervescência política. Dentre as principais bandeiras estavam a luta pelas eleições diretas e o movimento pela Assembléia Constituinte. Esta foi marcada pela ampla mobilização cívica, o que conferiu grande legitimidade à Constituição de 1988<sup>28</sup>. Em resposta ao período ditatorial, um amplo rol de direitos foi consagrado como fundamental. (SARLET, 2004, p. 73 e ss.)

O movimento pela segurança alimentar ainda era incipiente, não possuindo grande força. Isso dificultava que o tema tivesse grande impacto na esfera pública. Iniciavam-se as reflexões sobre o que era garantir a segurança alimentar em um contexto democrático. Nesse sentido, cabe destacar a VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. A Conferência foi um importante momento pré-constituente, em que os movimentos sociais

---

<sup>27</sup> Outra importante instituição que presta relevante serviço, desde 1955, ao acompanhamento de políticas públicas relacionadas ao mundo do trabalho é o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). Dentre suas diversas linhas de ação está o “salário mínimo necessário” (ou salário mínimo ideal) e a cesta básica nacional. Ambos projetos oferecem fortes subsídios para as lutas desenvolvidas em torno da segurança alimentar e nutricional. Para mais informações ver: <http://www.dieese.org.br/>

<sup>28</sup> A formulação do texto constitucional não partiu, como inicialmente previsto, de um projeto previamente formulado por uma “Comissão de Notáveis”, Comissão Afonso Arinos. Optou-se pela instituição de oito comissões, que foram seguidas por audiências públicas, intensa participação de grupos organizados e ampla cobertura da imprensa. Assim, um parlamento, que possuía senadores não eleitos e sofria fortes pressões do Executivo, conseguiu aprovar uma Constituição altamente democrática e aberta para o futuro. (PAIXÃO, 2006, p. 5)

sanitaristas formularam as propostas para a saúde e se organizaram em torno delas. Mais de 4000 pessoas participaram, sendo que 50% eram representantes da sociedade civil organizada. Isso permitiu que a Saúde fosse o setor com as propostas mais debatidas e com maior articulação na Assembléia Constituinte.<sup>29</sup> (OLIVEIRA, 2005, p. 72 e ss.)

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizou-se no “interior” da VIII Conferência de Saúde<sup>30</sup>. O incipiente movimento pela segurança alimentar lutou para que ela ocorresse como uma pré-conferência, o que permitiria que suas discussões tivessem reflexo nas bandeiras constituintes do movimento sanitário. Devido aos preconceitos que envolviam o tema, apesar de integrante da VIII Conferência, ela só se realizou após essa, sendo seu impacto quase nulo sobre as reivindicações sanitárias. Assim, não ocorreram relevantes discussões na Assembléia Constituinte sobre a segurança alimentar.<sup>31</sup> (VALENTE, 2007)

O fato de a alimentação ser um tema essencialmente intersetorial dificultava que fosse assumida por uma das áreas do conhecimento ou grupos de mobilização. No mais, preconceitos e tabus que circundavam o combate à fome, comumente associado ao

---

<sup>29</sup> Interessante trabalho sobre a atuação do movimento sanitário na assembléia constituinte ver: OLIVEIRA, M.S. C. Por uma construção democrática do direito à saúde: a Constituição federal, os instrumentos de participação social e a experiência do conselho nacional de saúde. Dissertação de mestrado UnB, 2005.

<sup>30</sup> Nesse sentido, é importante destacar a Emenda Popular encaminhada à assembléia nacional constituinte, que afirma: “ Politicamente comprometidos com a superação das péssimas condições de vida e saúde da maioria da população brasileira, as entidades e movimentos populares que compõem a Plenária Nacional pela Saúde na Constituinte assumem neste momento histórico a luta unitária pela inclusão das propostas da 8ª Conferência Nacional de Saúde no texto da futura Constituição, como condição mínima e indispensável para assegurar o pleno exercício do direito à saúde, o qual implica a garantia pelo Estado de: condições dignas de trabalho, alimentação, moradia, educação...” (citado por OLIVEIRA, 2005, anexo II)

<sup>31</sup> Pesquisa na base de dados da Assembléia Nacional Constituinte confirma isso. Apenas uma emenda parlamentar foi apresentada, 00007 de 14, 05, 1987. O responsável foi o Deputado paulista do PT Eduardo Jorge. A emenda propunha a criação do subsistema de Nutrição e Segurança Alimentar, que seria vinculado ao SUS, tendo como competência orientar na formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Esta emenda foi considerada prejudicada, pois a matéria seria já abrangida pelo SUS. Nenhuma sugestão foi apresentada pela população no tocante à “Segurança Alimentar”.

assistencialismo, afastaram-no das discussões públicas. A fome era vista como um problema social, mas não era associada à cidadania.

A ausência de discussões públicas sobre o tema teve conseqüência direta no texto constitucional: não há nenhuma menção ao direito à alimentação adequada<sup>32</sup>. Era fundamental romper com os preconceitos que envolviam o tema, para que a luta por reconhecimento obtivesse êxito. Era necessário convencer os próprios movimentos sociais de que o combate à fome podia se realizar de forma não assistencialista. (VALENTE, 2007)

Por outro lado, a primeira Conferência de Alimentação e Nutrição foi um importante evento, pois lançou um conjunto de proposições que se tornaram referência para lutas posteriores, entre elas: a adoção do adjetivo “nutricional” no conceito de Segurança Alimentar; a necessidade de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, que formulasse a Política Nacional de Segurança Alimentar; e a adoção de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Hoje, é possível voltar os olhos para o texto constitucional e ver que em diversos momentos faz menção à alimentação e, portanto, afirmar que já na Assembléia Constituinte o direito à alimentação foi consagrado. O mesmo exercício pode ser desenvolvido com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Já em 1948, esse documento fez referência à alimentação. Todavia, isso somente é possível porque atualmente o direito à alimentação é indissociável do princípio de igual tratamento, que está na base do constitucionalismo. (PIOVESAN, 2007, p. 17)

A luta promovida pelos movimentos sociais após a Assembléia Constituinte permitiu o reconhecimento do direito à alimentação. Com isso a segurança alimentar passou a ser vista como indissociável dos demais princípios enunciados na Constituição. Apesar de não estar explicitamente enumerada, não há como se negar à alimentação o status de princípio fundamental, essencial para o desenvolvimento, para dignidade, educação, saúde, lazer etc.

A interpretação do texto constitucional nunca pode ser literal, mas, sim, principiológica (DWORKIN, 2003b, p. 180 e ss.). “...somos governados não por uma lista *ad hoc* de regras detalhadas, mas sim por um ideal, razão pela qual a controvérsia se encontra no cerne de nossa história”. (DWORKIN, 2003b, p. 205) Nesse sentido, questiona-se a luta contemporânea de parte do movimento social pelo direito à alimentação que pretende modificar o art. 6º (PEC 64/2007) da Constituição Federal, fazendo menção expressa a esse direito. (RUANO, 2007)

O direito à alimentação é um princípio constitucional esteja ou não explícito. Modificar a Constituição é desnecessário e prejudicial. Direitos não necessitam ser enunciados para serem exigidos. A luta pela alteração do texto constitucional enfraquece apegando-se à literalidade e enfraquece a interpretação principiológica.

<sup>33</sup> Importante proposta para a época foi o documento intitulado “Segurança Alimenta: proposta de uma política contra a fome”. Este documento foi formulado por uma equipe de técnicos do Ministério da Agricultura e teve poucas repercussões práticas, porém demonstrou preocupação inicial do governo com o tema da fome, além



Apesar de não obter ampla repercussão pública, foi um evento de grande aprendizado para os movimentos sociais de combate à fome. Foi um momento auto-reflexivo em que traçaram diretrizes de ação. Essas diretrizes foram essenciais para as discussões posteriores e para a estruturação do movimento social. Agora se tinham horizontes e bandeiras democráticas de luta. Podia-se enfrentar o tabu sobre o assistencialismo apresentando políticas sociais, que promoviam a cidadania. O CONSEA, a Política Nacional de Segurança Alimentar comprovavam que políticas públicas de combate à fome podiam ser desenvolvidas com diálogo social, respeitando os destinatários e tratando-os como cidadãos.

Apesar das demandas em torno da alimentação ter obtido pouca repercussão em um momento crucial, a Constituinte, os debates desenvolvidos proporcionaram um grande amadurecimento dos próprios movimentos sociais. Já possuíam metas que permitiam enfrentar consistentemente o tabu que envolvia a fome. Com isso era possível avançar na luta por reconhecimento.

#### 1.5.4) Momento pós-constituinte: protagonismo dos movimentos sociais e o nascimento de um direito

Apesar de a segurança alimentar não ter tido relevância na Assembléia Constituinte, o movimento pelo direito à alimentação já tinha obtido algumas vitórias. A luta pela segurança alimentar já se inseria em um contexto mais amplo que o combate às deficiências energéticas e nutricionais mínimas. Havia bandeiras próprias e algumas metas. Era possível

---

de encontrar em seu texto algumas propostas futuramente adotadas, como as diretrizes nacionais de segurança alimentar e possibilidade de instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (MALUF, 2007, p. 80)

visualizar políticas públicas desenvolvidas de forma democrática, por meio do CONSEA. O combate à insegurança alimentar era associado ao enfrentamento de uma assimetria social.

Em 1992, o primeiro presidente eleito após vinte anos de ditadura militar, sofre graves acusações de corrupção, culminando em uma ampla mobilização social em todo o país, liderada pelo “Movimento pela Ética na Política”<sup>34</sup>. A ampla pressão popular resultou no impeachment. Três meses antes da cassação, buscando apoio popular e resgatar a imagem no exterior, o governo ratificou o pacto de direitos econômicos, sociais e culturais, que em seu art. 11 assegura expressamente o direito humano à alimentação adequada.<sup>35</sup>

Com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, o movimento “Ética na Política” lançou manifesto contra a corrupção no país, considerando a fome, a miséria e a exclusão social como formas de corrupção. Assim, foi criada a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho. Este é um momento central para o debate sobre segurança alimentar no país. Os movimentos sociais colocam o problema da fome no centro da esfera pública.<sup>36</sup> (VALENTE, 2002, p. 145 e ss.)

A idéia inicial da campanha era aproveitar sobras de comida de restaurantes da Zona Sul do Rio de Janeiro para alimentar pessoas carentes. Em pouco tempo a cadeia de solidariedade se espalhou por todo o país. Mais de 7 mil comitês foram criados, alguns envolvendo dezenas, outros milhares de pessoas. A mobilização promovida pela a “Ação da

---

<sup>34</sup> A oposição formulou uma proposta de segurança alimentar a partir das discussões existentes, sendo aceita posteriormente pelo governo Itamar Franco. (VALENTE, 2002, p. 121)

<sup>35</sup> “Art. 11 –1: Os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequada para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida...”

<sup>36</sup> A Ação da Cidadania se autodefinia apartidária, não sendo oposição nem situação. Isso contribuiu para a mobilização da sociedade, além de facilitar parcerias com o governo federal, estaduais e municipais. Meios de comunicação, empresários, artistas, instituições governamentais e não-governamentais e milhões de indivíduos mobilizaram-se em torno do fortalecimento da democracia e do combate à fome.

Cidadania” chegou a aglutinar, pouco tempo após sua criação, em 1993, 30 milhões de pessoas, 20% da população do país. (VALENTE, 2002, p. 146)

Apesar da doação de alimentos ser a face mais visível, a Ação da Cidadania não se limitava a isso. Tinha clareza que uma reforma estrutural era fundamental para a superação da insegurança alimentar. A doação de alimentos era parte do combate à fome, entretanto, acreditavam que essa não bastava, era necessário elevar o auto-respeito, a auto-estima e proporcionar condições para o desenvolvimento da cidadania<sup>37</sup>. De forma independente ou em parceria com o governo, atuava distribuindo alimentos, desenvolvendo projetos de geração de emprego, incentivando hortas urbanas, capacitando profissionalmente, reintegrando crianças de rua e apoiando a reforma agrária, a alfabetização e a educação popular. (VALENTE, 2002, p. 146-147)

Assim, esse movimento começa a relacionar segurança alimentar a cidadania. Os destinatários das políticas emergenciais eram considerados sujeitos de direitos devendo ser tratados como tais. As políticas assistenciais deveriam ser exercidas não por caridade ou favor, mas, sim, como forma de reafirmar o reconhecimento negado, o que a Ação da Cidadania chamava de resgate da solidariedade social.

Até então, Governo e sociedade civil, que trabalhavam com a população mais carente, costumavam ver os beneficiários como não-cidadãos. *Alguém que não tem o que comer não pode reclamar da comida que recebe*. Essa visão não reconhecia direitos e situava autores e destinatários das ações assistencialistas em posições hierarquicamente diferenciadas. Não havia o reconhecimento e nem o resgate do auto-respeito e da auto-

---

<sup>37</sup> Primeiro princípio da Ação da Cidadania: “Recusa em aceitar que um outro ser humano possa estar morrendo de fome a nossa porta. Alguma coisa tem de ser feita de imediato, enquanto procuramos por uma solução de médio e longo prazo”. (citado por VALENTE, 2002, p. 147)

estima. As políticas sociais e de alimentação lesionavam direitos, pois desconsideravam a cidadania dos destinatários.

Já a “Ação da Cidadania” via o beneficiário como cidadão, sujeito ativo e participante do próprio processo de emancipação. Sua atuação contribuiu para a mudança de perspectiva, levando à esfera pública o fato de que a política clientelista reforçava a exclusão social, ferindo direitos.<sup>38</sup> (VALENTE, 2002, p. 164 e ss.)

Tentando resgatar o reconhecimento negado procurava-se humanizar os famintos. Para isso davam “nome e endereço” aos excluídos. Era uma tentativa de singularização desses, tendo como fim, construir uma relação de respeito mútuo entre autores e beneficiários das ações desenvolvidas. Outra iniciativa nesse sentido era imputar ao Estado e a toda a população a responsabilidade conjunta para a superação da insegurança alimentar: “A superação da miséria e da fome é responsabilidade de todo e cada cidadão...”, ou ainda, “O Estado não tem a capilaridade ou a agilidade necessárias para enfrentar sozinho (...) a apartação socioeconômica e estrutural”.<sup>39</sup> (citado por VALENTE, 2002, p. 147)

A responsabilidade geral pela efetivação da segurança alimentar, que a Ação da Cidadania imputada a todos, é um argumento fundado em direitos, por mais que isso não estivesse explícito na época. Em sociedades fundadas no reconhecimento, todos são responsáveis pelo direito, por sua interpretação e implementação. Cidadãos que devem ser tratados com igual dignidade têm a responsabilidade de assim portarem-se com os demais, sob pena de violar direitos.

---

<sup>38</sup> “Seres humanos, vivendo na miséria ou em condições de emergência, não têm apenas o direito a alimentar-se de forma adequada. Também têm direito à dignidade e o de serem tratados como cidadãos, e especialmente o direito de receber apoio no sentido de superar tais situações.” (VALENTE, 2002, p. 165)

<sup>39</sup> Ver em anexo os “Princípios básicos da Ação da Cidadania”.

A Ação da Cidadania, devido sua amplitude e capacidade de mobilização, foi essencial para dramatizar o problema da fome na esfera pública. A insegurança alimentar começou a ser vista como uma drástica forma de exclusão social, que feria a justiça social e negava o reconhecimento recíproco. Afirmavam que todos os cidadãos eram responsáveis pelo enfrentamento dessa grave exclusão, pois direitos fundamentais eram atingidos.

Apesar de ainda não se pensar em um direito à alimentação, já se compreendia que a insegurança alimentar violava direitos fundamentais, contrariando os princípios de liberdade e igualdade, que são cerne do direito. Como consequência, mesmo as ações emergenciais de combate à fome não poderiam ocorrer de forma assistencialista, negando a cidadania dos destinatários.

O combate à fome começou a ser associado ao direito. Outros elementos, como o respeito à qualidade dos alimentos, às diferenças culturais, ao prazer começaram a fazer parte das discussões que envolviam a segurança alimentar. Reivindicava-se que ações emergenciais de combate à fome poderiam contribuir para o resgate do auto-respeito e auto-estima. Também se exigia que essas atuações fossem acompanhadas por políticas públicas de médio e longo prazo. Afirmava-se que o enfrentamento da insegurança alimentar estava diretamente associada à reestruturação social, permitindo o fim da situação de exclusão e a afirmação de direitos.

Enfim, a ampla mobilização social pelo direito de comer, tendo como um dos principais protagonistas a “Ação da Cidadania”, colocou o tema da fome no centro das discussões públicas, levando o presidente Itamar Franco a estabelecer como prioridade de seu governo o combate ao círculo vicioso: fome, miséria, violência.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> O presidente Itamar Franco assumiu sobre fortes pressões populares. De forma absolutamente inédita, reconheceu a relação entre fome, miséria e violência, estabelecendo esses temas como prioritários. Buscando

Em 1993, como resultado da crescente mobilização popular em torno da fome, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, órgão governamental, que congregava membros do governo (10 ministros) e representantes da sociedade civil (21)<sup>41</sup>. Cabe destacar, era uma das propostas da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. O CONSEA tinha como propósito a discussão do direito humano à alimentação e o desenvolvimento de uma política nacional de segurança alimentar. O sociólogo Hebert de Souza foi convidado para integrar o Conselho.<sup>42</sup>

A criação do CONSEA representou alguns ganhos na luta pelo reconhecimento do direito à alimentação. A fome passou a ser vista como um problema de governo, além de o CONSEA servir como uma instância de articulação das políticas públicas desenvolvidas pelos diversos setores do Estado e pela sociedade civil<sup>43</sup>. Cabe ainda destacar que o Conselho contribuiu para que a fome permanecesse em debate na esfera pública, além de por meio de suas pressões, evitar cortes de recursos em programas sociais prioritários. O CONSEA potencializou a participação da sociedade civil na fiscalização e no processo de criação de políticas públicas.<sup>44</sup>

---

apoio, adotou a “Política Nacional de Segurança Alimentar” desenvolvida pela oposição, coordenada pelo Partido dos Trabalhadores, como base de suas propostas para a área de segurança alimentar. No mesmo sentido, lançou o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que se centrou em três princípios: parceria, solidariedade e descentralização política, administrativa e financeira. (MALUF, 2007, p. 81-82; VALENTE, 2002, p. 148)

<sup>41</sup> “O CONSEA, dessa forma, pode ser visto como a primeira *orquestra nacional* de articulação, coordenação e convergência de ações de combate à exclusão social, contrapondo-se à concepção então dominante na América Latina de estabelecimento de fundos de combate à fome e à miséria.” (RESENDE, 2000, p. 10)

<sup>42</sup> O CONSEA era subordinado diretamente ao presidente da república e tinha uma condução compartilhada, entre um representante da sociedade civil (D. Mauro Morelli) e um representante governamental, da Secretaria Executiva das ações de governo localizada no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Dos 21 representantes da sociedade civil, 19 foram indicados pela “Ação da Cidadania” e posteriormente designados pelo presidente da república. (MALUF, 2007, p. 82 e ss)

<sup>43</sup> Entende-se aqui que políticas públicas também podem ser desenvolvidas por atores da sociedade civil, sendo toda aquela iniciativa estatal ou privada que tenham uma meta pública (VALENTE, 2002, p. 163). Exemplo de uma bela política pública de iniciativa privada é a instalação de um milhão de cisternas no semi-árido nordestino, que é conduzida pela Organização do Semi-árido e recebe apoio do Governo Federal.

<sup>44</sup> “No CONSEA, foram gestadas e/ou viabilizadas propostas de políticas públicas inovadoras: a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Geração de Emprego

Em 1994, realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, promovida pelo CONSEA em parceria com a “Ação da Cidadania”. Esse espaço foi uma demonstração do amadurecimento do movimento pela segurança alimentar. Há menos de dez anos, no período da redemocratização do país, existia um movimento incipiente, sem grande poder de mobilização. A Conferência reuniu mais de dois mil delegados, sendo resultado de um amplo processo de mobilização e discussão social. Foi precedida por dezenas de Conferências estaduais e municipais. (CONSEA, 1994)

O documento final do encontro enunciou uma nova definição de segurança alimentar. Amplia-se ainda mais a carga semântica do conceito, associando-o ao acesso permanente de todos os habitantes do território nacional a alimentos de qualidade, a preços adequados. Relacionou-o à vida digna e saudável, sendo exigência da cidadania. Também afirmou a necessidade de reformas estruturais para o combate à fome.<sup>45</sup>

O intenso debate público desenvolvido em torno do combate à fome permitiu que se compreendesse a alimentação como algo essencial à vida digna e saudável, e exigência da cidadania. A luta promovida pelos movimentos sociais avançava mais um importante passo em direção ao reconhecimento de um direito. Começa-se ver a alimentação como essencial para o respeito da simetria social. Ainda não se falava no direito fundamental à

---

e Renda, Reforma Agrária e a busca de transparência na gestão de recursos públicos, como foi o caso da criação do PRODEA, como mecanismo de aproveitamento de estoques públicos de alimentos a ponto de serem perdidos” (VALENTE, 2002b, p. 75)

<sup>45</sup> “Por Segurança Alimentar entende-se um conjunto de princípios, políticas, medidas editadas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania” (CONSEA, 1994, 1.1.) Interessante, relacionar esse com os posteriores conceitos apresentados. Ver-se-á que há uma progressiva ampliação dos horizontes sobre em que se consiste uma política de segurança alimentar.

As propostas para uma política nacional de segurança alimentar centram-se em 9 eixos: 1) questão agrária e desenvolvimento rural; 2) políticas agrícola e de abastecimento; 3) assistência social; 4) desenvolvimento urbano; 5) saúde; 6) educação; 7) geração de emprego e renda; 8) participação popular e democratização da gestão; 9) alimentação e nutrição. (CONSEA, 1994)

alimentação, mas as bases e o aprendizado democrático, para isso, já estavam bastante avançados.

Em 1995, assumiu o novo governo, tendo como presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Há um arrefecimento do debate político em torno da segurança alimentar. Uma das primeiras medidas do novo governo foi a extinção do órgão de interlocução da sociedade civil com o Estado: o CONSEA. Em seu lugar foi criado o programa comunidade solidária<sup>46</sup>. A fome continuou sendo um tema presente na esfera pública, mas não com a força que obteve com a mobilização promovida pela Ação da Cidadania. (BELIK et al. 2003, p. 23 e ss)

A política econômica promoveu sucessivos cortes orçamentários nos programas sociais. O discurso oficial afirmava que a desregulamentação do mercado proporcionaria crescimento econômico, distribuição de rendas, resgate da pobreza e cidadania. Há a priorização de programas focalizados de distribuição direta de renda às famílias carentes. Foi uma época marcada pelos “mínimos sociais” e “programas de 15 reais”. Os argumentos comumente utilizados, para justificar esses baixos valores, eram que apesar de aparentarem insignificantes tinham um impacto relevante para a renda das famílias carentes. Era o máximo que o Estado poderia oferecer naquele momento, sempre que possível seria suscetível a aumentos.<sup>47</sup> (DEMO, 2003, p. 350 e ss)

---

<sup>46</sup> Flávio Valente (2002b, p. 79 e ss.) alerta que a extinção do CONSEA está associada a razões político partidárias e à visão economicista do novo governo. O Conselho estava identificado político-partidariamente com a candidatura derrotada à presidência da República, de Luís Inácio Lula da Silva. Entretanto, segundo o autor, o principal motivo para a extinção do CONSEA foi a visão economicista, que priorizava a inserção da economia brasileira na economia globalizada, relegando ao segundo plano o combate às misérias sociais. Para saber mais do Comunidade Solidária, ler: RESENDE, L. F. L. *Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais*. Brasília: IPEA, 2000.

<sup>47</sup> Os ajustes econômicos adotados pelo governo federal impediam ampliação dos gastos públicos, sendo que qualquer investimento em uma área significava corte em outro setor. Os recursos destinados às áreas sociais, mesmo aos programas prioritários, demoravam a ser liberados e ainda poderiam ser destinados pelos ministérios para outras atividades. (RESENDE, 2000, p. 30 e ss; ZIEGLER, 2003)



Contudo, a luta por reconhecimento, conduzida pelos movimentos sociais e o respectivo amadurecimento da discussão sobre a fome no Brasil já permitiam o enfrentamento do discurso oficial, com argumentos sólidos. Fome não podia ser vista como deficiência energética e nutricional. Segurança alimentar estava associada ao respeito cultural, ao acesso a alimentos de qualidade, à promoção da saúde e à cidadania. Certamente, 15 reais eram uma ajuda para famílias que nada possuíam, entretanto, o grande problema era esse, não passavam de ajuda, não contribuía para o resgate do auto-respeito e da auto-estima. Por ser vista como favor pelos beneficiários, desrespeitavam o reconhecimento recíproco, essencial no Estado Democrático de Direito.

O governo trabalhava com uma outra visão de segurança alimentar. Concepção em disputa com até aqui apresentada. Acreditava que a liberalização dos mercados permitiria uma maior troca comercial. Os países deveriam se dedicar às suas vocações agrícolas internas e aumentar a capacidade de compra dos demais alimentos. O abastecimento alimentar seria controlado por mecanismos de mercado, com pouco ou nenhum controle público.

Essa visão submetia a segurança alimentar à lógica do mercado, que é norteadada pelo lucro e não pelo reconhecimento recíproco e pela afirmação de direitos. O comércio internacional é fundamental para o desenvolvimento da segurança alimentar, todavia deve subordinar-se a políticas públicas que permitam o desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma sustentável. (MALUF, 2007, p. 58 e ss)

A segurança alimentar não figurou entre as prioridades do governo, a mudança CONSEA/Comunidade Solidária, a rigor, ocasionou um retrocesso, pois tirou o tema da agenda política federal. Pressões dos movimentos sociais asseguraram alguns espaços de

interlocução, como o “Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional” e o “Orçamento de Segurança Alimentar”.<sup>48</sup>

Porém, mesmo diante desse panorama de arrefecimento das discussões em torno da fome, os movimentos sociais continuaram mobilizados e buscando espaços democráticos de participação. Momento bastante significativo foi a preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996. Foi um importante espaço de conquistas em torno da segurança alimentar. Foi caracterizado pelo forte diálogo entre governo (secretaria executiva do Comunidade Solidária e Ministério das Relações Exteriores) e sociedade civil (Fórum Nacional da Ação da Cidadania e uma série de ONGs). Representou um importante fórum em que Estado e sociedade civil tiveram que aprender a trabalhar conjuntamente. (VALENTE, 2002, p. 163)

Foram nos espaços de interlocução e nos intensos debates pré-cúpula que a segurança alimentar começou a ser associada, mais explicitamente, ao direito de todos os

---

<sup>48</sup> Documento muito importante sobre o cumprimento dos Direitos Econômicos Sociais e culturais no governo Fernando Henrique Cardoso ver: PLATAFORMA DHESC BRASIL. Direitos humanos econômicos, sociais e culturais. *O cumprimento do PIDESEC pelo Brasil. Contra informe da sociedade civil – resumo executivo. Observações conclusivas do comitê. Comentários/PlataformaDHESC Brasil*. Brasília: Plataforma DhESC Brasil, 2003. “...a) o governo qualificou o lugar dos direitos humanos, contraditoriamente, procurou leva-los do plano normativo para o plano político; b) o seguimento do receituário do Consenso de Washington restringiu as condições para a garantia efetiva do acesso aos direitos; c) Mesmo numa sociedade democrática, contraditoriamente, o governo tem procurado restringir e até criminalizar a ação de movimentos sociais”. (PDB, 2003, p. 8)

Dois avanços obtidos no governo FHC foram a criação da Secretaria de Estado de direitos humanos, vinculada ao Ministério da Justiça e do Programa Nacional de Direitos Humanos. Em relação ao Direito à alimentação o documento é categórico: “As políticas públicas do governo brasileiro, desenvolvidas até 2002, não podem ser consideradas como ações que levem à promoção da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada”. Afirma ainda, que o governo FHC propõe-se assegurar a Segurança Alimentar por meio do mercado, pela expansão do comércio agrícola com o Estados Unidos e União Européia. O acesso à água também é alarmante, sendo que 90% da população rural brasileira não tinham acesso à água encanada. (PDB, 2003, p. 32-34)

Sobre o “Direito à alimentação” no Governo Fernando Henrique ver: ZIEGLER, J. *O Direito à alimentação*. Relatório elaborado pelo relator especial sobre o Direito Humano à Alimentação, submetido de acordo com a resolução 200/10 da Comissão de Direitos Humanos: adendo, Missão ao Brasil, jan 2003. Disponível em: <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/realbrasil/ziegler.htm>, acessado em: 20 de março de 2005. Neste documento o Relator mundial para o Direito à alimentação, em visita ao Brasil, traça um perfil sobre o atual estágio da segurança alimentar no país, aponta pontos críticos e formula sugestões.

brasileiros se alimentarem adequadamente. A Ação da Cidadania teve destacada atuação nesse sentido. O documento final, fruto do trabalho entre sociedade civil, governo e empresário, faz menção ao direito à alimentação:

“1. O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. 2. Segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.” (COMITÊ NACIONAL PARA CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO, 1996, item 1 e 2)

A alimentação começou a ser associada explicitamente a um direito. Isso não quer dizer que essa era a única visão social sobre o tema. Como se observou, o governo federal continuava submetendo a segurança alimentar à lógica do mercado. O reconhecimento da alimentação como um direito foi um importante passo por parte dos movimentos sociais de combate à fome. Contudo, ainda era necessário intensificar os debates públicos sobre o tema, buscando convencer toda a sociedade de que segurança alimentar era essencial para a promoção da igualdade de tratamento.

A Cúpula Mundial de Alimentação aprovou a Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial, sendo, ainda, formulado um Plano de Ação, dos quais o governo brasileiro tornou-se signatário. A declaração de Roma, já em seu artigo primeiro, reafirma o direito de todos a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e a ninguém padecer de fome. Esta foi uma conquista decisiva para o reconhecimento da alimentação como um direito. A partir de então, surgiram uma série de

declarações, recomendações e diretrizes internacionais das quais o governo brasileiro tornou-se parte.<sup>49</sup> (FAO, 1996)

Pode-se afirmar, que após um amplo processo de luta e aprendizado histórico, já havia um consenso social mínimo sobre o combate à fome. A alimentação adequada já era vista como fundamental para a afirmação dos princípios de liberdade e igualdade, que estão na base do direito moderno. O direito de todos os brasileiros alimentarem-se adequadamente tornou-se parte da demanda dos movimentos sociais. Não se pode esquecer, que essa visão estava em disputa com outras concepções, por vezes, negadoras de direitos. Exemplo já citado, a visão prevalecente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O debate sobre a fome retorna à cena pública com grande força com as eleições presidenciais de 2002. O candidato eleito, Luís Inácio Lula da Silva, tinha como principal proposta o fim da fome no país. Para tanto, propunha uma grande mobilização de toda sociedade brasileira: governo, sociedade civil e empresários. O fato de a fome ter sido o tema central da agenda do governo federal foi decisivo para a grande mobilização em torno do tema. Novos espaços de interlocução entre governo e sociedade civil foram recriados, a exemplo do CONSEA, em 2003, e da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

---

<sup>49</sup> A Cúpula estabeleceu, ainda, como meta reduzir pela metade os índices mundiais de subalimentadas até 2015. A fome no mundo continua crescendo lentamente, mas alguns países, a exemplo do Brasil obterão sucesso. Em 2007 o Brasil já deduziu mais de 50% o índice nacional de pessoas subalimentadas. Em 1990, eram registrados 8,8%, já em 2005 registrava-se 4,2% de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. (CONSEA, agosto de 2007; FAO, 2007).

Entre os mais importantes documentos internacionais aprovados após a Cúpula estão: Comentário Geral nº 12 para o direito à alimentação; Diretrizes Voluntárias para o Direito à alimentação. Sobre legislação internacional protetora do Direito à alimentação ver: COSTA, A. B. e ROCHA, E. G. *Segurança alimentar: sua previsão constitucional*. In.: *Notícia do Direito brasileiro*. Nova série, nº. 13 (2006). Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2006 e BEURLLEN, A. *O direito humano à alimentação adequada no Brasil*. Dissertação de mestrado: UFPE.

A sociedade civil já trazia uma rica discussão sobre o que era a segurança alimentar. Tinha algumas metas claras para o seu enfrentamento, como a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Com base nesse aprendizado histórico, resultado da luta por reconhecimento desenvolvida nos anos anteriores, foi deliberado, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que era necessária a aprovação de uma lei que garantisse a segurança alimentar.

Os direitos surgem na rua, como frutos das lutas por reconhecimento, do intenso debate público sobre o que é ser livre e igual em uma sociedade fundada no reconhecimento recíproco. O direito a todos brasileiros se alimentarem, apesar de formalmente não enunciado, já era parte indissolúvel dos princípios de dignidade e igualdade enunciados na Constituição. A aprovação de uma lei seria a explicitação de um direito já existente, a formalização de um novo compromisso público, a densificação dos princípios constitucionais enunciados desde 1988. Após ampla mobilização social, capitaneada pelo CONSEA, foi aprovada, em setembro de 2006, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. Seu artigo 2º dispõe: “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano...”<sup>50</sup>

A legislação é um passo decisivo no reconhecimento de um direito, porém, não é o momento final. O direito não se inicia ou encerra-se no Estado, uma lei exige ainda mais luta para sua efetivação. É esse o momento que se está vivenciando no tocante à alimentação adequada. Em 2006, obteve-se uma importante vitória: o aparelho estatal e toda sociedade são obrigados a respeitar, proteger e promover o direito à alimentação. No

---

<sup>50</sup> Seu artigo 3º estabelece o que é segurança alimentar: “...consiste na realização do *direito* (grifo meu) 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 sustentável”

entanto, esse compromisso formal de nada valerá sem a constante luta para que seja posto em prática.

#### 1.6) Existe a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, e agora?

O direito não se restringe à lei, não se limita ao Estado, ou ainda é inato, natural aos seres humanos. Os direitos são construções sociais temporais e em processo. São resultados dos compromissos auto-impostos de uma sociedade, que se guia por meio do reconhecimento recíproco. É antes de tudo uma atitude reflexiva, contestadora, em que cada cidadão é responsável em reinterpretar, em cada caso específico, os compromissos que unem a sociedade.

O direito à alimentação é um exemplo de como as sociedades modernas podem aprender, a partir de suas próprias experiências e como a luta por reconhecimento pode gerar novos direitos. Toda sociedade aprende nesse processo. Como parte do aprendizado histórico há o acúmulo semântico: a fome e a segurança alimentar foram redefinindo os significados. Isso permitiu o avanço das discussões em torno da fome e o enfrentamento de conceitos, que desrespeitavam a linguagem de liberdade e igualdade, cerne do constitucionalismo.

Hoje, a alimentação é vista como direito, devendo ser protegida, promovida e respeitada por toda sociedade brasileira. Qual alimentação? Há uma história que ensinou o que é alimentar-se adequadamente, definição formalizada pela Lei 11.346/06. Essa deve ser respeitada sob pena de lesão a um direito.

Por fim, discussões públicas não são estáticas, direitos são fluidos. Como a sociedade, no futuro, compreenderá o que é alimentar-se adequadamente? Esse direito pode-se ampliar, incorporando feições inimagináveis para os dias de hoje. Todavia, também está sujeito a retrocessos. A participação social é essencial para que recuos não ocorram.

## Capítulo 2:

### O Estado Democrático de Direito, a cidadania e a multiplicação de fóruns de participação social

#### 2.1) Justificativa ao segundo capítulo

Para o surgimento do direito à alimentação foi necessário um aprendizado histórico da sociedade brasileira. Somente após um amplo processo de mobilização social e discussão pública, a alimentação foi inserida no rol de direitos fundamentais, ganhando contornos institucionais com a promulgação da Lei nº 11.346/2006.

Todo esse processo histórico contribuiu para a moldagem do que se compreende atualmente como direito à alimentação. Por trás da letra da lei ou do conceito “direito à alimentação” existe toda uma carga semântica, construída historicamente, que não pode ser desprezada<sup>51</sup>. Esse processo ensinou à sociedade brasileira que o direito a alimentar-se adequadamente não se restringe a atender às reservas energéticas mínimas.

O que é alimentar-se adequadamente? Esse não é um conceito estático. Sociedades democráticas possibilitam o diálogo, intensificam os canais de comunicação e de participação social. É exatamente o maior fluxo de comunicação que oxigenará essas

---

<sup>51</sup> Hoje o direito à alimentação não é mais visto como o direito a estar livre da fome. Ocorreu um aprendizado histórico que proporcionou feições mais amplas a esse conceito, aprendizado de reflete em toda a sociedade. Giseli Pinagassi (2005, XV) ilustra essa aquisição histórica, de forma original, por meio de uma pequena conversa que teve com sua sobrinha: “...Por que está escrevendo a história da fome? (pergunta a sobrinha, meu)

-Por que tem gente que não acredita que ela existe.

Sem pestanejar, imediatamente disparou a falar...-Claro que existe, a avó da minha amiguinha \_\_\_\_, mora numa casinha bem simples, sem pintar, só de tijolo (...) e lá, só tem arroz, feijão e salsicha para comer.

-Mas se tem comida lá, porque acha que a fome existe?

-Porque só tem isso, tia! Todo dia! ...”



sociedades, gerando ainda mais democracia. Nesse contexto, o significado de alimentar-se adequadamente é objeto de constantes reflexões. Por meio da participação social, da multiplicação dos fóruns de comunicação é possível refletir criticamente sobre valores éticos irrefletidos, possibilitando a demanda de novos direitos e a interpretação de antigos. (HABERMAS, 2003c, p. 57 e ss.)

A abertura democrática possibilita a intensificação da comunicação, potencializando os fóruns em que a sociedade discutirá o que é justo, o que é ser um cidadão livre e igual em uma sociedade que se guia pelo reconhecimento. A partir da autocompreensão de cada comunidade sobre o que significa ser livre e igual, esses direitos fundamentais ganham feições concretas ao contextualizarem-se. (HABERMAS, 2003b, p. 158 e ss.)

Os esforços desta parte do estudo se concentrarão nas condições de criação e aplicação de um legítimo direito à alimentação. Enfatizar-se-á a importância da participação dos destinatários das políticas públicas, bem como dos canais democráticos que permitam o controle democrático, como condição de formação e aplicação do direito. (HABERMAS, 2003b, p. 164 e ss.)

O Estado Democrático de Direito é aberto à participação. Somente quando todos os cidadãos, no uso de suas iguais liberdades subjetivas, têm a possibilidade de contribuir para a formação do direito é que se estará diante de normas legítimas<sup>52</sup>. A carga semântica que está por trás do direito à alimentação deve ser oxigenada, reinterpretada, aberta a novos confrontos e reivindicações. Para isso é necessário que haja discussão e reflexão pública

---

<sup>52</sup> “São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discurso racionais” (HABERMAS, 2003b, p. 142)

sobre o tema, tornando-se imprescindível a existência de diversos fóruns que possibilitem esse processo.<sup>53</sup> (HABERMAS, 2003b, p. 137 e ss.)

Neste sentido, alguns pontos merecem destaques: 1) inicialmente, discutirá a necessidade de abertura à participação que está presente nas sociedades democráticas; 2) ainda sob essa perspectiva, será rejeitada a exclusão de cidadãos na tomada de decisões públicas por razões técnicas, econômicas e sociais.

Com base nessa discussão, analisará os mecanismos de interação social que possibilitam a constante reinterpretação do que seja o direito à alimentação, assim como a fiscalização, exigência e participação nas políticas públicas de segurança alimentar.

## 2.2) Participação e abertura democrática

Afirmar que a democracia envolve a abertura à participação de todos, provavelmente, não encontrará resistência contemporaneamente. Isso foi fruto de um amplo aprendizado histórico, de lutas sociais que combateram o fechamento democrático em determinados grupos e permitiram que se ampliasse o que se entende por povo. Esse princípio: a democracia como a abertura à participação de todos, deve ser levado a sério, sendo rejeitados os argumentos que negam a possibilidade de participação por razões econômicas, sociais, técnicas.

As palavras, os conceitos, não são naturais. Não há nada de ontológico que as fundamente. Todo conceito é fruto de um tempo, de uma determinada concepção de mundo. O termo “povo”, que os Estados modernos utilizam para se legitimarem, não é

---

<sup>53</sup> “As instituições e garantias jurídicas da formação livre da vontade repousam sobre o solo oscilante da comunicação política daqueles que, ao utilizá-la, interpretam seu conteúdo normativo, defendem-na e radicalizam-na”. (HABERMAS, 2003c, p. 102)

diferente. “Povo” é uma construção histórica, datada, não é um conceito “inocente”, neutro, mas, sim, seletivo. (MULLER, 2000, p. 83)

Quem é o povo? Cada época conferiu uma resposta diferente a essa pergunta<sup>54</sup>. As democracias remetem ao povo em uma tentativa de legitimação do exercício do poder. Ao responder a pergunta “quem é o povo?”, cita-se quem está apto a legitimar o sistema estabelecido. Conceitos icônicos, vazios, ao fazerem referência a uma abstração, possibilitam ao Estado uma auto-referencialidade, portanto, uma legitimação sem controle. Conceitos elitistas excluem grande parcela da população. (MULLER, 2000, p. 47 e ss.)

Ao pensar sobre “quem é o povo”, tenta-se responder a seguinte pergunta: já que a expressão “povo” quer justificar o aparelho de Estado e o exercício do poder enquanto democrático, “como se pode empregar ‘povo’ nesse contexto, caso a pretensão de legitimidade ‘do governo do povo’ deva fazer suficientemente sentido?” (MULLER, 2000, p. 52)

Para responder a essa pergunta, parte-se do pressuposto de que a idéia fundamental da democracia é a “...determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo” (MULLER, 2000, p. 57). Como se demonstrou neste trabalho, a validade de uma norma está diretamente associada à compreensão de sua importância pelos atingidos<sup>55</sup>. Os

---

<sup>54</sup> Dentre elas há desde aquelas mais elitistas, às que são vagas e as mais abertas. Stuart Mill, por exemplo, ao buscar respostas a essa pergunta envolve critérios objetivos de responsabilidade. Na sociedade há aqueles que têm muito e os que têm pouco a perder. As elites perdem muito caso as decisões públicas não sejam tomadas de forma correta. Assim, o sistema eleitoral deveria se estruturar de forma censitária. No séc. XIX, a política censitária foi adotada na maioria das Constituições europeias. (HESPANHA, 2005, p. 363)

Há ainda o uso “vazio” da palavra “povo”, em que esse serve apenas como legitimação de um governo que faz um uso icônico do conceito. O povo aqui adquire sentido abstrato, geral servindo para conferir legitimidade às decisões proferidas arbitrariamente. Igualmente icônico é aquele uso que se busca dar uma unidade substancial ao povo, não respeitando a pluralidade que lhe é própria, unificando-o por meio da língua, raça, religião, cultura. (MULLER, 2000, p. 72,79)

<sup>55</sup> Ver o subcapítulo: “O direito e as comunidades fundadas no reconhecimento”.

parceiros de uma interação valer-se-ão da norma caso ela seja respeitada e compreendam a sua pertinência na situação específica.<sup>56</sup>

O direito legítimo é aquele que “encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos possíveis atingidos.” (HABERMAS, 2003b, p. 138). Essa é uma pressuposição extremamente complexa, pois pensar no assentimento dos possíveis atingidos está relacionado a como essa concordância se dará de forma legítima. Qual assentimento pode-se considerar legítimo? Assim, torna-se necessária mais uma indagação: “como é possível ordenar legitimamente relações interpessoais e coordenar entre si ações servindo-se de normas justificadas?”.<sup>57</sup>(HABERMAS, 2003b, p. 141)

O reconhecimento legítimo de uma norma pressupõe que os atingidos possam problematizá-la, discuti-la: temas, informações, argumentos devem circular no espaço público buscando o entendimento construído sem coação. Está associado à possibilidade de seus destinatários comunicarem-se sobre a norma, modificando-a, revogando-a,

---

<sup>56</sup> Assim, em um Estado democrático, que considera todo ser humano detentor de dignidade, igual respeito e consideração, o mero fato de alguém estar no território de um Estado merece destaque. Terá possibilidade de contribuir, bem como será atingido pela determinação normativa de um povo pelo mesmo povo. (MULLER, 2000, p. 76)

<sup>57</sup> Juristas como Fábio Konder Comparato (2008) propõem o plebiscitarismo como importante fonte de legitimidade das decisões públicas. O plebiscito deve ser utilizado, porém de forma alguma indiscriminadamente. Democracia não se limita ao voto da maioria, mas envolve a tomada de conhecimento dos diversos pontos de vista, argumentação e crítica contumaz. Isso pode ser realizado de forma mais eficiente por meio de procedimentos racionalmente estruturados e abertos. O uso indiscriminado do plebiscito pode levar a decisão sem racionalizar os argumentos, sem um intenso debate. (CARVALHO NETTO, 2006, p.14)

Aqui se deve fazer uma ressalva, contemporaneamente o princípio democrático está intrinsecamente relacionado ao Estado de Direito. As discussões públicas permitirão definir quais são os direitos simetricamente consagrados e esses direitos permitirão o debate público. Assim, o reconhecimento dos destinatários de quais normas são legítimas está associado ao respeito a direitos fundamentais. Direitos humanos e soberania do povo são complementares. Para aprofundar no debate ver: HABERMAS, J. *Três modelos normativos de democracia*. In.: *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

reinterpretando-a, por meio de obrigações assumidas coletivamente. Normas legítimas pressupõem comunicação: discursos racionais.<sup>58</sup> (HABERMAS, 2003b, p. 142)

Ao se estruturar a comunicação, não se pode negar a pressuposição moderna de que todos são seres livres e iguais, portanto dotados de igual respeito e consideração. A institucionalização de procedimentos tem de possibilitar que os destinatários/autores participem em iguais condições, além de proporcionar a maior liberdade possível, a fim de se obter a melhor comunicação.<sup>59</sup>

Neste instante, há o encontro do princípio da democracia com o direito: não basta que haja participação, é necessário que discursos se dêem com a melhor qualidade possível, respeitando a igualdade e a liberdade. O direito, por meio de uma prática reflexiva, permitirá a estruturação de mecanismos que assegurem esse objetivo. Com isso, tentar-se-á institucionalizar a formação da vontade política. (HABERMAS, 2003b, p. 145-147)

Agora, pode-se responder com maior precisão “quem é o povo”. O “povo”, a “soberania popular” conforme a pergunta inicial, não é uma coletividade, a presença física de civis, os representantes eleitos, mas a própria “...circulação de consultas e de decisões estruturadas racionalmente...” (HABERMAS, 2003b, p. 173). O que ocorre é que a

---

<sup>58</sup> Aqui é importante esclarecer a precariedade do que se entende por discurso racional: “Por ‘racionalidade’ entendemos, antes de tudo, a disposição dos sujeitos capazes de falar e de agir para adquirir e aplicar um saber falível (...) Em contrapartida, assim que concebemos o saber como algo mediado pela comunicação, a racionalidade encontra sua medida na capacidade de os participantes responsáveis da interação orientarem-se pelas pretensões de validade que estão assentadas no reconhecimento intersubjetivo”. (HABERMAS, 2000, p. 437)

<sup>59</sup> Axel Honneth (2001, p. 69) tem uma passagem esclarecedora: “...a liberdade do indivíduo depende de relações comunicativas, já que cada cidadão só pode atingir autonomia pessoal em associação com outros, sugere-se um entendimento amplo sobre a formação democrática da vontade política. Assim, a participação de todos os cidadãos na tomada de decisão política não é mera forma pela qual cada indivíduo pode afiançar sua própria liberdade pessoal. Pelo contrário, o que se defende é o fato de só em uma situação de interação livre de dominação a liberdade individual poder ser atingida e protegida”.

soberania popular desloca-se do plano subjetivo, centrado no sujeito, para o plano intersubjetivo, centrado na comunicação.<sup>60</sup>

Afirmar que “todo poder emana do povo” está diretamente relacionado à garantia de um conjunto de liberdades asseguradas simetricamente que permitam o exercício de direitos subjetivos: liberdade de opinião; de informação; de reunião; de fé; de consciência; de participação em eleições, em partidos políticos, em movimentos sociais. Também está associada à circulação de informações e à participação, valendo-se de procedimentos como importante auxílio na formação de consensos efêmeros e decisões políticas.

É muito importante destacar que a garantia de liberdades está diretamente relacionada aos direitos sociais. Afinal, quanto maior a proteção acerca da integridade de um indivíduo, maior a possibilidade de aprimoramento da comunicação. Da mesma forma, será a vontade coletiva que irá definir quais direitos devem ser atribuídos simetricamente para que a integridade de cada indivíduo seja respeitada e para que possam participar de forma ainda mais qualificada e influente na discussão pública.<sup>61</sup>

A participação democrática não se restringe ao direito ao voto. Povo não se confunde com o eleitor. As eleições são um dos diversos mecanismos institucionalizados que permitem os cidadãos influenciarem na formação normativa. O direito à participação

---

<sup>60</sup> Ao dizer que a soberania popular desloca-se para o plano intersubjetivo não se deve confundir com a ausência de sujeitos. A comunicação, apesar de ser uma construção intersubjetiva, só se faz por meio de indivíduos concretos, portadores de autonomia pública e privada. São os sujeitos concretos que levarão suas demandas, seus sofrimentos à esfera pública e proporcionarão a luta por reconhecimento. Da mesma forma, todo indivíduo que está presente no território nacional é sujeito do gozo dos direitos fundamentais e proteção estatal. (HONNETH, 2003, p. 275 e ss.; MULLER, F., 2002, p. 571 e ss.)

<sup>61</sup> Liberdades políticas e econômicas reforçam-se mutuamente. Oportunidades econômicas e sociais como a educação, a saúde, o lazer estão associadas com um nível maior de liberdade. As instituições que proporcionam políticas de efetivação desses direitos sociais são influenciadas pelo maior exercício de liberdades individuais. Quanto maior a participação e exigência, maior a qualidade e a quantidade de direitos assegurados. Democracia gera mais democracia. (SEN, 2000, p. 19)

Nesse sentido, uma importante discussão sobre como as desigualdades sociais podem deslegitimar o Estado Constitucional, ver: MÜLLER, F. *Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?*. In: PIOVESAN, F. *Direitos humanos, globalização econômica e interação regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

realiza-se cotidianamente na esfera pública. Com o aprimoramento democrático forma-se, cada vez mais intensamente, “...uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes.”<sup>62</sup> (HABERMAS, 2003c, p. 23)

Merece destaque o fato de os sofrimentos, as assimetrias sociais serem inicialmente captadas no plano individual: é o sujeito que sente “privadamente” quais os problemas sociais lhe afligem. Enquanto essa percepção permanece no plano pessoal, não tem repercussão pública. Existindo outras demandas semelhantes, possivelmente, o sofrimento antes sentido de forma individual influenciará a esfera pública. Essa “retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares” (HABERMAS, 2003c, p. 98). Apesar de a soberania popular se realizar no plano intersubjetivo, o sujeito, seus sofrimentos e metas fazem-se presentes na comunicação.<sup>63</sup>

A arena pública é um espaço em que se busca identificar problemas e possíveis soluções: é uma caixa de ressonância. Nela os problemas que eram percebidos e sofridos individualmente começam a ser discutidos coletivamente, adquirindo feição pública. É necessário que sejam “dramatizados” para que surja pressão pública frente aos fóruns institucionais.

Nesse sentido, ganha destaque a “sociedade civil”, pois é por meio de movimentos e organizações sociais que os problemas formulados inicialmente de forma privada repercutirão publicamente. Quanto mais democrático o espaço de interação, maior a chance de os diversos atores sociais serem escutados e influenciarem-se. Entretanto, diversos

---

<sup>62</sup> “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.” (HABERMAS, 2003c, p. 92)

<sup>63</sup> Este tema já foi mais bem desenvolvido neste trabalho em: capítulo 1: “A luta por reconhecimento e a interpretação dos compromissos públicos”.

outros participantes da esfera pública, a exemplo de grandes empresas e dos meios de comunicação em massa, exercerão expressiva influência no espaço de discussão pública, tentando impor seus interesses.<sup>64</sup>

Os direitos fundamentais servirão como barreiras à massiva influência dos atores que tentam utilizar-se da esfera pública como espaço de afirmação de interesses individuais. Esses direitos, por si só, não conseguem proteger a esfera pública contra as deformações. É necessário que os atores da sociedade civil, que a própria esfera pública, estejam sempre “vivos” e “em alerta”, para denunciar abusos e tentativas de privatizá-la.

Quanto mais prejudicada a comunicação pública, mais os atores se isolarão, tornando-se suscetíveis à manipulação de interesses escusos, “alienados entre si, fiscalizáveis e mobilizáveis plebiscitariamente”. Democracia e o Direito, ao mesmo tempo em que contribuem para a organização e potencialização da comunicação coletiva, exigem participação social. Esta será uma atitude auto-reflexiva, que identificará quais as falhas da democracia e do direito e quais pontos devem ser aprimorados. (HABERMAS, 2003c, p. 102)

A radicalização da democracia pressupõe o desenvolvimento de procedimentos cada vez mais eficientes que possam contribuir com a circulação pública de informações: base da soberania popular. Por meio da troca de experiências, de sofrimentos, e de reflexões, surgidos inicialmente a partir de uma perspectiva individual, serão formuladas demandas

---

<sup>64</sup> A esfera pública não é modelada facilmente por esses influentes atores. Para impor seus interesses particulares eles assumem uma retórica pública, esforçam-se para que seus interesses sejam vistos como públicos, pois somente assim conseguirão consensos em torno de seus propósitos. Uma vez descobertas as verdadeiras razões da defesa de tais metas na esfera pública, certamente elas cairão em descrédito. (HABERMAS, 2003c, p. 96-97)

Importante texto sobre potencialidades e limites dos meios de comunicação em sociedades democráticas ver: HABERMAS, J. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*. Frankfurt. V.16. 2006, p. 411-426.



públicas, que deverão ser “dramatizadas” a fim de influenciarem e exigirem tomada de posição das instituições formais.

Violações de direitos e novos direitos serão discutidos nesse debate contínuo e cotidiano. A participação pública defenderá os direitos já existentes, os reinterpretará e criará novos. Nesse sentido, a radicalização da democracia está associada à correção de desigualdades e à participação.

### 2.3) Todos têm o direito a participar da tomada de decisões públicas

Em uma sociedade democrática, argumentos técnicos, econômicos e sociais não são válidos para deslegitimar parcela da população do debate público. Exclusões técnicas, econômicas e sociais certamente são fatores que prejudicam a melhor comunicação possível, devendo ser corrigidos. Contudo, ninguém pode ser considerado inapto para o debate público, ou seja, um “não-cidadão”, por sofrer essas exclusões.

Para melhor exemplificar a tese aqui defendida, começará desenvolvendo um contraponto entre a concepção de cidadania que norteia o paradigma do Estado Social e o Estado Democrático de Direito. Explorando as diferenças entre ambos paradigmas será possível demonstrar com maior clareza a noção de cidadania que permeia as democracias contemporâneas.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Estado Social e Estado Democrático de Direito são tomados aqui como paradigmas: “...toda a constelação de crenças, valores, técnicas etc., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada.” (KUHN, 2006, p. 220). O paradigma é o conjunto de crenças intersubjetivamente partilhadas, em regra, irrefletidas, que constituem o pano de fundo estruturante de uma forma de pensar.

Nesse sentido, Ronald Dworkin (2003, p. 86 e ss.) presta grande auxílio para o esclarecimento do tema. Segundo o autor, em cada época a sociedade partilha um pano de fundo lingüístico, em que uma pessoa que rejeita esse pano de fundo dará a impressão para a coletividade de que está cometendo um enorme erro. (DWORKIN, 2003, p. 89)

O paradigma do Estado Social surge após a I Guerra Mundial, tendo em seu centro o discurso de materialização de direitos. Em contraposição ao Estado Liberal, o Estado Social cresce em tamanho, sendo responsável pela realização de políticas públicas que visam “...construir uma cidadania que, desde o início, é, de fato, desqualificada por carência de materialidade de seus direitos”. (CARVALHO NETTO, 2001, p. 11 e ss)

Permeia esse paradigma a noção de que um sujeito somente é plenamente autônomo caso tenha acesso à saúde, à educação, à alimentação, ao emprego, à cultura. As opiniões políticas, a participação social de um indivíduo que padece de fome, ou de um analfabeto eram imediatamente desconsideradas, pois consideravam-no hipossuficiente.

Diante de uma massa de desvalidos – pense-se no panorama internacional após a I Guerra Mundial e o paradigma do Estado Liberal -, portanto, de hipossuficientes, o Estado, ou mais propriamente o grupo político que está à frente do Estado, seja de direita ou de esquerda, assume um papel paternalista, em que dirá aos “miseráveis” os direitos a serem alcançados e as políticas públicas a serem efetivadas. Participação e controle popular da “massa de hipossuficientes” sobre as ações estatais é inexistente, pois seriam prejudiciais.

Assim, a despeito de um discurso de efetivação de direitos para materialização da cidadania, o Estado Social desconsidera a cidadania e o direito à participação de grande parcela da população, o que justifica uma série de ditaduras por todo o mundo. O controle

---

Em geral, por mais que as pessoas discordem sobre um tema, quanto maior o grau de abstração maior a possibilidade de consenso sobre o que significa o tema em questão. A coletividade, nas palavras de Dworkin (2003, p. 86), concorda com “...as proposições mais genéricas e abstratas” que constituem o “tronco da árvore”, discordando, em geral das ramificações que se seguem ao tronco.

O tronco da árvore é o pano de fundo constituído intersubjetivamente que permeará as reflexões públicas e privadas sobre determinado tema, em determinada época (DWORKIN, 2003, p. 87). É o patamar inicial sobre o qual se darão as discussões e os debates, ponto de partida para a própria resignificação deste pano de fundo. “Os paradigmas fixam as interpretações, mas nenhum paradigma está a salvo de contestação por uma nova interpretação que considere melhor outros paradigmas e deixe aquele de lado, por considerá-lo um equívoco”. (DWORKIN, 2003, p. 89)

austero desempenhado pelo Estado Social não se limita ao campo jurídico: sendo um paradigma, tem conseqüências em toda estrutura social.

Há um processo de infantilização intenso: “Pensam por nós, organizam por nós a produção e a vida social”. Tudo que se faz deve ser mediado pelo Estado. “... Estado que assume proporções cada vez maiores e que desenvolve um modo de produção subjetiva cada vez mais alienante e serializado”.<sup>66</sup> (GUATTARI e ROLNIK, 2005, p. 50, 118)

Por meio do discurso de efetivação de direitos, o Estado Social desempenha um enorme controle, seja juridicamente ou mesmo subjetivamente, infantiliza a população e, com isso, impede a participação. A essência do Estado Social não é a efetivação de Direitos, mas a promessa de implementação e a infantilização decorrente desse discurso.

A falência do Estado Social não está relacionada apenas à escassez de políticas públicas. É, em especial, uma ruptura com o pano de fundo lingüístico infantilizador e controlador: reivindica-se autonomia por meio da participação. (GUATTARI e ROLNIK, 2005, p. 173)

O paradigma do Estado Social é dominado pelo saber competente dos especialistas, em que não se admite a surpresa e prega-se o supercontrole e o planejamento. No Estado Democrático de Direito questiona-se o excessivo controle, percebe-se, por meio da multiplicação das especialidades e, portanto dos constantes confrontos de opiniões, que toda a escolha está sujeita a riscos. Vive-se em uma “sociedade de risco” em que o “eu”,

---

<sup>66</sup> “...o que resta às pessoas é apenas viver um possível pré-estruturado no campo em que se encontram. Por exemplo, se você é uma mulher, de tal idade e de tal classe, é preciso que você se conforme a tais limites.” Mesmo nas Escolas, qualquer comportamento que desvie da padronização estabelecida é considerado um distúrbio e merece tratamento. Veja o relato sobre o controle desempenhado pelas escolas francesas na década de 80: “é que trabalhei nesse tipo de instituição quando morei em Paris. A ‘classe especial’ dentro da própria escola é apenas o primeiro passo de um vasto percurso que exclui 50% das crianças francesas da escolaridade ‘normal’. Lá, cada bairro tem uns seis tipos de equipamento coletivo para a infância: da escola à psiquiatria, passando por diferentes matizes de combinação entre o pedagógico, o psicanalítico, o psiquiátrico e o médico. O Estado pega pesado mesmo”. (GUATTARI e ROLNIK, 2005, p. 52, 118)

por meio de suas próprias decisões, dirá para si quais os riscos que se está disposto a assumir. (GUATTARI e ROLNIK, 2005, p. 52; BECK, 1997, p. 17 e ss)

O “plus” do Estado Democrático de Direito está centrado na participação e no questionamento à superespecialização e à infantilização. Assim temos a sociedade reflexiva: “um tema e um problema para ela própria” (BECK, 1997, p. 19). Se antes se tinha a confiança de que o conhecimento especializado poderia conferir soluções certas e claras, em sociedades reflexivas, qualquer resposta envolve risco: “os riscos são infinitamente reproduzíveis, pois se reproduzem juntamente com as decisões e os pontos de vista com que cada um pode e deve avaliar as decisões na sociedade pluralista”. (BECK, 1997, p. 20)

A própria estrutura superespecializada da sociedade deixa claro para o cidadão comum o quanto o conhecimento é precário. Com a multiplicação das especialidades e o acirramento dos interesses controversos, prognósticos devidamente justificados e opostos serão postos à mesa: o corretor de seguros demonstrará o risco, o engenheiro a certeza; economistas se contraporão, assim como juristas e os diagnósticos médicos. (GIDDENS, 1997b, p. 221; LASH, 1997, p. 240)

“Especialistas são anulados ou depositos por especialistas de áreas opostas.” (BECK, 1997, p. 22). Não há o superespecialista que possa conferir a resposta última, os caminhos seguros a serem traçados: qual “profissional” será consultado e qual verdade será seguida torna-se mais um risco social. Qualquer conhecimento e diagnóstico tornam-se suscetíveis a questionamentos. (GIDDENS, 1997, p. 108 e ss.; HABERMAS, 2003b, p. 206)

A padronização, própria de um conhecimento que se pretende absoluto, será fortemente questionada, assim como certezas claras e únicas. Em uma sociedade altamente especializada, em que o risco está no seu centro, todos terão pela frente apenas cenários,

possibilidades que podem, e geralmente são, permeadas por surpresas e situações não previstas. (GIDDENS, 1997, p. 76)

Em uma sociedade em que qualquer resposta envolve incertezas, as decisões não mais podem ser tomadas como simples questões técnicas: devem ser levadas ao debate público para que todos possam opinar sobre quais riscos estão dispostos a assumir. Os indivíduos são obrigados a fazer escolhas, sejam elas individuais ou estruturais: “Atualmente, em muitas situações, não temos escolha senão fazer escolhas...”.<sup>67</sup> (GIDDENS, 1997b, p. 222)

Questões micro e macro a todo instante chegam aos indivíduos levando-os a se posicionarem: problemas ambientais, energéticos, administrativos. Densifica-se a rede de comunicação pública, ocasionando o aumento da importância dos fóruns informais e a perda de relevância de antigos atores políticos, como os partidos e os sindicatos. Por meio dos fóruns informais circulam informações, são levantadas novas questões públicas e buscam-se consensos. A sociedade, dinamicamente, redefinirá seus problemas e prioridades, influenciando as instituições formais. (BECK, 1997, p. 29 e ss.)

Dentro do contexto apresentado, torna-se um argumento muito frágil excluir parcela da população por razões técnicas. Não compete apenas aos economistas, aos juristas, aos cientistas definir os rumos econômicos, legais ou éticos. Qualquer escolha se dará dentro de um cenário pleno de possibilidades e riscos devendo, portanto, ser debatido por todas as pessoas que se sujeitarão às conseqüências dessas decisões.

---

<sup>67</sup> É muito importante destacar que a abertura para a participação não necessariamente ocasionará uma maior atuação social, mas que há potencial para que isso ocorra. Sociedades reflexivas, fluidas podem ocasionar fenômenos “escatológicos”, como a compulsividade: situações em que os indivíduos ao invés de refletirem sobre os desafios que se põem diante de si, repetem compulsivamente atos, atitudes, vícios, tentando garantir conforto e certeza em uma sociedade desprovida de certezas perenes. (GIDDENS, 1997, p. 89 e ss.)

No mais, em sociedades contemporâneas todos peritos em determinada área ao se defrontarem com uma rede complexa de outras especialidades também se tornam parte do público leigo. Como as decisões devem buscar o convencimento de todos os atingidos, os debates técnicos devem se fazer acessíveis ao público leigo. Saberes opostos tornam-se acessíveis à esfera pública, buscando o maior convencimento possível. (GIDDENS, 1997, p. 110; HABERMAS, 2003c, p. 106)

As opiniões dos especialistas influenciam a esfera pública, sendo que as decisões coletivas valem-se do conhecimento especializado. O que não é admissível no Estado Democrático de Direito é que haja o paternalismo do conhecimento técnico sobre o processo de deliberação pública. O conhecimento especializado deverá buscar o convencimento de todos possíveis atingidos, além de submeter-se ao crivo de igualdade e liberdade presentes no Direito, para somente então, tornar-se uma imposição coletiva. (HABERMAS, 2003c, p. 45, 83)

O direito permeia as discussões públicas. Esta é a razão central para que qualquer sujeito não seja excluído do processo deliberativo por razões econômicas, sociais e técnicas. Todos são sujeitos de direitos a princípio e, portanto, cidadãos: isso é o suficiente para legitimar e qualificar todos como participantes do debate público. Nisso reside o paradoxo do Estado Social: não se leva cidadania por meio da materialização dos direitos, mas a cidadania é condição fundamental para a luta por direitos.

A afirmação de que *todos são sujeitos de direitos e portanto legítimos para a participação* não é um argumento frágil. Deve-se lembrar aqui o que já foi dito no tópico anterior: a luta por reconhecimento está diretamente associada às apreensões dos sofrimentos individuais. O não reconhecimento é inicialmente sentido pelos indivíduos, que

ao verem outros indivíduos em uma situação semelhante, podem desencadear lutas por reconhecimento.<sup>68</sup>

É o cidadão, por meio de suas angústias e de seus sofrimentos, ao ver seus direitos de liberdade e igualdade sendo negados, que promoverá a luta por reconhecimento. São os sujeitos excluídos os seres mais qualificados para dizerem quais direitos lhes são negados. Simplificando: ninguém melhor que o faminto para dizer o que é padecer de fome e contribuir com a procura de soluções<sup>69</sup>. “...somente os envolvidos são capazes de esclarecer os ‘pontos relevantes’ em termos de igualdade e de desigualdade” (HABERMAS, 2003c, p. 160).

Certamente, as desigualdades econômicas e sociais prejudicam a comunicação pública. Dessa forma, devem ser combatidas e corrigidas para que se desenvolva a melhor comunicação possível. Isso não quer dizer que o faminto, o analfabeto sejam inaptos para discutir publicamente seus problemas e exigir seus direitos. Uma política de promoção da segurança alimentar só será eficiente caso trate seus destinatários como sujeitos de direitos: portanto autores e destinatários.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Esta discussão está melhor argumentada no tópico anterior e no capítulo 1: “A luta por reconhecimento e a interpretação dos compromissos públicos”.

<sup>69</sup> Exemplo emblemático neste sentido foi dado recentemente. O pedreiro sergipano Nel (Manoel de Apolônio de Carvalho) é o idealizador da proposta da cisterna que capta água da chuva. Esta tem se mostrado uma das melhores soluções para a seca no semi-árido nordestino. Atualmente esta idéia motiva a política pública P1MC, capitaneada pela ASA (Articulação do Semi-árido), que propõe a construção de 1 milhão de cisternas. (BETTO, 2007b, p. 85)

Cada cisterna custa, aproximadamente 1, 5 mil reais. Possui a capacidade de armazenar 16 mil litros de água da chuva, o suficiente para o consumo de uma família de até 5 membros ao longo da estiagem, que pode durar oito meses. As famílias beneficiárias devem atender aos critérios do Bolsa Família, mesmo que não recebam o recurso.

<sup>70</sup> Interessante estudo desenvolvido por Marilena Chauí demonstra que os sujeitos explorados têm consciência da sua exploração. Seu conjunto de idéias e reflexões pessoais sobre sua própria condição reflete uma crítica ao status-quo e à sua própria condição, bem como está presente um conjunto de justificativas que promovem a aceitação daquela situação. Há a contradição: um pensamento que se expressa crítico e simultaneamente passivo. Para mais, ver: CHAUI, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna, 1982.

Por fim, cabe ressaltar que o enfrentamento da pobreza está diretamente associado ao exercício da autonomia. Combater a pobreza é possibilitar que um sujeito faça exercício mais pleno dos seus direitos e liberdades civis; sendo capaz de conhecer e analisar os fatores sociais externos, criticá-los e traçar projetos próprios. Essa consciência reflexiva não está associada apenas à renda, mas à auto-reflexão cidadã: é a capacidade de constituir-se sujeito. Uma política que se desenvolva de forma unilateral, tratando seus destinatários como clientes, nega a possibilidade do desenvolvimento da autonomia e do exercício da cidadania. É uma política pobre, para pobres.<sup>71</sup> (DEMO, 2003, p. 17 e ss.)

No Estado Democrático de Direito, em que há o questionamento radical às especialidades, aumenta-se o potencial participativo. Os conhecimentos técnicos devem ser traduzidos para a linguagem comum visando o assentimento de todos os possíveis atingidos. Não bastasse, o direito é um filtro externo crítico ao desenvolvimento técnico especializado, sendo que todas as decisões coletivas devem passar pelo crivo da liberdade e igualdade.

Todos os sujeitos de direitos são qualificados para a discussão pública. Afinal, ninguém melhor que quem sofre uma lesão para reivindicar e apontar as deformidades do sistema de direitos. Assim, torna-se implausível a tese sustentada no paradigma do Estado Social de que políticas públicas levavam cidadania. Todos são cidadãos, aptos a participar devido à sua simples condição de sujeitos portadores de direitos.

---

<sup>71</sup> “...se é fundamental que os pobres saibam resolver por si mesmos seus problemas, este tipo de capacidade precisa ser construído e conquistado, não ‘transferido’ pelo Estado”. (DEMO, 2003, p. 273)



## 2.4) Controle Democrático e Políticas públicas de Segurança alimentar e nutricional<sup>72</sup>

Fóruns de debates permitem maior discussão sobre o direito à alimentação e a possibilidade de deliberações. A capilarização de mecanismos institucionais possibilitará o aprimoramento democrático e a “sensibilização” do poder administrativo às reivindicações surgidas no seio da esfera pública. Tendo como fim apontar que a segurança alimentar conta com espaços democráticos para a sua reflexão, analisará os seguintes espaços de participação social: 1) Relatoria Nacional para o Direito à Alimentação; 2) TALHER/ Rede de Educação Cidadã; 3) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); 4) Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### 2.4.1) Relatoria para o Direito Humano à Alimentação Adequada

Em 1992, o governo brasileiro ratificou o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ao Contrário do Pacto de Direitos Civis e Políticos, em que o sistema de monitoramento está organizado por meio de comunicação interestatal e petições individuais, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê o sistema de monitoramento fundado em relatórios.<sup>73</sup> (AGENDE, FASE, PLATAFORMA DHESC BRASIL, 2005, p. 7)

---

<sup>72</sup> Nesta parte do estudo foram utilizadas diversas entrevistas realizadas pela investigadora Claire de Grave. Pesquisadora do programa NOAH, em visita ao Brasil por meio de intercâmbio com a UnB.

<sup>73</sup> O Estado encaminha seu relatório ao Secretário Geral das Nações Unidas, que enviará cópias para o Conselho Econômico Social e às agências especializadas associadas à ONU. O Estado-parte deverá enviar os relatórios no “...prazo de um ano da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados-Partes e às agências especializadas interessadas”. (art.17, PDhESC)

O Estado-parte é o responsável pela formulação do relatório oficial, no entanto compete à sociedade civil complementar o sistema de monitoramento propondo relatórios alternativos ao oficial, ou mesmo acompanhando as ações do Estado nacional, verificando se esse está cumprindo as recomendações formuladas pelo Comitê.

No Estado Democrático de Direito o Estado é o principal responsável pela implementação de direitos, todavia isso não exclui o dever de todo cidadão de os respeitar, proteger e promover. A discussão sobre o direito desenvolvida no primeiro capítulo está no cerne desse argumento. Os princípios de uma comunidade são deveres que se impõem a todos, sendo responsabilidade de cada cidadão perseguir-los. Ao Estado compete um lugar especial, pois tem como finalidade a implementação de acordos coletivos, contando para isso com poder coercitivo e recursos financeiros. Como enfatizava a Ação da Cidadania, é necessário o envolvimento da sociedade para a superação da fome.<sup>74</sup>

Em 1999, a sociedade civil brasileira foi comunicada de que o governo estava preparando seu relatório para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tendo

---

Os relatórios devem apontar os fatores e dificuldades para a efetivação das obrigações previstas no Pacto de direitos Econômicos, além de medidas legislativas, administrativas e judiciárias que contribuam ou prejudiquem a implementação desses direitos.

Após a análise do relatório, o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais emitirá parecer com recomendações. Assim, as recomendações podem transformar-se em importantes instrumentos nacional e internacional de negociação e luta em defesa dos direitos humanos.

<sup>74</sup> A atuação da Ação da Cidadania foi essencial para a rediscussão da relação entre a sociedade civil e o Estado. A ditadura era uma experiência recente e a sociedade civil necessitava aprender a trabalhar em parceria com o Estado. Assim, a mobilização da Ação da Cidadania foi fundamental para repensar o conceito de cidadania no Brasil, iniciando a ruptura com a concepção de que essa é concedida por meio da atuação paternalista do Estado. A Ação da Cidadania tinha como pilares a reivindicação de direitos, de políticas públicas e o reforço aos laços sociais de solidariedade. Para mais, ver: MAGALHÃES, R. *Enfrentando a pobreza, Reconstruindo os vínculos, sociais: as lições da Ação pela Cidadania, Contra a Fome e a Miséria, Pela Vida*. Cadernos de Saúde Pública. 18(Suplemento)121 – 137, 2002.

A complementariedade da atuação estatal e da sociedade para a implementação do direito à alimentação já foi enunciado em documentos internacionais. Pode-se citar como exemplo as Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação. Versa a 6ª diretriz: “Reconhecendo a responsabilidade primária dos Estados (...) estimula-se os Estados a aplicarem um enfoque baseado na existência de várias partes interessadas na segurança alimentar nacional para identificar as funções e fomentar a participação de todos os interessados diretos, compreendidos a sociedade civil e o setor privado ...” (COMITÊ de SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL, 2005, p.34)

como base a IV Conferência de Direitos Humanos, evento que reuniu mais de 2000 entidades da sociedade civil, esta se organizou para apresentar um relatório alternativo ao oficial. O governo mudou a estratégia e decidiu não apresentar seu informe. Assim, o contra-informe apresentado pela sociedade civil foi aceito pelo Comitê como oficial. Isso motivou o governo a apresentar seu relatório em 2001 (nove anos após a ratificação do Pacto). (PLATAFORMA DHESC BRASIL, 2003, p. 7)

A grande mobilização promovida por entidades de direitos humanos obrigou o Estado a sair da inércia em que se encontrava e agir de acordo com obrigações normativas já existentes. Leis, acordos, tratados não são o fim da luta por reconhecimento, mas uma importante etapa. São instrumentos em que as obrigações normativas tornam-se explicitamente assumidas. É essencial que a participação social exerça o controle democrático sobre o Estado como condição de implementação de direitos.

Como importante desdobramento da mobilização em torno do relatório alternativo, surgiu a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, que congloera entidades da sociedade civil na defesa de direitos humanos. As linhas de ação desse importante movimento são: 1) lobbying e articulação nacional e internacional; 2) monitoramento; 3) formação em direitos humanos; 4) publicação de relatórios; 5) o projeto “Relatores Nacionais”.<sup>75</sup>

Os “Relatores Nacionais” foram inspirados no projeto das Nações Unidas: “Relatores Especiais”. Foram nomeados relatores internacionais temáticos, tendo por

---

<sup>75</sup> A Plataforma brasileira integra-se à Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, uma Rede da sociedade civil em defesa e promoção dos Direitos Humanos. O objetivo da plataforma brasileira é: “Difundir os direitos humanos econômicos, sem diferenciação geracional entre estes e os direitos civis e políticos; Desenvolver uma ampla cultura de direitos, a partir da noção de que todos e todas são sujeitos de direitos; **Buscar consensos entre as várias redes, organizações e movimentos, visando à integração dos vários olhares destes grupos em torno de uma perspectiva de luta por direitos (grifo meu)**”. (PLATAFORMA DHESC BRASIL 2003, p. 7)

finalidade acompanhar a situação e implementação de direitos humanos nos países membros da ONU<sup>76</sup>. A função dos relatores nacionais é semelhante e complementar aos relatores internacionais: monitoram as violações e implementação de direitos no Brasil, sendo importantes instrumentos de exigência da sociedade civil. Funcionam como canais internos que permitem que as denúncias e demandas por direitos da sociedade civil repercutam local, nacional e internacionalmente.

Foram criadas as seguintes relatorias nacionais: educação; meio ambiente; saúde; trabalho; moradia e terra urbana; e alimentação, água e terra rural. As relatorias remetem seus informes à Conferência Nacional de Direitos Humanos, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Comissão de Direitos Econômicos e Sociais da ONU. A relatoria pelo direito à alimentação também remete o seu relatório ao CONSEA, visto que a II Conferência de Segurança Alimentar considerou o Direito à alimentação elemento fundamental da Segurança Alimentar.<sup>77</sup> (BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F. L. S., 2007, p. 159)

Deve-se destacar como a organização de fóruns autônomos da sociedade civil é essencial nas democracias constitucionais. A relatoria brasileira para o direito à alimentação

---

<sup>76</sup> O relator especial é autônomo na escolha do país-membro a que fará a visita. Este deve aceitar. Formula-se um memorando de entendimento, com uma regra: o relator deve entrar em contato com a sociedade civil. O relator elabora as recomendações, com as denúncias de violações de direitos, à Assembléia Geral da ONU. O país é chamado para responder. Caso não sejam convincentes suas explicações a Assembléia tira uma resolução. (ZIEGLER, 2002)

Em 2002, o relator internacional para o Direito à Alimentação fez uma visita ao Brasil. Esta visita promoveu amplo debate na sociedade brasileira. Para ver o relatório consulte: ZIEGLER, J. *O Direito à alimentação*. Relatório elaborado pelo relator especial sobre o Direito Humano à Alimentação, submetido de acordo com a resolução 200/10 da Comissão de Direitos Humanos: adendo, Missão ao Brasil, jan 2003. Disponível em: <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/realbrasil/ziegler.htm>, acessado em: 20 de março de 2005.

<sup>77</sup> O objetivo da relatoria nacional é: “o esclarecimento e adaptação do conteúdo dos direitos para a especificidade nacional; análise das políticas públicas na ótica dos direitos humanos; avaliação do nível de realização de direitos específicos; a exigibilidade e a justiciabilidade dos direitos, a coleta e investigação de denúncias relevantes de violação dos direitos; a organização e implementação de missões para investigar in loco a violação de direitos; e elaboração de relatórios e recomendações para as autoridades governamentais”. (BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F. L. S., 2007, p. 158-159)

é um desses espaços. Contribui para que violações a direitos ecoem na esfera pública, além de pressionar para que as instâncias formais tornem-se mais sensíveis a novas demandas. Os espaços de reflexão não institucionalizados são essenciais para o aprimoramento dos canais oficiais de participação.

Desde outubro de 2002, quando a relatoria pelo Direito à alimentação foi criada, o trabalho desenvolvido vem se demonstrando um importante instrumento impulsionador do direito à alimentação: seja junto à sociedade civil, reforçando a concepção da segurança alimentar como um direito; seja diante do governo. Por meio de inúmeras visitas a localidades e denúncias, contribui para dar visibilidade a violações de direitos que se mantinham invisíveis à esfera pública. Manteve-se próxima às agências governamentais, para que as políticas públicas incorporassem a dimensão dos direitos humanos. Em diálogo com o Ministério Público Federal e Estadual, estimulou para que esses ampliassem o campo de defesa de direitos. Diante de comunidades, movimentos sociais e ONGs, trabalhou a importância da exigibilidade dos direitos para as lutas desses.

A ação da relatoria possui grande influência na esfera pública. Isso se deve ao fato de ela possuir forte apoio dos movimentos sociais, redes da sociedade civil e organizações não-governamentais. O direito à alimentação possui legitimidade crescente, o que contribui para o fortalecimento desse importante instrumento de exigibilidade. O Ministério Público vislumbra nas relatorias nacionais importantes aliados, o que permitiu o trabalho conjunto. Os relatores nacionais possuem forte ligação com a ONU e suas agências, o que possibilitou respaldo internacional.

Quando o relator para a alimentação vai a uma localidade ou emite um parecer sobre a violação de direitos, possui a legitimidade de "...movimentos e redes relacionados ao tema; parceria concreta ou potencial com o Ministério Público; ligação com uma das

Relatorias Especiais das Nações Unidas e as Leis de Direitos Humanos Internacionais”. (BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F. L. S., 2007, p. 162)

Isso reforça a necessidade de trabalho conjunto entre sociedade civil e Estado. A relatoria é um importante espaço para uma maior repercussão pública da violação à alimentação adequada. Contudo, para que sua atuação seja mais eficiente, procura apoio em instituições formais de defesa de direitos: como o Ministério Público, o CONSEA e o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais da ONU. A sociedade civil deve impulsionar esses instrumentos de controle estatal, apresentando-os violações ao igual tratamento. A sociedade é a principal responsável em dizer ao Estado quais são os direitos negados e exigir reparação.<sup>78</sup> (MAUS, 2000, p. 183 e ss.)

As relatorias nacionais, dentre elas a para o Direito à Alimentação, demonstraram-se importantes mecanismos de exigibilidade e fomento aos Direitos Humanos. Contribuem para o monitoramento de violações específicas e gerais ao igual tratamento. Participam do controle, implementação e formulação de políticas públicas. Servem para analisar as falhas dos canais comunicativos e de participação da comunidade: dentre eles, conselhos e conferências. Enfim, as relatorias vêm afirmando-se importantes instrumentos possibilitadores da reflexão e da auto-reflexão da sociedade civil e do governo.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Discorda-se de autores que defendem o protagonismo do Poder Judiciário na garantia e demanda por direitos. “Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os Poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a *fazer parte da arena política*, isto porque o *Welfare State* lhe facultou o acesso à administração do futuro, e o constitucionalismo moderno, a partir da experiência negativa de legitimação do nazi-fascismo pela vontade da maioria, **confiou à justiça constitucional a guarda da vontade geral (grifo meu)**...” (STRECK, 2003, p. 171, 172))

A luta por reconhecimento se faz na rua, por meio do intenso debate público sobre o que é ser livre e igual. São os sujeitos que sentem o auto-respeito e a auto-estima negados os principais responsáveis em exigir dos mecanismos formais a reparação dessas violações. Ao Estado Democrático compete criar espaços cada vez mais sensíveis a essas demandas. Assim, o Poder Judiciário é meio e não início na luta por reconhecimento.

<sup>79</sup> Artigo sobre a atuação da relatoria para o direito à alimentação ver: BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F. L. S. *Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à*

## 2.4.2) TALHER/ Rede de Educação Cidadã

O Talher é um órgão do governo federal, mas simultaneamente um movimento da sociedade civil: Rede de Educação Cidadã. Tem como objetivo a construção de uma rede de educadores populares fundada na metodologia de Paulo Freire. Para isso, procura envolver movimentos sociais, entidades religiosas, organizações não governamentais, sindicatos e instituições da sociedade em geral que sejam comprometidas com a segurança alimentar.<sup>80</sup>

Enquanto a Relatoria para o direito à alimentação é um espaço autônomo de articulação da sociedade civil, o Talher/Rede de Educação Cidadã situa-se entre o institucional e o não-institucional, tornando-se prova de como o trabalho conjunto entre

*alimentação adequada no Brasil*. In.: CONTI, I. L., PIOVESAN, F. *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

<sup>80</sup> A face institucional da Rede de Educação Cidadã é o TALHER, sendo coordenado pelo Gabinete de Mobilização Social. Este Gabinete tinha como principal foco a formação e capacitação de agentes gestores nos municípios, que tinham como objetivo o acompanhamento, fiscalização e monitoramento do programa Fome Zero. Inicialmente, os gestores eram classificados, por razões didáticas, nas seguintes categorias: COPO, PRATO, TALHER e SAL, a ser implantado em cada município.

O COPO era o “Conselho Operativo do Programa Fome Zero”, responsável pela gestão do programa “Fome Zero” e embrião dos futuros CONSEAS municipais. Entre suas competências estava a formulação das diretrizes municipais de segurança alimentar (em consonância com as diretrizes estaduais e federal) e a mobilização da sociedade civil. Coordenaria os recursos e as ações locais daquele programa.

O PRATO seria o “Programa de Ação Todos pelo Fome Zero”. Inspirado nos Comitês da Ação da Cidadania, seriam espaços localizados (associados a creches, asilos, hospitais, assentamentos rurais), responsáveis por captar alimentos não perecíveis, entrar em contato com a população empobrecida e distribuir os mantimentos captados. Esta ação devia ser acompanhada de ações educacionais e de promoção da cidadania, tendo como objetivo a promoção da solidariedade social e o combate ao clientelismo.

O SAL correspondia aos “Agentes de Segurança Alimentar”. Foi inspirado nos “Agentes Comunitários de Saúde”, que promovem o acompanhamento voluntário da saúde da população (ex. acompanhamento do peso da criança e a condição da gestante) em quase todos municípios do país. O SAL acompanharia a segurança alimentar. Poderiam ser compostos pelos próprios agentes de saúde, desde que treinados para este novo objetivo.

O TALHER tinha como finalidade capacitar, por meio da educação popular, esses diversos atores sociais que compunham o SAL, COPO e PRATO. Para tanto, o órgão se utilizaria de agentes multiplicadores, formando uma rede de educadores populares: Rede de Educação Cidadã. Pouco desse desenho institucional foi aproveitado. “Só o Talher vingou; ampliou-se pelo Brasil numa rede de centenas de educadores populares que atuam junto aos agentes e beneficiários do programa”<sup>80</sup>. (BETTO, 2007b, p. 74 e ss.)

sociedade e governo é possível, mas complexo<sup>81</sup>. O TALHER é uma importante experiência de como o governo pode incentivar a participação social e a luta por reconhecimento valendo-se de políticas públicas que promovam o resgate da auto-estima e do auto-respeito.

Hoje, a Rede de Educação Cidadã está presente em todos os Estados brasileiros, possuindo mais de 100 educadores contratados e mais de 500 educadores voluntários. Possui mais de 989 entidades de combate à pobreza e promoção da cidadania associadas. Os Talheres estaduais desenvolveram, apenas em 2004, atividades em mais de 1.174 municípios.<sup>82</sup> (BARRETO e GUSMÃO, 2007)

O público alvo da Rede de Educação Cidadã são lideranças locais e famílias beneficiárias do Bolsa Família ou de outros programas sociais do governo. Por meio do processo de educação popular organizam-se projetos de geração de renda no domínio da economia solidária e na defesa de direitos.<sup>83</sup>

A luta por reconhecimento envolve a tomada de consciência do cidadão de que ele é um sujeito de direitos. Esse processo é auto-reflexivo, não podendo ser imposto. Assim, não há como se falar em políticas públicas que geram cidadania. Esta é pressuposto da garantia de direitos. A cidadania tem de ser respeitada para que a política pública possa efetivar um direito, caso contrário será vista pelo beneficiário como um favor. A Rede de

---

<sup>81</sup> Para saber mais sobre a Rede de Educação Cidadã e sua complexa relação com o governo federal, carecendo sobretudo de orçamento e estrutura física, veja: BETTO, F. *Calendário do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007b.

<sup>82</sup> Para saber mais da Rede de Educação Cidadã consulte o site: [www.recid.org.br](http://www.recid.org.br)

<sup>83</sup> São dez educadores contratados nacionalmente. Cada Estado possui de três a sete educadores, dependendo do nível de vulnerabilidade social. (BARRETO e GUSMÃO, 2007)

A Rede de Educação Cidadã propõe-se abordar questões objetivas e subjetivas: “Não basta saciar a fome de pão. É preciso saciar também a de beleza”. Assim, procuram trabalhar a alfabetização, agricultura familiar, cooperativa, bem como “novos valores”: solidariedade, militância. Com isso, visa à modificação das atitudes, da maneira de pensar passando do individualismo à cidadania. A Rede tem por objetivo o “empoderamento popular”: a capacidade dos sujeitos em produzirem a própria renda e “um novo modelo de sociedade”. (BETTO, 2007b, p. 65 e 133)



Educação Cidadã ao trabalhar com a educação popular e a formação de agentes multiplicadores reforça esta idéia: somente por meio da tomada de consciência e respeito aos destinatários é possível desenvolver políticas cidadãs. (DEMO, 2003, p. 17 e ss.)

A Rede de Educação Cidadã é a articulação de múltiplos atores sociais que assumem voluntariamente a missão de promover a mobilização da sociedade brasileira, dando ênfase aos grupos vulneráveis. Trabalham temas como: história e causas da fome; comunicação popular; controle democrático e participação popular; conhecimento de experiências de combate à fome e à miséria. O objetivo precípua da Rede da Cidadania é o empoderamento popular.<sup>84</sup>

Seres excluídos do único jogo possível são vistos por toda a sociedade como redundantes. Privados da auto-estima, do auto-respeito, da confiança em si, vêem-se como lixo, seres inúteis. Uma profecia “auto-realizável”, pois são vistos e vêem-se como pessoas descartáveis, privadas de qualquer valor social. São excluídos, sofrem a exclusão, mas dificilmente canalizam ou têm forças para reagir, exatamente por internalizar a situação que lhes é imposta. (BAUMAN, 2005, p. 54 e ss.)

Como já foi desenvolvido, a auto-estima e o auto-respeito estão associados ao outro, ao reconhecimento proporcionado pelos demais sujeitos de direito: experiências de desrespeito são capazes de lesionar a identidade da pessoa, tornando o indivíduo incapaz de se ver como sujeito portador de direitos e valor social. (HONNETH, 2003, p. 213 e ss.)

Pobreza e exclusão não são apenas a carência econômica, material, expressam-se por meio da carência de direitos, na incapacidade de o cidadão se ver como sujeito portador

---

<sup>84</sup> Empoderamento é um conceito utilizado nas Ciências Sociais que faz referência a toma de consciência da sua situação de exclusão por grupos marginalizados, lutando, dessa forma, para modificá-la. Na linguagem do direito poderá ser interpretada como a tomada de consciência de que se é um sujeito de direito, igual e livre, merecedor de respeito e estima social. (DEMO, 2003, p.39)

de direitos: “Pobreza é também uma categoria política que se traduz pela ‘carência de direitos, de possibilidades, de esperança’”. (YAZBEK, 2006, p. 23)

A Rede de Educação cidadã, ao centrar sua atuação no resgate da auto-estima, no resgate da cidadania, contribui para que o sujeito excluído volte a se valorizar, sinta-se igual, contribuindo para que esses indivíduos se vejam como parte excluída da sociedade, indignado-se com sua própria situação. “Aprender a pescar é conquistar auto-estima, consciência crítica, participação em movimentos sociais, associações, cooperativas, sindicatos e partidos. É qualificar-se profissionalmente para gerar a própria renda”.<sup>85</sup> (BETTO, 2007b, p. 90)

#### 2.4.3) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O aprimoramento democrático está associado à criação de fóruns institucionais que possibilitem que o Estado torne-se cada vez mais sensível a denúncias de grupos vulneráveis e demanda por novos direitos. No entanto, como comprova a história do CONSEA, o estabelecimento desses espaços é dependente da pressão da sociedade sobre o governo. Caso contrário, mesmo quando criados, tornar-se-ão espaços vazios, distantes dos destinatários, ou seja, instâncias meramente formais.

---

<sup>85</sup> Devido às dimensões quantitativa e qualitativa da Rede de Educação Cidadã esta se tornou um importante instrumento para a promoção da cidadania e controle de políticas públicas, especialmente as vinculadas à segurança alimentar.

A Rede de Educação Cidadã participou ativamente da mobilização social e da organização de múltiplas Conferências municipais, sub-regionais e Estaduais, preparatórias para a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que também estavam em peso na Conferência Nacional, com mais de 150 participantes.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é um fórum institucional de articulação entre governo e sociedade civil<sup>86</sup>. É composto por 1/3 de membros do governo e 2/3 por representantes da sociedade civil, dentre os quais alguns representantes do setor privado. Também, fazem parte do CONSEA, na condição de observadores, representantes do Ministério Público, outros conselhos de âmbito federal afins e organismos internacionais. O Conselho é presidido por um representante da sociedade civil escolhido pelos demais membros e designado pelo Presidente da República.<sup>87</sup>

Os critérios de escolha dos representantes da sociedade civil foram definidos na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Devem ser pessoas de notória atuação na Segurança Alimentar, respeitando a diversidade regional e eleitas pelos seus pares. Cabe ainda destacar: deve-se respeitar o equilíbrio de gênero e geração; equilíbrio quanto à população negra, étnico-religiosa e cultural; participação direta dos grupos mais vulneráveis; além das representações específicas dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, e demais povos e comunidades tradicionais. As indicações dos representantes são de responsabilidade das próprias organizações sociais, não devendo sofrer interferência do Poder Público. (CONSEA, 2007b, p. 58)

---

<sup>86</sup> O CONSEA tem como atribuição: convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar; propor ao Executivo as diretrizes e prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar, inclusive, os requisitos orçamentários; instituir mecanismos permanentes de articulação órgãos e entidades congêneres, nos Estados e municípios; mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional (art. 11, Lei 11.346/06)

<sup>87</sup> Para Renato Maluf, atual presidente do CONSEA, a representação do setor privado como parte da sociedade civil é importante, pois reflete a diversidade social, as diferenças da sociedade e a contradição de opiniões. Dentre os 42 representantes da sociedade civil no CONSEA o setor empresarial possui uma representação bastante diminuta. “O CONSEA não é um conselho da sociedade civil, mas da sociedade brasileira: as contradições devem aparecer”. (MALUF, 2007c)

A composição do CONSEA permite um singular arranjo social, uma vez que pretende refletir a diversidade regional, geracional, racial e de gênero. Ainda assegura assento para grupos e populações vulneráveis. Utilizando-se da estrutura do CONSEA, é possível a troca de experiência e aprendizado entre os diversos segmentos sociais, conferindo maior visibilidade aos grupos excluídos diante do governo e da esfera pública. Esse Conselho é um espaço que permite que lesões a direitos tornem-se mais visíveis. Novos argumentos serão trazidos ao debate público exigindo reflexão de todos os conselheiros ali presentes. A pluralidade de grupos presentes nessa instância certamente trará uma grande contribuição para a reflexão sobre o que significa alimentar-se adequadamente em uma sociedade que se guia pelo reconhecimento recíproco.

O CONSEA é órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República (art.11, II, lei 11.346), possuindo caráter consultivo. Este é um ponto central no debate sobre os Conselhos: o caráter deliberativo ou consultivo. Alguns Conselhos, como o de saúde ou assistência social, possuem caráter deliberativo, ou seja, suas decisões são obrigatórias, sendo seguidas pelo governo. Já o CONSEA possui caráter consultivo, suas decisões possuem peso político, não vinculam, isto é não geram obrigações governamentais.<sup>88</sup>

Quanto maior participação e credibilidade sociais contam os Conselhos, maior o peso político de suas deliberações, menor a possibilidade de o governo não seguir suas recomendações, sob pena de perda de legitimidade. Como demonstra a experiência prática no CONSEA: “...pode ocorrer o não-acatamento de deliberações, sobretudo em se tratando

---

<sup>88</sup> Este é um debate antigo, presente desde a década de 1980. Os defensores do caráter consultivo afirmam que os Conselhos são importantes instâncias de oxigenação governamental: todavia, compete ao governo considerar prioridades, disponibilidade orçamentária, eficiência e visibilidade da proposta. O governo também harmonizará as diversas propostas, das diversas Conferências e Conselhos entre si e a estratégia nacional de desenvolvimento.<sup>88</sup> (ANANIAS, 2007)

Os defensores do caráter deliberativo argumentam que a decisão quanto à alocação e prioridade dos recursos deve ser compartilhada com a sociedade, visto que os recursos são finitos. (OLIVEIRA, 2005, p. 124)

de temas sobre os quais não se produziu consenso no interior do Conselho” (MALUF, 2007b)<sup>89</sup>. Assim, há o esforço para se chegar à concordância: prática adotada em outros Conselhos, como o de Saúde. (OLIVEIRA, 2005, p. 135)

Democracias não se restringem a processos eleitorais. O governo deve buscar legitimidade para as suas decisões. A legislação permitirá o desenvolvimento de um conjunto enorme de políticas públicas. O administrador deverá justificar em cada caso porquê sua decisão foi a mais acertada. Nesse sentido, espaços como o CONSEA servirão como instâncias críticas e, ao mesmo tempo, possibilitadoras de maior legitimidade das decisões políticas. Quanto maior o consenso desse conselho em torno de um tema, mais difícil será para a administração pública desrespeitá-lo.

O CONSEA nacional possui uma estrutura que favorece a interlocução e o diálogo social: possui previsão legal (Lei 11.346/06), é composto por membros da sociedade civil representantes de diversos setores, autonomia da sociedade na indicação dos seus interlocutores. Essas garantias não podem ser verificadas em muitos conselhos estaduais e municipais.<sup>90</sup>

Em novembro de 2007, o Fórum brasileiro de segurança alimentar e o Fórum distrital de segurança alimentar divulgaram uma carta aberta denunciando a inexistência do CONSEA-DF. Apesar de existir oficialmente, nenhuma reunião foi realizada durante os sete meses de sua recriação. O presidente do Conselho é o governador do Distrito Federal, que não convocou as reuniões. O fato de o representante do Executivo ser presidente ou

---

<sup>89</sup> Assim, na dinâmica interna do CONSEA, procura-se decidir de maneira consensual. O CONSEA é uma instância de “concertação social”, em que se discutem as contradições, pontos de vistas opostos, procurando deliberar consensualmente. (MALUF, 2007c)

<sup>90</sup> A atuação do CONSEA nacional desenvolve-se, em especial, por meio do acompanhamento das políticas públicas de segurança alimentar. As demandas sociais apresentadas ao órgão são apreciadas e apresentadas ao Presidente da República. Os CONSEAS locais trabalham mais próximos da execução e avaliação dos programas governamentais, discutindo diretamente com os gestores.

possuir o poder para indicar grande número dos representantes de um Conselho é um problema que compromete a independência desse espaço. Como pode o Executivo presidir um fórum que irá fiscalizar suas ações? Corre-se o grande risco de tornar um espaço não-reflexivo de aprovação das decisões governamentais. (OLIVEIRA, 2005, p. 126)

Mais uma vez adentra-se na complementaridade entre institucionalização e não-institucionalização na defesa de direitos. A institucionalização de procedimentos e de direitos é um importante passo na luta por reconhecimento. São garantias formais que se impõem a todos, evitando abusos. Todavia, mesmo procedimentos institucionalizados necessitam da fiscalização ativa da sociedade, cobrando respeito a esses e denunciando violações.

Um problema bastante enfrentado no nível local é a multiplicidade de conselhos nos municípios. Segundo Renato Maluf, estudos comprovam que em cada município existem entre 11 e 18 conselhos distintos (Segurança Alimentar, Saúde, Criança e Adolescência etc.), sendo que em um número muito grande de cidades os participantes se repetem.<sup>91</sup> (MALUF, 2007c)

O Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, questiona esse fato, o que considera um problema. Um grande número de fóruns, que serviria para multiplicar a participação popular, centra-se em um pequeno número de pessoas. Além de o Conselho não cumprir seus objetivos, sobrecarrega os participantes, dificultando a participação com qualidade.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Estudo coordenado pelo Instituto Polis destacou alguns problemas enfrentados na implementação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar). Ao analisar os Conselhos de Segurança Alimentar, aponta como principais problemas: a falta de estrutura e condições de trabalho; a dependência do poder Executivo; o baixo poder de influenciar as decisões estatais; dificuldade de diálogo entre o Conselho Nacional, Estaduais e Municipais. (POLIS, 2007, p. 28, 55)

<sup>92</sup> Os Conselhos locais enfrentam muitos problemas. Conforme discorre a relatoria nacional para o direito à alimentação, muitos conselhos são compostos por membros que não têm entendimento do seu papel, não

É necessária a participação, mas é fundamental pensar como se estruturarão procedimentos para que permitam a tomada de decisões com a melhor qualidade possível. Não basta a previsão legal de diversos conselhos se não houver mobilização social. Essas instâncias terão o efeito adverso do pretendido, pois burocratizarão e segmentarão a participação, gerando como efeito o distanciamento e a não participação.

A democracia proporciona a autocrítica e o aprendizado com os erros e acertos históricos. Diversas legislações com forte caráter democrático, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Lei Orgânica da Assistência Social etc, prevêm a criação de conselhos como instância de participação. Deve-se refletir seriamente o quanto a previsão formal desses fóruns está contribuindo para a melhor comunicação possível: estariam permitindo o debate público ou coibindo-o? O decreto que regulamenta o Bolsa Família (Decreto nº5209/04), como se verá no próximo capítulo, talvez traga uma interessante alternativa, ou seja, a utilização de conselhos já existentes como instância de acompanhamento popular dessa política pública.

Mesmo o CONSEA nacional apresenta problemas que inibem o aprimoramento das reflexões: é um Conselho muito grande, o que dificulta a administração das assembleias; alguns representantes da sociedade civil são pouco preparados, representando mal seus próprios setores, faltando freqüentemente a reuniões; a participação dos ministérios também é irregular. Estes atribuem pouca importância ao CONSEA; é necessário reforçar o suporte técnico da secretaria executiva.<sup>93</sup> (MALUF, 2007c)

---

recebendo capacitação ou informação sobre o que irá trabalhar. Os conselheiros trabalham de forma voluntária, apresentando pouco tempo além das reuniões para auto-avaliar no trabalho. (BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F. L. S., 2007, p. 159)

No entanto, em alguns CONSEAS, como o de Minas Gerais, todos os membros recebem um curso de formação promovido pela Rede de Educação Cidadã.

<sup>93</sup> Uma dificuldade enfrentada pelo CONSEA nacional é a ausência de um interlocutor no governo, visto que esse fórum é intersetorial. Não existe um interlocutor intersetorial no governo para a promoção do debate. A

Apesar dos problemas enfrentados pelo Conselho nacional e, em especial, pelos estaduais e municipais, esses são importantes espaços de interlocução entre governo e sociedade civil. Talvez grande parte dessas dificuldades se deva ao pouco tempo de criação e maturação democrática desses fóruns. Todavia, os resultados positivos já são evidentes: o CONSEA tornou-se um órgão referencial no que tange à segurança alimentar, constituindo-se em um importante espaço de discussão pública sobre o tema.

#### 2.4.4) Conferência Nacional de Segurança Alimentar<sup>94</sup>

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar é o espaço em que representantes governamentais e da sociedade civil de todo o país reunir-se-ão para a reflexão, discussão, aprendizado e deliberação em torno da segurança alimentar. A LOSAN traça algumas diretrizes gerais que devem ser seguidas para a convocação e formulação da Conferência<sup>95</sup>. Contudo, é o CONSEA o grande responsável em estabelecer os mecanismos e estruturação desse importante espaço de reflexão pública. Quanto mais democrática a forma da Conferência, maior a possibilidade de suas deliberações adquirirem legitimidade e, portanto, maior o poder de influência na administração pública.

---

Câmara interministerial, prevista na Lei de Segurança Alimentar (Lei 11346/06), ainda não foi criada. O CONSEA formula um grande número de recomendações que não são respondidas pelos Ministérios. (MALUF, 2007c)

<sup>94</sup> A Universidade de Brasília financiou a viagem deste pesquisador para participar como observador da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta parte da pesquisa é, em grande parte, fruto dos diálogos, observações, impressões e entrevistas desenvolvidas no decorrer da Conferência.

<sup>95</sup> A Conferência Nacional de Segurança Alimentar, conforme o art. 11 da LOSAN, é a "...instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como avaliação do SISOAN". Para isso deve ser realizada em período não superior a 4 anos, sendo o CONSEA responsável por sua convocação, pelo estabelecimento dos procedimentos de indicação e composição dos delegados - sendo respeitada a proporção de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais. A Conferência Nacional deve ser precedida de conferências estaduais, distritais e municipais, em que serão organizadas por órgãos congêneres ao CONSEA, e serão escolhidos os delegados para a Conferência Nacional. (ver: art.11 e 12 LOSAN)



Já ocorreram 3 Conferências Nacionais, sendo que as duas primeiras influenciaram significativamente as ações governamentais e da sociedade civil no tocante ao direito à alimentação. Exemplo emblemático é a aprovação da LOSAN: deliberação e meta de luta extraída da segunda Conferência. O terceiro encontro ocorreu em julho de 2007, em Fortaleza, sendo o primeiro a se realizar após a aprovação da LOSAN. Este fato foi relevante, pois coube ao evento deliberar sobre importantes disposições expressas na lei, como as diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar; critérios para a escolha dos membros do CONSEA; construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar.

Da legalidade, do procedimento, pode-se gerar legitimidade. Talvez essa seja uma das grandes lições de Fortaleza. O procedimento não foi algo vazio destituído de conteúdo. Desde o início, foi construído de forma incluyente, o que possibilitou a aquisição de legitimidade. Mobilizaram-se comunidades tradicionais, grupos vulneráveis, estabeleceram-se cotas, organizaram-se conferências locais, sub-regionais e a nacional. Todas as conferências regionais foram amplamente noticiadas pelo CONSEA, que divulgava os resultados e os principais temas debatidos.<sup>96</sup>(HABERMAS, 2004, p. 337 e ss.)

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi o ápice de um processo iniciado com as conferências municipais e sub-regionais, além de ser parte importante da história de exigência e reivindicação do direito humano à alimentação: as diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar foram ali traçadas. Todo o procedimento envolveu mais de 70 mil pessoas. Inicialmente, foram realizadas conferências municipais e sub-regionais, nas quais escolheram os delegados para as conferências

---

<sup>96</sup>O Governo Federal também teve seus méritos na construção democrática da Conferência. Ofereceu toda a estrutura necessária, disponibilizando passagem, hospedagem para todos os delegados. Organizou seminários preparatórios com alguns grupos vulneráveis, auxiliando na articulação desses grupos e no esclarecimento de alguns pontos do documento base, proporcionando, assim, uma atuação mais efetiva dos grupos vulneráveis na defesa de seus direitos.

estaduais, que por sua vez escolheram para a nacional. Essa ampla participação popular refletiu diretamente no elevado nível das discussões e demandas.<sup>97</sup> (CONSEA, 10.07.2007)

O procedimento foi essencial para a circulação do fluxo comunicativo, para que o contraditório fosse exercido e para que prevalecesse o melhor argumento. Na III Conferência ficou claro como a partir da legalidade pode emergir a legitimidade. Os diversos encontros municipais e regionais proporcionaram o envolvimento de um grande número de interessados, sendo possível a multiplicidade de argumentos e pontos de vistas.

No entanto, para a aquisição de legitimidade em democracias constitucionais não basta o respeito a critérios quantitativos, é necessário o respeito às minorias, que os grupos historicamente excluídos tenham possibilidade de participar e influenciar. Esses tiveram o direito assegurado de participar da Conferência por meio das cotas. Com isso, puderam conduzir à esfera pública seus sofrimentos e suas demandas. As instâncias de discussão tiveram de levar em conta essas reivindicações na tomada de decisão.<sup>98</sup>

Nenhuma outra Conferência Nacional havia adotado até então o critério de cotas. O objetivo foi que a formulação de propostas tivesse a participação direta dos grupos vulneráveis. Ou seja, como um dos objetivos da Conferência era a proposição das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar, tornou-se especialmente importante que esses grupos se mobilizassem e tivessem espaço garantido na formulação dessas diretrizes. Ao

---

<sup>97</sup> Participaram da III Conferência Nacional 1333 delegados (2/3 representantes da sociedade civil e 1/3 representantes governamentais), 360 convidados nacionais e 70 estrangeiros de 23 países. Foram realizadas 536 conferências regionais e/ou municipais, 46 seminários e encontros preparatórios. Foram realizadas 26 conferências estaduais, atingindo todos Estados e o Distrito Federal (CONSEA, 2007b, p. 8).

Todos Estados brasileiros e uma multiplicidade de povos e grupos estavam representados na III Conferência Nacional, o que a tornou o maior evento mundial, em termos numéricos e qualitativos, para a discussão da Segurança Alimentar e Nutricional. (CONSEA, 22.06.2007)

<sup>98</sup> A população negra sofre duas vezes mais com a insegurança alimentar que a população branca; o mesmo ocorre com a população indígena e quilombola, sendo que, em algumas localidades, o baixo peso chega a atingir 30% das crianças indígenas, com menos de 5 anos, enquanto a média nacional é de 4,6%. Entre os quilombolas uma entre cada dez crianças, com até cinco anos, sofre de desnutrição. (CONSEA, 26.06.2007)

aprovar o critério de cotas, o CONSEA nacional assegurou uma maior mobilização dos grupos vulneráveis para a Conferência, bem como proporcionou uma maior abertura para que as demandas desses grupos tivessem repercussão no encontro.

As cotas foram estabelecidas da seguinte forma: indígenas, negros, comunidades quilombolas e de terreiro tiveram garantidas pelo menos 20% das vagas do encontro. O CONSEA nacional orientou os Estados a contemplar entre seus representantes outros grupos, entre eles: mulheres, portadores de necessidades especiais e comunidades tradicionais como extrativistas, seringueiros, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu e pescadores artesanais.<sup>99</sup> (CONSEA, 26 de junho de 2007)

A maior participação dos grupos vulneráveis teve influência direta em todo texto final. Não à toa, as diversas minorias exigiram que cada grupo ali presente fosse expressamente citado no documento final, contrariando a proposta original de fazer menção de forma genérica. Talvez, essa demanda tenha proporcionado um dos momentos de maior tensão na plenária da III Conferência. Os grupos vulneráveis foram à frente, tomaram o microfone e exigiram a citação, no documento final, de cada um deles. A redação, que antes era genérica, ficou assim disposta, sempre que se fazia referência a esses grupos: “...povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, pescadores regionais, ribeirinhos, e demais povos e comunidades tradicionais.”<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> “Uma importante inovação da III Conferência foi a adoção de um sistema de cotas nas delegações estaduais, visando garantir a participação de segmentos da sociedade que se encontram em maior situação de insegurança alimentar e nutricional no país...Participaram da III Conferência, como delegados estaduais, 49 representantes indígenas, 63 representantes quilombolas, 40 representantes de comunidades de terreiro e 103 representantes de população negra.” Outros povos e representantes de comunidades tradicionais, portadores de necessidades alimentares especiais e pessoas com deficiência participaram como delegados estaduais ou convidados. (CONSEA, 2007b, p. 8)

<sup>100</sup> Nesse sentido foi aprovada a “Moção de alteração do Decreto n.6.040, de fevereiro de 2007”. Este decreto institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Na

No Estado Democrático de Direito é a esfera pública, por meio de infindáveis discussões e reflexões, que estabelece quais diferenças são aceitáveis para o reconhecimento da igualdade. Os movimentos sociais têm um papel peculiar nesse sentido. Por meio deles, as minorias conseguem potencializar suas demandas nas arenas públicas de discussões. Eles lutam para que suas peculiaridades sejam reconhecidas e, por meio do reconhecimento dessas diferenças, sejam tratados como iguais. A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi um espaço privilegiado neste sentido. Os grupos vulneráveis obtiveram êxito na defesa de suas especificidades, não à toa, conseguiram a menção expressa no documento final e a aprovação de que o governo deve desenvolver políticas públicas especiais para tais grupos.

A Conferência foi caracterizada por ser um espaço altamente democrático, em que os fluxos comunicativos e demandas dos diversos grupos puderam circular. Participaram da Conferência, além dos delegados, convidados e observadores. Somente os delegados tinham direito a voto, mas todos tinham direito a voz em todos os espaços do evento, seja nos grupos de trabalho, seja na plenária final, seja com a possibilidade de organizar minicursos.

---

referida moção povos indígenas, comunidades quilombola, população negra, comunidade de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos e demais povos e comunidades tradicionais exigem a substituição da expressão “povos tradicionais” presente no decreto, pela remissão detalhada a cada grupo, conforme aqui enunciado: “Tal reivindicação baseia-se no disposto na Convenção 169 da OIT, nas discussões ocorridas e acordadas na III CNSAN e na luta histórica destes Povos, Populações e Comunidades pelo reconhecimento das suas especificidades culturais, lingüísticas, territoriais, econômicas e sociais e da necessidade de afirmar suas identidades e tê-las reconhecidas no diploma legal acima mencionado”. (CONSEA, 2007b, p. 70)

Em conversa com algumas lideranças de comunidades tradicionais, pude perceber que a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi um importante espaço de reconhecimento desses grupos. Essa luta por reconhecimento é ainda mais ampla que a própria alimentação adequada, inserindo-se em outros fóruns e arenas de discussões públicas. Comunidades de terreiro, em geral associadas ao movimento negro e à religiosidade, reivindicam um espaço próprio. Vêm-se mais que como uma religião, mas, sim, como um espaço para expressão de uma cultura, de uma forma de vida. O mesmo ocorre com as comunidades quilombolas, que exigem o reconhecimento de suas especificidades, de seu modo de vida associado à terra; de sua cultura, que diverge e diferencia da população negra em geral.

Os grupos de trabalhos eram espaços formados por aproximadamente 50 pessoas em que o documento base era discutido. As propostas feitas eram encaminhadas para uma comissão de sistematização e, por seguinte, para a plenária. A plenária era a instância máxima da Conferência, espaço em que todos delegados votavam as modificações ao documento base aprovadas nos grupos de trabalhos. Todos tinham o direito a defender qualquer das propostas apresentadas. Interessante observar que o auditório estava aberto para as defesas desenvolvidas, sendo que, no geral, a melhor argumentação e a exposição mais clara de idéias conseguiam vencer na votação.<sup>101</sup>

A III Conferência Nacional foi mais um espaço de comprovação de que a sociedade civil organizada pode tornar-se uma instância crítica de questionamento das políticas públicas desenvolvidas. Como sustenta Mastragelo (2005, p. 97 e ss.), alguns autores afirmam que as agências governamentais devem tratar o administrado como consumidor, partem do pressuposto de que suas decisões são técnicas e portanto fecham-se para o controle popular e para o questionamento público. Em uma sociedade de risco, qualquer decisão é, em última instância, política e não técnica. Democracias devem estar abertas para a participação e controle popular.

Desta feita, a pergunta que se faz é: em uma sociedade altamente especializada, estaria a sociedade civil preparada para questionar os fóruns técnicos de deliberação? Em última instância, não seriam apenas os técnicos que seriam capazes que questionar outros técnicos? A III Conferência Nacional ofereceu uma resposta a essa indagação. O encontro foi um espaço plural, em que diversos grupos, representantes de uma multiplicidade de

---

<sup>101</sup> Outra característica foi o grau de comprometimento individual e a compenetração de cada delegado. Salvo algumas exceções, o que se podia observar é que a III Conferência Nacional foi marcada por um elevado nível de comprometimento pessoal de cada participante. Isso ocasionou uma discussão em elevado nível, no qual todo o documento base foi debatido atenciosamente, assim como suas modificações.

segmentos sociais, puseram-se lado a lado, como iguais, na discussão da segurança alimentar. Ali estavam presentes lideranças indígenas, sindicalistas, líderes comunitários, pesquisadores, camponeses etc. Todas as discussões, inclusive as que se diziam mais técnicas, foram submetidas aos fóruns de discussão e deliberação.

Os grupos de trabalhos foram o principal espaço para a circulação comunicativa. Sem dúvida, o direito à alimentação é um tema muito amplo que envolve diversas áreas de conhecimento, assim, por mais que existissem especialistas em determinado assunto, ele não dominava todos os temas em debate. Ora era especialista, ora era leigo. Qualquer especialista que quisesse que sua proposta fosse aprovada no grupo de trabalho e por consequência que a mesma seguisse para a plenária final, tinha de “traduzir” seus argumentos em termos simples e tentar convencer o auditório sobre o que estava falando.

Na medida em que o debate era colocado em termos simples e de forma compreensível, qualquer dos participantes do grupo de trabalho, seja a liderança de uma comunidade tradicional ou a presidenta de um sindicato rural, estavam em condições de analisar os diversos argumentos postos e participar, complementando e enriquecendo as discussões. Desta forma, foi possível concluir que a sociedade civil pode sim exercer um controle democrático sobre as políticas públicas, por mais técnicas que elas se façam transparecer.

Exemplo relevante foi a deliberação tomada sobre a transposição das águas do rio São Francisco. Em uma mistura de elementos técnicos e políticos, a plenária da Conferência foi quase unânime ao dizer “não” e exigir a imediata suspensão das obras já iniciadas. Contrariando os pareceres apresentados pelo governo, a sociedade civil afirmou que a transposição das águas poderá ocasionar graves danos ambientais. Afirmou, ainda,

que o projeto como foi apresentado é dirigido para o agronegócio. Apenas 4% das águas da transposição chegarão aos que realmente têm sede<sup>102</sup>. Eis redação aprovada:

O projeto de integração de bacias que implica a transposição do Rio São Francisco deve ser suspensa imediatamente, pois o diagnóstico atual indica a morte de seus afluentes, seu assoreamento e ameaça de se tornar um rio intermitente, e representa um grave risco de privatização e comercialização da água. Deve ser implementado um processo participativo e democrático de revitalização da bacia do Rio São Francisco parte de um projeto maior de desenvolvimento sustentável promotor da soberania e segurança alimentar e nutricional do povo do semi-árido. (CONSEA, 2007b, p. 25)

Muitos dos derrotados em suas propostas, apesar de descontentes, não colocaram em xeque a legitimidade do processo; muitos outros, possivelmente, compreenderam porque suas proposições não eram as melhores. Mais importante que o documento final foi o acúmulo democrático que todo o procedimento proporcionou para todos os envolvidos ao longo do processo de construção da Conferência.

Após a Conferência ficou claro que, para além de um órgão consultivo de assessoramento imediato do Presidente da República (art.11, II, LOSAN), o CONSEA é um instrumento de fiscalização das políticas governamentais e pressão política. É uma importante instância de canalização das demandas dos movimentos sociais, possuindo legitimidade inquestionável. As propostas que foram aprovadas pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e que servirão de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar carregam em si grande peso democrático. Todo o processo envolveu diretamente

---

<sup>102</sup>A articulação do Semi-Árido propõe, em sua carta política, o fortalecimento da agricultura familiar e a oferta descentralizada de água, como por exemplo, por meio de cisternas. A sociedade civil, em geral, olha com grande desconfiança as grandes obras de transposição de águas, estando no foco atual a integração da bacia do Rio São Francisco. (ASA, 2006, p12 e ss.)

Ainda nesse sentido, é importante destacar a FAO (2007, p. 5) entre as estratégias contra a pobreza e a fome o acesso descentralizado à água: “28. Pro-poor strategies, with a twin-track approach, are urgently needed to protect the poor, who are vulnerable, from risks and human-made and natural shocks. Investment in education, research and human capital and rural infrastructure (particularly small-scale water control, rural roads and storage facilities) delivers high returns in terms of poverty reduction.”

mais de 70 mil pessoas em sua formulação. O governo ao desconsiderar qualquer dessas propostas terá de levar em conta o peso democrático de cada uma das proposições aprovadas e presentes no documento final.

## 2.5) Democracia, canais participativos e políticas públicas

A democracia está diretamente associada ao direito: não basta a participação de todos, é essencial que sejam tratados como livres e iguais. Os procedimentos devem proporcionar que os cidadãos tenham igual possibilidade de participação. Esta premissa está diretamente associada à proteção de direitos civis e sociais. O exercício da maior liberdade possível exige o respeito aos direitos civis e à integridade dos indivíduos.

Deve-se destacar que exclusões econômicas, sociais e técnicas não deslegitimam ninguém da discussão pública: a opinião de todos é igualmente válida. O debate público está diretamente associado à biografia, à história de vida individual. É o sujeito que, sentirá, em princípio, individualmente a exclusão, a negação de um direito, a necessidade de reconhecimento de uma diferença. Com o compartilhamento desse sentimento de exclusão com outros indivíduos há a possibilidade de interferência na esfera pública, que pode ser potencializada por meio de movimentos sociais.

A radicalização da democracia é a sua constante abertura e sensibilização a novas demandas. Para isso cria-se um conjunto de instituições, como Conselhos, Conferências, que permitam que a luta por reconhecimento de direitos consiga ganhar maior ressonância pública e influenciar de forma mais eficaz a sociedade, motivando a ação estatal.



As políticas públicas de promoção de segurança alimentar devem estar abertas à participação. É por meio dessa que irá se refletir sobre o que é o direito à alimentação e como deve ser implementada uma política pública que consiga efetivar esse direito. Este subcapítulo apresentou alguns instrumentos de participação social.

Algumas dessas instâncias são institucionalizadas, outras são compostas e estruturadas exclusivamente pela sociedade civil. São mecanismos complementares que permitem o controle e o aprimoramento mútuo<sup>103</sup>. O exercício dialógico possibilita o aprimoramento dos próprios mecanismos e das políticas de segurança alimentar.

O rol não taxativo de fóruns participativos apresentados permite afirmar que há instâncias democráticas que possibilitam a discussão sobre o direito à alimentação. As políticas de segurança alimentar devem respeitar as deliberações, questionamentos e sugestões dessas instâncias. Isso é fundamental para a aquisição de legitimidade das ações que têm como fim a garantia do direito à alimentação.

---

<sup>103</sup> Apesar das limitações, são instâncias que adquirem cada vez mais legitimidade para a discussão sobre o que é o direito à alimentação e fiscalização de políticas de segurança alimentar. São instâncias complementares: a Rede de Educação Cidadã foi essencial para a III Conferência de Segurança Alimentar, colaborando com a construção de CONSEAS e Conferências locais. A relatoria para o direito à alimentação, além de ser uma importante instância crítica e de denúncia de violações de direitos, o que contribui com o papel do CONSEA, é uma reflexiva da atuação desse. O CONSEA é fundamental para organização do procedimento que resulta na Conferência. A Conferência é um importante espaço de diálogo e aprendizado social, sendo que seus debates subsidiam e são subsidiados por todos os demais fóruns de discussão pública.

## Capítulo 3

### Constitucionalismo democrático, participação cidadã e política pública de segurança alimentar

#### 3.1) Justificativa ao terceiro capítulo

Há uma compreensão, continuamente redefinida, do que seja alimentar-se adequadamente. O desrespeito a esse conceito ocasiona a negação de um direito. Com intuito de corrigir as desigualdades sociais, são desenvolvidas políticas públicas. Essas devem respeitar a linguagem de igualdade e liberdade que norteia o direito e os fóruns de participação que lhe conferem legitimidade. No caso do direito à alimentação, as políticas públicas devem respeitar o conceito socialmente construído do que é alimentar-se adequadamente e as instâncias que permitem o constante debate sobre o tema.

Sendo o “Bolsa Família” a principal proposta do governo federal de combate à fome e garantia da segurança alimentar este capítulo o terá como objeto. O terceiro capítulo está estruturado da seguinte forma: 1) desigualdades sociais e importância das políticas públicas; 2) programas de transferência direta de renda; 3) o programa “Bolsa Família”.<sup>104</sup>

Com isso, pretende-se destacar a importância de políticas públicas no combate às desigualdades sociais. Serão estudadas as medidas de transferência direta de renda e seus

---

<sup>104</sup> Para saber sobre outros canais de participação social e políticas públicas de segurança alimentar ver: SANTOS, J. M. *Desenvolvimento social e política pública: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do Bolsa Família no corede norte do Rio Grande do Sul*. PUCRGS: Dissertação de Mestrado, 2007. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>, acessado em: 19 de fevereiro de 2008. p. 40 e ss.

riscos. Por fim, será analisado se o programa Bolsa Família atende aos pressupostos anteriormente enunciados, garantindo, assim, efetivamente o direito à alimentação.

### 3.2) Desigualdades sociais e políticas públicas

A racionalidade norteadora do direito funda-se no reconhecimento e na presunção de que todos os indivíduos são merecedores de igual respeito e consideração. Isso não quer dizer que essa seja a única forma de interação social existente. Ao lado das relações de reconhecimento estabelecidas pelo direito há a interação promovida pelo mercado capitalista, que nega ao outro o *status* de sujeito.

As relações econômicas são pautadas pela obtenção do lucro e norteadas pela instrumentalidade: tudo se torna meio para atingir aquele fim, inclusive as pessoas. “...ora somos consumidores, ora mercadorias” (BAUMAN, 2005, p. 151). As relações promovidas pelo mercado, por ter como único valor a busca pelo lucro, são extremamente excludentes, depositando à margem da sociedade todos aqueles que não são mais necessários para o funcionamento do ciclo econômico.<sup>105</sup>

A lógica mercadológica guia-se por uma razão moderna que torna tudo meio para um fim, atribuindo valor apenas ao que pode ser transformado em objeto de consumo. Os seres marginalizados são considerados como redundantes, descartáveis, lixo. Esse estigma é auto-realizável, pois seres humanos vistos como “lixo social” vêm-se como redundantes, subalternos e não como indivíduos portadores de direitos e merecedores de igual respeito e

---

<sup>105</sup> São marginalizados, mas não excluídos, ainda possuem uma função essencial à economia: são exemplos e ameaças a todos aqueles que ainda estão inseridos nas relações de consumo. É uma ameaça geral não conseguir adaptar-se às relações econômicas e de consumo e ser considerado um ser descartável. (DEMO, 2003, p. 284 e ss.)

No entanto, serão utilizados nesta pesquisa os termos marginalização e exclusão sem se ater a essa diferenciação conceitual.

consideração. “As formas pelas quais os sujeitos são reconhecidos e tratados na vida social deixam sinais na tessitura de suas identidades”.<sup>106</sup> (YAZBEK, 2006, p. 123)

A marginalização social não priva os indivíduos apenas da renda e do poder econômico, tem um efeito ainda mais profundo: a pobreza política -a incapacidade de a pessoa se ver como sujeito portadora de direitos e protagonista da sua própria história. Políticas públicas que visam ao enfrentamento das mazelas sociais têm de ter em seu cerne a superação das carências materiais e da pobreza política. Indivíduos que se vêem como sujeitos de direitos são capazes de questionar o *status quo*, exigindo seus direitos por meio do exercício do controle democrático.<sup>107</sup> (DEMO, 2003, p. 36 e ss.)

Esta pesquisa não tem uma visão ingênua em relação às interações econômicas modernas, reconhece seu lado perverso e desumanizador, que transforma seres humanos em “lixo humano”; reconhece que sua lógica é dominante nesta sociedade<sup>108</sup>. Entretanto, já no

---

<sup>106</sup> Zygmunt Bauman desenvolve uma interessante análise sobre a sociedade de consumo e seus efeitos, dentre os quais a produção de “lixo humano”: “...pessoas não mais necessárias ao perfeito funcionamento do ciclo econômico e portanto de acomodação impossível numa estrutura social compatível com a economia capitalista”. (BAUMAN, 2005b, p. 47)

São vistos como uma ameaça ao corpo social. A promessa moderna de uma sociedade cada vez melhor, mais segura e com um enorme bem estar geral é constantemente posto em prova pelo refugo que o projeto moderno gera. O lixo não tem utilidade na produção material ou intelectual, a sociedade trata-os como parasitas, indolentes, um câncer que deveria ser eliminado, pois corroem o modo de vida admirado, são empecilhos para os sonhos modernos e, certamente, a sociedade sente que estaria muito melhor sem eles. (BAUMAN, 2005, p. 54 e ss.)

Para ver mais desta análise, consultar: BAUMAN, Z. *Modernidade Líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. \_\_\_\_\_. *Vidas desperdiçadas*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005. \_\_\_\_\_. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2005b. \_\_\_\_\_. *Globalização: as conseqüências humanas*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. Destaca-se *Vidas desperdiçadas*.

<sup>107</sup> Artigo que apresenta a noção de pobreza política: DEMO, P. *Pobreza política, direitos humanos e educação*. In.:Souza Júnior, J. G. [et al.] (org). *Educando para direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*. Porto Alegre: Síntese, 2004.

<sup>108</sup> “Em sociedades complexas, as fontes mais escassas não são a produtividade de uma economia organizada pela economia de mercado, nem a capacidade de regulação da administração pública. O que importa preservar é, antes de tudo, a solidariedade social, em vias de degradação, e as fontes do equilíbrio da natureza, em vias de esgotamento. Ora, as forças da solidariedade social contemporânea só podem ser regeneradas através das práticas de autodeterminação comunicativa”. (HABERMAS, 2003c, p. 189)

primeiro capítulo deste trabalho, apresentou-se uma outra forma de interação social, o direito.

Indivíduos que se vêem como seres portadores de direitos são capazes de se sentirem injustiçados devido ao não reconhecimento social e, assim, exigirem inclusão. Para isso são essenciais lutas e discussões públicas, que proporcionarão o controle democrático sobre o Estado, o qual tem o poder de intervir na economia impondo-lhe limites, domesticando-a.<sup>109</sup> (HABERMAS, 2003c, p. 148)

É necessário que questionamentos éticos e morais reassumam seu local privilegiado nos debates econômicos. O mercado não gera, por si, apenas desenvolvimento, pode conduzir a grandes injustiças. A economia deve contribuir para o exercício de direitos sociais e liberdades civis: somente pode-se falar em desenvolvimento quando há a ampliação de liberdades.<sup>110</sup>

As políticas públicas são uma forma de enfrentar as mazelas econômicas e sociais, sem perder de vista a emancipação, ou seja, a garantia de direitos fundamentais para que o indivíduo possa exercer plenamente sua autocompreensão como sujeito de direitos. Compreender os limites das políticas públicas, sem perder de vista suas potencialidades, é o primeiro passo para a abordagem séria do tema. (YAZBEK, 2006, p. 170)

Ao desenvolver políticas públicas deve-se ter clareza de que se está imerso em uma sociedade estruturalmente desigual. Não se pode desprezar esse fator, sob pena de essas ações se tornarem ineficientes, clientelistas, reforçando as desigualdades políticas e

---

<sup>109</sup> Neste sentido, cabe destacar que o Estado tem o poder coercitivo em suas mãos, podendo impor limites à economia. Da mesma forma que contribui para sobrevivência desta, pode atuar impondo-lhe regras e uma dimensão ética: “Apesar de todos os protestos em contrário, combinados com fantasias neoliberais relativas ao ‘recoo das fronteiras do Estado’, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado”. (MÉSZAROS, 2003, p. 29)

<sup>110</sup> Para mais, consultar: SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

econômicas existentes. Por outro lado, políticas públicas quando bem formuladas, o que exige participação, têm o potencial de resgatar o auto-respeito e a auto-estima dos destinatários. Esses começam a se compreender como sujeito de direitos, reforçando o controle democrático.

Políticas sociais devem ter como finalidade o combate às pobreza política e material. Não basta atacar os pilares materiais da pobreza, conferindo renda. Caso os destinatários dessas ações não se vejam como cidadãos, elas sempre serão acolhidas como um favor, reforçando as injustiças sociais. Os beneficiários serão reféns das políticas desenvolvidas, e tão logo elas cessem, voltarão ao status de pobreza anterior. A estrutura social desigual não será questionada ou transformada. (DEMO, 2003, p. 107 e ss.)

Políticas públicas que promovem direitos são desenvolvidas de forma dialógica, contribuindo para o reforço da cidadania, o que estimula o controle democrático. Essa lógica é circular. O Estado de Direito é uma estrutura de poder que por si só não desenvolverá políticas de promoção da cidadania. É necessária participação ativa para que esse desenvolva novos instrumentos de intervenção social e políticas públicas com viés emancipatório, reforçando o controle democrático. Cidadãos ativos, conscientes de seus direitos, são capazes de questionar e modificar a estrutura social geradora de desigualdades, promovendo a distribuição de rendas e o desenvolvimento. (DEMO, 2003, p. 262)

O raciocínio aqui apresentado fica muito bem exemplificado no estudo realizado por Maria Yazbek, sobre a assistência social, com indivíduos beneficiários de políticas de assistência, na periferia de São Paulo. Políticas públicas que não reconheciam o destinatário

como sujeito de direitos contribuía para o reforço da subalternidade<sup>111</sup>. “Para receber ‘ajuda’ é preciso pedir essa ‘ajuda’, situação que é experimentada como humilhante e difícil, pois devem comprovar suas necessidades e carências”. (YAZBEK, 2006, p. 140 e ss.)

Por outro lado, políticas públicas que envolveram a participação ativa dos destinatários não eram vistas como serviço social, mas como conquista da própria comunidade. Um dos exemplos foi a construção de uma padaria popular. A prefeitura forneceu o maquinário e a infra-estrutura, a população administrava e trabalhava no local. “Estes trabalhos que desenvolvem na comunidade, como o de Conceição na Padaria Comunitária (...) não são vistos por eles dentro de uma ação assistencial abrangente do Estado, mas são percebidos apenas como fruto de suas conquistas...” (YAZBEK, 2006, p. 146)

Políticas públicas devem ser desenvolvidas a partir de dois princípios indissociáveis: eficiência e legitimidade. Devem cumprir seu fim com a maior eficiência possível. Contudo, decisões governamentais não são meramente técnicas, são antes de tudo opções políticas, fazendo uso, para tanto, do médium do direito. Para a aquisição de legitimidade devem ser vistas como uma “escolha participada” que contribua para a promoção dos direitos fundamentais.

Em um espectro amplo de possibilidades, o administrador escolherá uma dentre muitas, devendo justificar suas opções. Para isso serão essenciais canais de comunicação que permitam o controle democrático, tanto na formulação, no desenvolvimento quanto na fiscalização das políticas públicas. Controle democrático e participação cidadã contribuem

---

<sup>111</sup>Compreende-se por subalternidade como uma das características da pobreza política: “A subalternidade diz respeito à ausência ‘de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção’”. (YAZBEK, 2006, p. 18)

para que as ações estatais conservem o viés emancipatório, proporcionando o enfrentamento das pobreza política e material. (HABERMAS, 2003c, p. 148, 184 e 187)

Apesar de ter explorado aqui o lado cidadão das políticas públicas, não se pode perder de vista que, em especial, após o início da ditadura militar, elas são marcadas pelo forte caráter assistencialista, de negação de direitos. O que se argumenta aqui, é que apesar de uma realidade econômica e política que nega direitos, é possível, por meio do controle democrático, desenvolver políticas públicas emancipatórias. (YAZBEK, 2006, p. 40)

As ações assistencialistas não impõem limites ao mercado. Ao contrário, afirmam a condição de objeto dos beneficiários, perpetuando e reforçando a busca pelo lucro e pelo poder. Esta face clientelista das políticas públicas deve ser rejeitada, por não reconhecer a cidadania de cada indivíduo, não o tratando como sujeito igual e livre, merecedor de igual respeito e consideração.

### 3.3) Políticas públicas de transferência direta de renda

Partiu-se de uma análise crítica sobre o que é uma política pública constitucional, para agora estudarem-se as políticas de transferência de rendas. Tendo uma aceção mais ampla e densa dessas políticas será possível estudar o Bolsa Família de forma mais profunda, evitando a formulação dos preconceitos que cercam o tema.

As políticas de transferência direta de renda consistem no repasse financeiro do Estado aos beneficiários, tendo em vista a satisfação de necessidades básicas. Essas transferências podem ser condicionadas ou incondicionadas. Na primeira categoria vincula-se o repasse financeiro a alguma contra-obrigação, seja no campo da saúde, educação etc.



Os repasses incondicionados não exigem qualquer requisito para o recebimento do benefício. (CHAIBUB, 2005, p. 35)

Podem-se definir dois grandes grupos: 1) programas que possuem previsão constitucional, como o seguro desemprego, salário maternidade etc. No âmbito da assistência destacam-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedida a idosos carentes e o Renda Mensal Vitalícia, atribuída a deficientes carentes e incapacitados ao trabalho. Ambos previstos no art. 203, da Constituição de 1988. 2) programas sem previsão constitucional, implementados pelo governo federal, em especial, a partir de 2001, também chamados de “programas de transferência de rendas de segunda geração”.<sup>112</sup>

A principal crítica que se faz aos programas de transferência direta de renda é o caráter assistencialista que podem assumir, perpetuando a situação de dependência do beneficiário. Ao contrário de emancipar, contribuindo para que o destinatário se veja como sujeito de direitos e exerça controle democrático, reforçam o clientelismo: o beneficiário vê a prestação como uma ajuda, um favor estatal, sentindo-se grato e ao mesmo tempo devedor.

Enquanto em políticas públicas que promovem direitos há o resgate da autoconfiança, auto-respeito e auto-estima, políticas assistencialistas reforçam a subalternidade: o beneficiário se sente devedor, humilhado. Há a “cidadania invertida”, em que o indivíduo estabelece uma relação com o Estado somente no momento em que se reconhece como um não cidadão. “É pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer a

---

<sup>112</sup> Na década de 90, há a tentativa de aprimorar os programas de transferência direta de rendas, comumente associados às práticas clientelistas e fisiológicas. Combateu-se a falta de planejamento, coordenação, indefinição de prioridades e a pouca capacidade redistributiva associadas a essas ações. O Bolsa Família insere-se no que vem se denominando “segunda geração” desses programas, que possuem como principais características: 1) estabelecimento de condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias, tendo como fim romper o círculo da pobreza; 2) A família é a beneficiária e não os indivíduos específicos: crianças, idosos, deficientes. (CHAIBUB, 2005, p. 53 e ss.)

condição de cidadão que o indivíduo recorre à assistência social e, como necessitado, estabelece com o Estado uma relação de beneficiário, uma relação de cidadania invertida” (YAZBEK, 2006, p. 50)

Relações clientelistas não reconhecem o destinatário como sujeito portador de direitos, mas como indivíduo que deve lealdade por receber o serviço. Não há a interação dialógica, em que o sujeito, ao contribuir com o desenvolvimento da política, eleva sua auto-estima e auto-respeito. Apresenta-se como favor o que é direito, exigindo cumplicidade, seja a necessidade atendida ou não. (YAZBEK, 2006, p. 41)

Uma das conseqüências do clientelismo é a formulação de políticas residuais. Por não ver o destinatário como sujeito de direitos, formula-se a política pública com os recursos residuais do orçamento, delimitando o campo de assistência a partir das “sobras” orçamentárias. Surgem os mínimos sociais: mínimos assistenciais que servem para atender as necessidades mais elementares. Isso quando conseguem atendê-las. A lógica inverte-se, afinal uma política de assistência não pode ser pensada a partir do orçamento disponível, mas dos objetivos pretendidos. (DEMO, 2003, p. 193 e ss.)

Acusam, ainda, as políticas de transferência de rendas de clientelismo, por não estarem vinculadas diretamente ao trabalho. A proteção social no Brasil desenvolveu-se tendo como peça chave o trabalhador. Foi constituída tendo como base uma sociedade industrial que tinha em seu centro cidadãos trabalhadores, que sustentariam o sistema de proteção social. A assistência não foi inserida, logo de início, no sistema de direitos, mas deixada às ações voluntárias, promovidas, em especial, pelas igrejas sob a lógica da

caridade. Os assistidos eram os incapacitados para o trabalho.<sup>113</sup> (MESQUITA, 2007, p. 43; SANTOSb, 2005, p. 66)

Hoje, um conjunto maior de pessoas encontra-se excluído do setor formal de trabalho. O desemprego é estrutural e crônico ao sistema capitalista. Estrutural por fazer parte da estrutura de relações econômicas desenvolvidas, que não comportam toda massa trabalhadora. Crônico por ser permanente e crescente. Com a contínua precarização do mundo do trabalho e com o desemprego crescente, o pilar da proteção social deve ser repensado. Esta é um direito de todos, sejam eles trabalhadores ou não, devendo ser reconhecida como um direito de cidadania.<sup>114</sup>(CHAIBUB, 2005, p. 48 e ss; MÉSZÁROS, 2003, p. 22 e ss.)

O grande equívoco que o senso comum comete ao analisar as ações de transferência direta de renda é generalizá-las, como se todas fossem assistencialistas. Defende-se aqui que elas podem gerar clientelismo e dependência, mas, também, podem ser vistas como

---

<sup>113</sup> Para compreender como o conceito de assistência social desvinculou-se da lógica da caridade e associou-se à promoção de direitos sociais ver: AZEVEDO, D. A. *Por uma compreensão constitucionalmente adequada da assistência social*. Cidadania em Foco – Belo Horizonte: Fumarc, n.º 34, 1.º a 15 de outubro de 2004, p. 6.

Para ver o desenvolvimento da assistência no Brasil, ler: SANTOSb, M. J. *Benefício da prestação continuada: direito assistencial como meio de efetivação da cidadania*. In. *Ser Social: Revista do Programa de pós-graduação em política social da UnB. Departamento de Serviço Social –v.1, n.1 (1º semestre, 1998)*. Brasília, Ser Social UnB, 1998-. Semestral. p. 61-102

Para ver o desenvolvimento da assistência e sua lógica centrada no trabalho, conferir: MESQUITA, C. S. *O programa bolsa família: uma análise do seu impacto e alcance*. Dissertação de mestrado: programa de pós-graduação em política social, Universidade de Brasília, 2007.

<sup>114</sup> Por outro lado, há uma ética do trabalho na sociedade. Indivíduos ainda vêm no trabalho fonte do auto-respeito e auto-estima. O desemprego afeta o núcleo da representação que o trabalhador tem de si. Como se indaga Maria Yazbek (2006, p. 94 e ss.): “o que significa referenciar-se na ética do trabalho e não conseguir trabalhar?” Após analisar discursos de indivíduos assistidos, em São Paulo, conclui: “O desemprego traz também a dor da percepção de que seu lugar como trabalhador lhe foi retirado e que está sobrando no mundo do trabalho”.

Para uma interessante análise sobre o desemprego nas sociedades capitalistas, ler: MÉSZÁROS, I. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* Tradução: Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003: “...a questão do desemprego também foi significativamente alterada para pior. Ele já não é limitado a um ‘exército de reserva’ à espera de ser ativado e trazido para o quadro da expansão produtiva do capital, como aconteceu durante a fase de ascensão do sistema, por vezes numa extensão prodigiosa. Agora a grave realidade do desumanizante desemprego assumiu um caráter crônico, reconhecido até mesmo pelos defensores mais acrílicos do capital como ‘desemprego estrutural’, sob a forma de autojustificação, como se ele nada tivesse que ver com a natureza perversa do seu adorado sistema.” (MÉSZÁROS, 2003, p. 22)

conquista de um direito, contribuindo para a promoção material de relações sociais mais saudáveis e no combate às desigualdades econômicas e sociais. (MOASSAB, e PRADO, 2007)

A transferência de renda é um importante mecanismo no desenvolvimento de políticas públicas de promoção de segurança alimentar. Cabe destacar que ações que visam à efetivação do direito à alimentação exigem medidas estruturais e emergenciais. Indivíduos que passam fome necessitam de uma solução imediata para o seu problema. A razão inicial é óbvia: a fome, por si só, é uma situação degradante, que deve ser cessada imediatamente. No mais, redistribuição de renda, sem o desenvolvimento de medidas específicas para grupos famintos, não permite que o desenvolvimento chegue igualmente a todos. Grupos que passam fome têm maior dificuldade que os simplesmente pobres em sentir os efeitos de políticas estruturais de combate à pobreza. (FAO, 2007)

As políticas de transferência de renda não podem se tornar um fim em si. Devem se inserir em um processo maior, para que em conjunto com outras políticas públicas contribuam para a superação da pobreza, por meio da recuperação do auto-respeito e do combate às desigualdades estruturais. “...isto significa estar imbricada com todas as outras políticas sociais, garantindo o acesso ao usufruto das riquezas produzidas socialmente aos indivíduos excluídos do processo produtivo” (SANTOSb, 2005, p. 64). Valer-se-á de meios específicos para, em conjunto com as demais políticas públicas, promover alterações “universais”.

Não se pode negar o fato de políticas de transferência direta de renda serem comumente utilizadas para o desenvolvimento de práticas assistencialistas, o que reforça o senso comum existente. Este fenômeno está relacionado, em especial, ao grupo de políticas

não previstas na Constituição, pelo fato de os beneficiários não as compreenderem como direitos.

Um exemplo de programa de transferência direta de renda, que é visto como direito, é o Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 203 da Constituição Federal e art. 20 da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social: Lei nº8.742/93). Esse programa atinge idosos e deficientes carentes impossibilitados para o trabalho, garantindo-lhes um salário mínimo. Como demonstra estudo desenvolvido por Marlene Santos (2003, 2005, p. 61 e ss.) é uma assistência entendida como direito, o que promove o reconhecimento.<sup>115</sup>

Dentre os beneficiários pesquisados ao serem indagados se sentiam vergonha por receberem o BPC ou se alguém já havia tecido algum comentário sobre o assunto, todos afirmaram não ter vergonha do benefício. Ainda, todos os assistidos do Plano Piloto e 75% em Santa Maria tinham recebido comentários elogiosos sobre o recebimento do BPC.

Isto mostra que o destinatário do BPC não tinha vergonha de receber o recurso. Terceiros viam com bons olhos o pagamento da prestação. Cabe destacar que 83% se sentia mais forte para enfrentar problemas após o BPC. 67% das pessoas do Plano Piloto e 96% dos indivíduos de Santa Maria afirmaram que se sentiam mais importantes para a família após o recurso. 67% dos assistidos moradores do Plano e 91% dos de Santa Maria se sentem mais felizes após o benefício.

Como foi exposto, uma das características das políticas assistencialistas é a desvalorização do beneficiário. Este compreende a ação como um favor, sente-se

---

<sup>115</sup> A pesquisa desenvolvida em Brasília teve como objetivo analisar os impactos do Benefício de Prestação Continuada na vida dos beneficiários. As cidades do Distrito Federal foram divididas em regiões sócio-econômicas, sendo objeto da pesquisa duas regiões com características contrastantes: 1) Brasília e Lagos Sul e Norte, região de elevado poder aquisitivo; 2) Santa Maria, Recanto das Emas, São Sebastião e Paranoá, localidades com baixíssima renda.

envergonhado em ser alvo do atendimento. Políticas públicas de efetivação de direitos não geram vergonha e humilhação.

Apesar da pequena renda proporcionada por um salário mínimo, o que não possibilita o exercício de todos os direitos previstos no art.7º, IV, da Constituição de 1988, o BPC permitiu um aumento significativo da renda das famílias atendidas. Com isso os assistidos adquiriram determinado acesso à segurança alimentar, à habitação, ao vestuário, ao lazer e à saúde. Enfim, todos esses resultados indicam que o BPC, apesar de ser um programa de transferência direta de renda, possui impactos significativos na autopercepção, na renda e nas condições sócio-econômicas dos beneficiários. É compreendida como um direito e não como um favor.<sup>116</sup> (SANTOSb, 2005, p. 74 e ss.)

As conclusões de Marlene Santos (2005, p. 95) são interessantes: “A minimalidade dos impactos explicita a sua seletividade e restrição, mas também depõe a favor do BPC ao se revelar que é capaz de mudar a vida de indivíduos que o recebem”. E continua, indagando se o Benefício enquadra-se na assistência social. A conclusão é que sim:

Primeiro porque é uma conquista social, uma vez que houve quem lutasse e conseguisse a sua efetivação como direito. Segundo, diferentemente das “bolsas” aqui analisadas, ele é efetivo, legal e contínuo, independentemente da disponibilidade orçamentária ou prioridades momentâneas de governos. Terceiro, garante um salário mínimo que, embora pequeno em termos reais, é o que a sociedade brasileira considera como essencial. Enfim, embora represente uma assistência *latu sensu* com restrições, seus problemas, na verdade, depõe [sic] em sua defesa, pois levam à luta por ampliá-lo e dar-lhe critérios mais emancipatórios, fortalecendo seus inúmeros impactos positivos. (SANTOSb, 2005, p. 95)

Políticas assistencialistas não estão de acordo com o constitucionalismo democrático, pois negam direitos. Políticas de transferência direta de renda podem ser um

---

<sup>116</sup> Como destacado no primeiro capítulo, o DIEESE desenvolve um importante trabalho na promoção da segurança alimentar, dentre eles, o acompanhamento do salário mínimo necessário, valor estimado que daria para cumprir as necessidades de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social previstas na Constituição. Segundo esse órgão de pesquisa o valor seria, em dezembro de 2007, de R\$ 1803,11. Para mais, consultar: <http://www.dieese.org.br>

importante mecanismo para que o sujeito eleve o auto-respeito, a auto-estima. Para isso devem se desenvolver compreendendo o destinatário como cidadão, afirmando o reconhecimento que está na base do Estado Democrático de Direito.

#### 3.4) O programa Bolsa Família

No início de 2003, existiam diversos programas assistenciais desenvolvidos pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre eles: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Vale Gás. Eram programas gerenciados por quatro ministérios diferentes, sendo administrados de modo apartado, sem pontos de comunicação, gerando distorções: algumas famílias eram beneficiadas com mais de um programa e assim, às vezes, recebiam mais que deveriam; por outro lado, famílias necessitadas eram excluídas do benefício. O próprio governo Fernando Henrique tentou modificar alguma dessas distorções com a criação do cadastro único. A União credenciava os beneficiários e as unidades da federação alimentavam-no.

Após a equipe de transição do atual governo avaliar os programas de transferência direta de renda, chegou-se à conclusão de que deviam unificar todos os projetos. Os principais argumentos foram: 1) havia concorrência entre os públicos-alvo e os objetivos; 2) não havia uma articulação entre as ações, ocasionando desperdícios de recursos; 3) a integração entre os programas de transferência direta de rendas e ações autonomizantes (banco do povo, profissionalizantes, cooperativas) era insuficiente; 4) os orçamentos eram

insuficientes para cobrir toda a demanda; 5) o cadastro único possuía falhas.<sup>117</sup> (FIGUEIREDO, 2006, p. 153 e ss.)

O governo progressivamente unificou os programas de transferência direta de rendas, avançando da ação setorial para a intersetorial. Inicialmente, cruzando dados e, por fim, com a criação do Bolsa Família, em 20 de outubro de 2003, por meio da medida provisória nº 132 da Presidência da República, posteriormente convertida na lei 10.836/04<sup>118</sup>. Atualmente esta é a principal política pública brasileira para a promoção da segurança alimentar. (PEREIRA, 2006, p. 8, 58; SANTOSc, 2007, p. 47)

A análise do Programa Bolsa Família (PBF) dividir-se-á em dois momentos: 1) analisará o conjunto de leis e regulamentos que o conferem sustentação normativa, questionando eventuais incompatibilidades com o constitucionalismo, conforme apresentado nos capítulos antecedentes; 2) Após a reflexão sobre a normatividade, estudar-se-á como se dá a implementação do programa: o Bolsa Família contribui para afirmação de direitos? Com isso, desenvolverá críticas sobre a normatividade e a implementação prática, sendo possível compreender, inclusive, possíveis tensões.

### 3.4.1) Programa Bolsa Família: a análise normativa

As leis e decretos que regulamentam o Bolsa Família devem ser coerentes com os princípios do Estado Democrático de Direito. Devem contribuir para a promoção da

---

<sup>117</sup> Para saber mais, confira também: MESQUITA, C. S. *O programa bolsa família: uma análise do seu impacto e alcance*. Dissertação de mestrado: programa de pós-graduação em política social, Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>, acessado em: 15 de janeiro de 2008. p. 61 e ss.

<sup>118</sup> A criação do programa Bolsa Família teve uma repercussão direta na política de segurança alimentar do atual governo, afinal, como bem destaca Frei Beto, esse programa não foi incorporado ao Fome Zero, mas, sim, substituiu este. Para compreender as disputas políticas que envolveram a transição entre Fome Zero e Bolsa Família, ver: BETTO, F. *Calendário do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007b.



igualdade, da integridade, afirmando o reconhecimento recíproco. Ao mesmo tempo, como estabelecem uma política pública de segurança alimentar, devem atender a critérios de eficiência e legitimidade. Devem estar abertos para a “construção participada”, possibilitando um ganho de legitimidade e a correção de possíveis falhas.

A legislação do Programa Bolsa Família faz parte do projeto constitucional brasileiro de tratar todos os cidadãos com igual respeito e consideração. Assim, os decretos, leis e regulamentos devem ser interpretados sob a melhor luz, ou seja, de forma que seja possível harmonizá-los, em um todo coerente, com os princípios constitucionais. Eventuais dispositivos que contrariarem o direito de todos serem tratados como indivíduos merecedores de igual respeito e consideração serão considerados inconstitucionais.<sup>119</sup> (DWORKIN, 2003, p. 213 e ss)

A lei 10.836/04 criou o programa Bolsa Família, destinado à transferência de rendas com condicionalidades (art.1º). São duas as formas de benefício: 1) básica, voltada para as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza; 2) variável, destinada a unidades familiares, pobres ou extremamente pobres, que possuam em sua composição gestantes, nutrizes, crianças de zero a doze anos ou adolescentes de até 17 anos (art. 2º).

Assim, famílias extremamente pobres sempre terão direito ao benefício básico. Caso possuam entre seus componentes alguma das variáveis (nutrizes, crianças, adolescentes até 17 anos etc), o benefício básico será complementado pelo variável até o

---

<sup>119</sup> Todo cidadão almeja ser tratado de forma justa e igual. A tentativa de se estabelecer uma coerência interna da legislação tem esse fim. Para isso utilizará como diretriz de toda legislação a base principiológica constitucional, que tem em seu fundo a liberdade e a igualdade de cada indivíduo. Não se admitiria a aprovação de uma lei que permitisse apenas as mulheres do Nordeste abortar, ou, outra que autorizasse jovens de classe média a dirigir sem carteira. Essas leis pareceriam injustas por ferirem uma exigência de integridade, de igual tratamento de todos os cidadãos. Para mais, ver: DWORKIN, R. *O império do direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Algumas diferenciações legais são admissíveis por não ferirem o princípio da integridade. A seguinte obra versa sobre o tema: DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 409 e ss.

limite de 114 reais, podendo chegar, assim, a 172 reais. Famílias em situação de pobreza receberão apenas o benefício variável, no limite de 114 reais.<sup>120</sup>

Os valores que caracterizam a situação de pobreza e extrema pobreza poderão ser alterados pelo Poder Executivo a partir de estudos sobre o tema e da situação sócio-econômica do país. O número de beneficiários deverá ser compatibilizado com a dotação orçamentária existente. (art. 6º, parágrafo único, lei 10.836/04)

Os benefícios são pagos mensalmente, diretamente ao beneficiário, que o recebe por meio de cartão magnético, sendo efetuado preferencialmente para as mulheres (art.2º, §14). O cartão é de uso pessoal e intransferível, sendo necessário em todos os atos relativos ao PBF. A concessão dos benefícios, que depende das variáveis (gestantes, nutrízes, crianças etc.), está vinculada a condicionalidades: pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular etc. (art. 3º lei 10.836/04)

O objetivo das condicionalidades é assegurar aos beneficiários acesso “...às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social”, proporcionando a melhoria das condições de vida e a inclusão social (Portaria GM MDS nº551/05). O não cumprimento delas pode gerar a perda do benefício. Quando o descumprimento ocorre em decorrência da inexistência de oferta do respectivo serviço, por força maior ou caso fortuito, não há a penalização (art.28, §5º, Decreto nº5209/04). As famílias com dificuldades de atendimentos das condicionalidades devem ser alvo de acompanhamento e atenção especial

---

<sup>120</sup> Ver ANEXO I

do Poder Público e das instâncias de controle democrático.<sup>121</sup> (art.8º,IV, e, Instrução Normativa MDS nº01/05)

O cancelamento do benefício por descumprimento das condicionalidades dá-se de forma gradativa, procedimento lento que leva aproximadamente um ano. Inicialmente, é realizado o bloqueio do benefício por 30 dias, sanção aplicada somente após a segunda notificação de descumprimento pela família. Posteriormente, há a suspensão por 60 dias. Apenas então, caso o descumprimento persista, há o cancelamento. (art. 14 Portaria GM MDS 551/05)

Como se pode observar, de acordo com a regulação normativa do PBF, as condicionalidades têm como função preponderante o controle de vulnerabilidades. Por meio delas é possível identificar as famílias mais vulneráveis: aquelas que não conseguem cumprir as condicionalidades. Com isso, pode-se desenvolver ações específicas, focalizadas na família, ou estruturais, como a reestruturação de colégios e do atendimento médico. As condicionalidades seriam um importante elemento de política pública, uma vez que permitiriam ao Estado desenvolver ações voltadas a grupos familiares específicos, além de possibilitar a integração de políticas sociais. O descumprimento, por parte de uma família, das condicionalidades é um fracasso de toda a estrutura estatal. (MESQUITA, 2007, p. 71 e ss)

No plano nacional a gerência do PBF se dá por meio de um Conselho Gestor, órgão interministerial presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. A abertura à participação social é bastante restrita, limitando-se a possibilidade de convites,

---

<sup>121</sup> “Ao Gestor Municipal do PBF caberá: III - realizar o acompanhamento sistemático das famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades, avaliando as causas e promovendo, sempre que necessário, a redução da situação de risco por meio da inserção da família em programas e ações voltados para combater os efeitos da vulnerabilidade identificada”. (Art. 9º. Portaria MDS 551/05)

por parte do Ministro do Desenvolvimento Social, a órgãos da administração federal, estadual, municipal, entidades privadas e organizações não governamentais. Não há previsão expressa da participação do CONSEA nesse Conselho.

A participação social, localizadamente, dar-se-á por meio de um conselho ou comitê, instalado pelo Poder Público municipal (art.9, lei 10.836/04) ou estadual. Dar-se-á de forma paritária entre representantes do governo e sociedade civil, sendo presidido por qualquer de seus membros. Deverá ser garantida a intersetorialidade, por meio de integrantes das áreas de assistência social, educação, saúde, segurança alimentar, criança e adolescente etc. Entre suas funções está acompanhar, fiscalizar, avaliar a execução do Programa Bolsa Família.<sup>122</sup> (instrução normativa MDS 01, de 20 de maio de 2005)

Pode o poder público municipal optar por uma instância de controle democrática já existente, em substituição à criação de um conselho específico, desde que respeitadas a intersetorialidade e a paridade (Art. 29 Decreto nº5209/04). Conselhos aos moldes dos municipais poderão ser estabelecidos no âmbito estadual<sup>123</sup>. A instrução normativa nº 01, de 2005 estabelece diretrizes a serem seguidas na escolha dos representantes da sociedade civil: o município deverá divulgar amplamente o processo de escolha; devem ser escolhidos com autonomia em relação ao governo; devem ser escolhidos entre líderes comunitários, representantes da sociedade civil, beneficiários; poderão ser escolhidos por meio de consultas públicas. (art. 4, lei 10.836/04)

---

<sup>122</sup> Para saber em que consiste fiscalizar, avaliar e acompanhar veja: art. 8º do instrumento normativo do MDS de 20 de maio de 2005.

<sup>123</sup> “Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família: I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional; II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades; IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional; V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”. (Art. 31. Decreto nº5209/04)

Em última instância, é o prefeito que nomeia os representantes governamentais e da sociedade civil (art. 3 instrução normativa MDS 01/2005). A instrução normativa MDS 01/2005 estabelece apenas diretrizes. Em sintonia com os princípios democráticos, só é admissível e legítima a participação no conselho que seja cidadã, aquela que é consequência da consciência de direitos. A indicação pelo prefeito dos representantes da sociedade civil, feita de forma arbitrária, gerando subserviência e clientelismo não atende ao critério democrático. Os procedimentos, ou seja, as diretrizes estabelecidas pela instrução normativa devem ser seguidas. Compete à própria população, por meio de seus fóruns democráticos (Ex.: relatoria para o direito à alimentação, Rede de Educação Cidadã, CONSEAS), e Poder Público (Ex.: MDS, Ministério Público) acompanhar a implementação desses conselhos.<sup>124</sup>

A execução do programa se dará de forma descentralizada, sendo prevista a participação da sociedade em sua implementação e fiscalização (art.11 Decreto nº5209/04). Compete aos Estados proporcionar estrutura para o funcionamento do PBF, além de sensibilizar e articular os gestores municipais. Aos municípios compete a administração mais imediata, como estabelecer a inscrição dos beneficiários; constituir uma coordenação intersetorial que será responsável pelas ações do programa no âmbito municipal; constituir órgão de participação social; promover a articulação entre os demais membros da federação, para o acompanhamento das condicionalidades. (arts. 14 e 15 Decreto nº5209/04)

Os objetivos do Programa Bolsa Família são:

---

<sup>124</sup> “Havendo questionamento da legitimidade do processo de escolha dos membros da instância de controle social no município, recurso deve ser encaminhado à instância de controle social do Estado, para acompanhamento, e à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, para análise e providências cabíveis”. (Art. 6º Instrumento normativo nº01/05)

“I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.” (Art. 4º, Decreto nº5209/04)

O ingresso no programa se dará por meio do Cadastro Único de Programas Sociais. As famílias com renda mensal de até ½ salário mínimo são credenciadas (Portaria MDS 360/05). Nem todas famílias cadastradas ingressarão no programa. O objetivo do Cadastro Único é identificar aquelas famílias que estão em situação de vulnerabilidade.<sup>125</sup>

Estar cadastrado e atender às condições do programa não significa que será incluso no PBF, visto que o número de beneficiários está condicionado aos recursos disponíveis. O Ministério do Desenvolvimento Social estabelecerá critérios para que as famílias mais vulneráveis sejam prioritariamente atendidas (art.18, §1º, Decreto nº5209/04). Os Estados somente receberão recursos para o apoio técnico e logístico do Cadastro caso desenvolvam ações para que a população extremamente pobre tenha acesso aos documentos de identificação necessários. (art. 7º, IV, MDS GM Portaria 360/05)

Após a descrição dos principais aspectos do Bolsa Família, é essencial desenvolver algumas considerações críticas. Como se pôde visualizar, o programa tem todas as condições normativas para ser caracterizado como uma política pública que promove a segurança alimentar, pois está de acordo com o constitucionalismo democrático, visto que suas normas afirmam direitos fundamentais e criam canais de participação.

---

<sup>125</sup> “O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”. (Art. 2º Decreto 6135/07)

Deve-se começar destacando os objetivos do programa: promover acesso à rede de serviços públicos, combater a fome e promover a segurança alimentar, estimular a emancipação sustentada, combater a pobreza. Ao perseguir esses objetivos, alguns elementos inserem-se na presente discussão. O direito à alimentação, após um longo processo histórico, foi afirmado como um direito fundamental. Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) institucionalizou esse direito como inerente à dignidade e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição.

O combate à fome e a garantia da segurança alimentar, inscritos como objetivos do programa Bolsa Família, devem ser vistos a partir da perspectiva dos direitos, ou seja, a fome não pode ser tomada como reserva calórica mínima. O programa não cai nesse reducionismo, tendo como objetivo proporcionar:

“...o 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. 3º Lei nº 11.346/06)

Os objetivos do programa relacionam a garantia da segurança alimentar com a implementação de outros direitos: práticas ambiental, cultural e socialmente sustentáveis; a qualidade dos alimentos; saúde e a diversidade cultural. Estão na base do Bolsa Família a indivisibilidade dos direitos fundamentais e a participação social. Afinal, o respeito à diversidade cultural e a promoção de práticas socialmente sustentáveis somente podem ser atendidos por meio do exercício da cidadania.

Deve-se analisar se as demais pressuposições normativas oferecem suporte aos objetivos enunciados. No que concerne aos mecanismos de participação social, a principal crítica dirige-se ao Conselho Gestor do Bolsa Família, que não abre espaço permanente à participação da sociedade civil. Esta pode participar, desde que convidada pelo ministro.

Nem mesmo o CONSEA tem assento garantido, o que constitui uma grave deficiência. O programa em toda sua estrutura prevê diversos mecanismos de participação social, no entanto, em sua instância máxima, encontra-se fechado à sociedade. A presença do CONSEA é fundamental no Conselho Gestor do programa, o que possibilitará um ganho de legitimidade e eficiência.

Nos níveis local e estadual o conjunto de decretos e portarias prevêem mecanismos que, se atendidos, possibilitarão a participação cidadã na implementação do Bolsa Família. Está prevista a criação de Conselhos que fiscalizarão e contribuirão na avaliação e execução. Para eleição dos representantes da sociedade estão previstos, dentre outros elementos, a ampla divulgação do processo de escolha, a consulta popular, o respeito aos movimentos sociais e à independência da sociedade civil. O descumprimento está sujeito a sanções pelo MDS.

O procedimento para a escolha dos representantes da sociedade civil deve contar com a vigilância ativa por parte da própria sociedade e do governo. Mecanismos como a relatoria nacional para o direito à alimentação, a Rede de Educação Cidadã e o Ministério Público devem denunciar os abusos ao MDS, exigindo verdadeira participação cidadã. Apesar de haver críticas sobre a paridade nos conselhos, exigia-se 2/3 sociedade civil, 1/3 governo, os principais pontos preocupantes são: a nomeação dos membros é competência do prefeito; qualquer dos representantes pode presidir o conselho, inclusive os governamentais (BETTO, 2007, p. 330). Pode-se existir a situação esdrúxula de um prefeito presidir um conselho que fiscalize a prefeitura.

Cabe ressaltar que é fundamental que a participação não se limite aos mecanismos formais, essa deve ser fruto da mobilização e da consciência de direitos dos beneficiários. O empoderamento, o questionamento das relações sociais injustas, a aquisição de auto-



respeito e da auto-estima são pressupostos para a participação cidadã nos órgãos formais. É por meio do processo auto-reflexivo sobre quais direitos estão sendo violados que se utilizarão os canais democráticos de participação para se exigir o reconhecimento.

Caso a participação nos órgãos formais não seja sustentada por uma tomada da consciência de direitos, não se estarão cumprindo os objetivos do programa. O Conselho será um órgão dissociado do beneficiário: não se romperá com a pobreza política, não se promoverá o reconhecimento de direitos, e os conselhos serão vistos pelos beneficiários como uma estrutura distante e estanque.

A utilização do Cadastro Único de Programas Sociais é uma iniciativa interessante, pois possibilita a identificação das famílias em estado de vulnerabilidade, permitindo o desenvolvimento de ações sociais integradas e direcionadas às unidades familiares. Todavia, é preocupante o fato de nem todas as famílias credenciadas estarem inclusas, mesmo quando atendem aos critérios do programa.

A entrada depende da disponibilidade orçamentária, contrapondo-se, assim, a políticas como o Benefício de Prestação Continuada. Neste ao serem atendidos os critérios recebe-se o benefício, o que contribui para a compreensão da política como ação de promoção de direitos. Não se despreza a função do orçamento para a formulação de políticas públicas, o que se exige é a prioridade dos objetivos quando formulado o orçamento.

Submeter os objetivos ao orçamento é um forte indício de políticas públicas pobres. Como ressalta o relator brasileiro para o direito à alimentação, a condição da pessoa deveria ser o único critério para o ingresso no programa. "...o Bolsa Família não é concedido com base na concepção de garantir o benefício a todos que dele necessitem. Adota, ao contrário,

seletividade por vezes excludente”. O que viola a lógica dos direitos. (ZIMMERMANN, 2006, p. 152)

Todos cidadãos devem ser tratados com igual respeito e consideração. O PBF tem como objetivo o enfrentamento da pobreza e a promoção da segurança alimentar. O que é contraditório e oposto à lógica dos direitos no Bolsa Família é que ele identifica pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, no entanto não inclui todos no programa. A violação de direitos é constatada, mas o enfrentamento não é desenvolvido. O ingresso no programa deveria realizar-se com base especificamente nos critérios de admissibilidade, como no caso do Benefício de Prestação Continuada.

Entra-se aqui no ponto mais crítico do programa: o valor das bolsas e a definição dos beneficiários. Serão atendidas pelo PBF famílias extremamente pobres ou pobres, estas desde que possuam uma ou mais variáveis. A essas famílias será concedido um benefício que pode variar de 18 a 172 reais. A questão central é: tanto a definição das linhas da pobreza como o valor do benefício são decisões políticas sob responsabilidade do Executivo.

Ao deixar margens tão amplas ao Executivo para a definição dos critérios de entrada, do número de pessoas que ingressarão e do valor do benefício, corre-se grande risco de o PBF transformar-se em uma política pobre: aquela que se pauta pelas sobras orçamentárias e não por seus objetivos e metas. Como é muito bem demonstrado por Pedro Demo (2003, p. 193 e ss.), estudos e definição de pobreza existem vários, isto posto, jogos metodológicos e conceituais geralmente são usados para adequar o número de famílias pobres às possibilidades orçamentárias.

Podem-se estabelecer linhas de pobreza tão baixas que sua superação não significará o gozo de relações sociais dignas. A superação da pobreza está diretamente

relacionada à possibilidade de gozo de direitos. Essa acepção, apesar de estar presente nos objetivos do Bolsa Família, não condiz com os valores recebidos pelos beneficiários. Isso pode contribuir para que o programa seja visto como ajuda. (DEMO, 2003, p. 193 e ss.)

O Executivo não tem padrões legalmente estabelecidos para estabelecer o valor e o reajuste<sup>126</sup>. Pode contrariar os objetivos do programa estabelecendo valores mínimos. Cabe mais uma vez ressaltar que, mesmo com toda a flexibilidade legal em relação à definição do benefício e dos destinatários, nem todas as famílias que atenderem aos critérios ingressarão no programa. Este é o ponto mais frágil do PBF, pois todas as normas contribuem para uma flexibilidade orçamentária enorme: a prioridade torna-se o orçamento e não as metas.

Políticas públicas devem promover o reconhecimento. São meios para que a razão que norteia o direito imponha limites à lógica econômica, que transforma tudo em objeto. Políticas que priorizam o orçamento não são desenvolvidas a partir do respeito à igualdade de tratamento, mas tornam-se reféns da razão que dirige a economia. O objetivo central dessas políticas não é a promoção de direitos.

Questionam-se os valores atuais do programa. Por não atenderem a critérios mínimos de justiça estabelecidos em amplo debate público, a exemplo do salário mínimo. Os valores entre 18 e 172 reais constituem um auxílio à renda familiar, mas não conseguem atender aos objetivos do programa, entre eles, combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar. Famílias que pouco ou nada possuem terão os orçamentos influenciados por contribuições diretas, por menores que sejam. No entanto, contribuições mínimas não possibilitarão a retirada das famílias da situação de vulnerabilidade em que se encontram,

---

<sup>126</sup> Cabe destacar que o valor do benefício não vem acompanhando as perdas inflacionárias, caso isso ocorresse o valor do benefício básico deveria estar em R\$ 74,12. (MESQUITA, 2007, p. 113)

podendo ter efeito contrário, visto que reforça a lógica clientelista: o benefício é visto como um favor e não como meio para efetivação de direitos.

O valor fixado deveria, no mínimo, permitir que as famílias saíssem da linha da pobreza (lembre-se, critério fixado pela própria legislação do PBF) e a garantia da segurança alimentar<sup>127</sup>. Como destaca o relator brasileiro para o direito à alimentação: “...o valor do Programa Bolsa Família viola o direito humano à alimentação, uma vez que o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família brasileira...” (ZIMMERMANN, 2006, p. 152)

A garantia do direito à alimentação está relacionada ao desenvolvimento de relações sociais que permitam aos indivíduos usufruírem alimentos saudáveis, variados, que respeitem a diversidade cultural, o lazer e o meio ambiente. O PBF deve possibilitar aos beneficiários condições para o desenvolvimento dessas relações. Nesse sentido, o valor do benefício faz toda a diferença. A bolsa pode contribuir para o alívio de algumas privações mais imediatas, no entanto, caso não permita o desenvolvimento de relações sociais dignas, não garantirá direitos. (HABERMAS, 2003c, p.159)

Ponto positivo do programa é o pagamento direto ao beneficiário, por meio do cartão magnético. Isso reduz a possibilidade de corrupção, visto que o dinheiro será encaminhado diretamente do MDS para as famílias. A Caixa Econômica Federal gerenciará essa transação. As prefeituras centrarão suas atenções no cadastro, acompanhamento, implementação e fiscalização. Esta estrutura contribui para a redução da burocracia e da corrupção.

---

<sup>127</sup> Quanto a essa, pode-se utilizar como um dos critérios o Decreto-Lei nº 399, de 30 de Abril de 1938, que entre seus dispositivos fixa a cesta básica nacional. Segundo o DIEESE, que faz o acompanhamento mensal da cesta básica nacional, em dezembro de 2007, esta varia entre R\$ 214,63, em São Paulo e R\$ 155,09, em João Pessoa. Valores superiores aos benefícios do PBF. Outro critério, já utilizado em programas semelhantes como o BPC, seria o recebimento de 1 salário mínimo.

O fato de as mulheres possuírem prioridade no recebimento do benefício é louvável. Em uma sociedade fundada na valorização do trabalho e da renda, a aferição mensal das bolsas pelas mulheres pode contribuir para o resgate da importância delas diante da família e da comunidade. O aumento da capacidade econômica das mulheres certamente contribuirá para o aumento da auto-estima e do auto-respeito, combatendo o machismo e afirmando a igualdade entre sexos.<sup>128</sup> (FIALHO, 2007, p. 64 e ss.)

As condicionalidades são um ponto bastante polêmico. Os principais argumentos contrários são:

- 1) O Bolsa Família é um direito e, portanto, seu gozo não pode ser condicionado;
- 2) ao se prever que o não cumprimento gera a exclusão do programa, penalizar-se-á o grupo de pessoas mais vulneráveis, que, possivelmente, devido às suas carências e privações não conseguiram atender às obrigações impostas (ZIMMERMANN, 2006, p. 147 e ss.);
- 3) reforçam a lógica punitiva, infantilizadora, ou seja, as famílias são ameaçadas para que exerçam direitos básicos. Isso se contrapõe à consciência de direitos, em que indivíduos gozam de políticas públicas sociais por saberem que é seu direito e dever do Estado. O caráter punitivo distancia o beneficiário da gestão e implementação do programa, ocasionando um déficit de legitimidade e estabelecendo uma via de mão única entre Estado e sociedade. Com isso, perde-se todo o processo dialógico que deve subsidiar políticas públicas emancipatórias;

---

<sup>128</sup> Cabe destacar a ressalva feita por FIALHO (2007, p. 65): "...o Bolsa Família impacta sim a vida dessas mulheres, mas não no sentido feminista de emancipação feminina ou superação dos papéis tradicionais de gênero. De fato, a certeza da renda colocou a mulher no âmbito doméstico em situação de vantagem em relação aos outros membros familiares, cujos empregos ou salários são incertos (idem, 2006). Tal vantagem diz respeito a um aumento do poder de barganha e de um poder simbólico: a família passa a respeitá-la mais. Porém, essa mudança qualitativa na vida das mulheres na esfera privada não se estende à pública, o que relativiza os efeitos do Programa em termos de emancipação e empoderamento".

4) as condicionalidades ferem o direito de igualdade previsto na Constituição. Todos têm o direito a estar livre da pobreza e da fome e ter a dignidade respeitada. Esse direito deve ser exercido independentemente de condicionalidades. Por que as famílias mais carentes terão que se submeter a condicionalidades, no gozo de direitos fundamentais, se tais previsões legais não são impostas a toda sociedade?<sup>129</sup> (ZIMMERMANN, 2006, p. 147 e ss.)

Os defensores das condicionalidades opõem-se as essas objeções. Afirmam que o objetivo delas não é penalizar as famílias mais vulneráveis, mas proporcionar um acompanhamento ainda mais direcionado às mesmas. Por meio das condicionalidades é possível saber o nome e o endereço de cada família que não vacinou os filhos, não os matriculou no colégio, não realizou acompanhamento pré-natal. Diante dessa situação, o Conselho local e Poder Público poderão verificar quais motivos não permitiram que as famílias cumprissem as condicionalidades. Identificados os motivos poderão promover ações conjuntas envolvendo políticas públicas intersetoriais para a solução dos problemas. Assim, poderão ser resolvidos problemas como a ausência de serviços públicos que afetam toda a comunidade, e serem realizadas ações no âmbito familiar. Para este ponto de vista, afirmar que as condicionalidades são penalizadoras não seria correto, afinal todo o procedimento para exclusão de uma família durará aproximadamente um ano, período em que essa receberá um acompanhamento especial. (MESQUITA, 2007, p. 71 e ss.)

---

<sup>129</sup> Para saber mais sobre as objeções às condicionalidades, ver: ZIMMERMANN, C. R. *Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o Caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil*. Revista Internacional de Direitos Humanos. nº 4, Ano 3, 2006.

Na década de 80, a proteção social, como direito incondicional é questionado. Surge o conceito de responsabilidade cívica, em que o cidadão só tem direito ao gozo de uma política pública caso cumpra a contraprestação. O direito é condicionado. Ou seja, em conformidade com a lógica neoliberal, o princípio da justiça deixa de ser balizador das políticas públicas, tornado-se balizadas pelo princípio do mercado. (DEMO, 2003, p. 263)

Ao analisar os textos normativos que conferem sustentação ao Bolsa Família vê-se que as condicionalidades são em si uma política própria: o acompanhamento das famílias proporciona a identificação de grupos vulneráveis e a integração de políticas públicas. Normativamente, o fundo punitivo está presente, mas não é a dimensão preponderante: mínima poder-se-ia dizer. Uma família seria excluída apenas se o descumprimento não fosse um problema social, de vulnerabilidade, mas uma opção, negligência da família.

Ao analisar os argumentos apresentados pode-se afirmar que o Bolsa Família em si não é um direito, mas uma política pública que visa a efetivação de um direito: livrar as famílias da pobreza e promover a segurança alimentar. Direitos não são prestações materiais, mas relações sociais. O direito à saúde não está no hospital, na assistência médica, mas em um conjunto de relações sociais que garantam a melhor saúde possível, o que inclui o hospital e o médico. O mesmo pode ser dito sobre o direito à alimentação. Alimentar-se adequadamente não é simplesmente ter acesso à comida, mas estar inserido em um conjunto de relações sociais que permitam o pleno exercício desse direito e o gozo de uma alimentação saudável e prazerosa. (HABERMAS, 2003c, p. 159)

Contudo, apesar de o PBF não se constituir em um direito em si, a sua suspensão pode ocasionar violação de direitos. O programa deve ser considerado uma barreira última em que se inserem as famílias mais vulneráveis da sociedade brasileira. Propõe-se a ser uma importante política pública de combate à pobreza política e material. Famílias (mesmo aquelas que agiram com negligência) que são retiradas do programa estarão sendo excluídas da “última barreira” de combate à pobreza. Quais ações de auxílio estatais lhes restarão? Estas famílias se verão entregues à própria sorte, sob pena de serem tratadas como indivíduos esquecidos, excluídos das políticas públicas mais elementares, seres indignos de igual respeito e consideração.

O acompanhamento das famílias deve continuar sendo desenvolvido, por ser uma importante política social. É um canal democrático que permite ao Estado sentir com grande precisão as vulnerabilidades de pequenos grupos familiares. A lógica punitiva das condicionalidades deve ser negada por infantilizar as famílias pobres, por reforçar o caráter clientelista e, caso se exclua uma família por não tratá-la com igual respeito e consideração, ferindo, assim, direitos fundamentais.

Todos devem matricular seus filhos nas escolas, desenvolver o acompanhamento pré-natal, levar as crianças para serem vacinadas, sejam beneficiários ou não do Programa Bolsa Família<sup>130</sup>. O Estado desenvolveu uma complexa rede de proteção à criança e ao adolescente, prevista no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), para que essas atividades sejam cumpridas. Por que exigir das famílias mais vulneráveis obrigações que não são exigidas de outros grupos sociais? As sanções que devem acometer as famílias em situação de pobreza ao negligenciarem a educação e saúde de seus filhos devem ser as mesmas exigidas de outros grupos sociais.

Certamente, a lógica punitiva tem em seu âmago a infantilização das famílias mais pobres. Parte da pressuposição de que o medo de perder a bolsa motivará o exercício de direitos. Muitas famílias, de fato, poderão ser levadas a vacinar os filhos e a matriculá-los na escola simplesmente por medo. No entanto, isso reforçará a ação unilateral, não dialógica do Estado em relação às famílias. Não promoverá a tomada de consciência de direitos, fator essencial para se romper com a pobreza política.

---

<sup>130</sup> Cabe mais uma indagação: enquanto todas as crianças têm o direito a não estarem presentes em 25% das aulas, as crianças do Bolsa Família são obrigadas a possuírem 85% de frequência escolar. Qual a razão dessa exigência? Isso reforça a exigência de “responsabilidade cívica” presente nas condicionalidades. O cidadão deve oferecer alguma contraprestação social para gozar de um programa social que deveria nortear-se apenas pela justiça social. A exigência de uma contraprestação contraria a linguagem dos direitos, pois condiciona a política pública a uma retribuição social, ou seja, a política pública deve trazer algum retorno para a comunidade. Essa é a razão que se guia por meios e fins, enquanto a linguagem do direito norteia-se pelo reconhecimento recíproco. (DEMO, 2003, p. 263; FIALHO, 2007, p.60, 81)



Por fim, o governo ao exigir que as famílias vacinem e matriculem seus filhos, como condição para recebimento da bolsa, parte de uma falsa pressuposição. Supõe-se que o Estado oferece bons serviços educacionais e sanitários, sendo que a população por negligência não recorre a esses. No entanto, o que se observa é a inacessibilidade a essas políticas públicas como importante fator de distanciamento dos grupos excluídos. (FIALHO, 2007, p. 60)

Como se pode perceber, o programa Bolsa Família normativamente propõe-se a ser não apenas uma ação emergencial, como é comumente caracterizado. Seus objetivos e metas se dão a curto, médio e longo prazo. Curto prazo, uma vez que se propõe promover de forma imediata a segurança alimentar e o combate à pobreza. É um programa de médio prazo, visto que sua implementação está diretamente associada ao fortalecimento de políticas de educação, saúde, alimentação etc. É de longo prazo, uma vez que se propõe a uma implementação de forma dialógica, em que seus beneficiários se vejam como sujeitos de direitos: combatendo a pobreza política e material. Com isso, os destinatários poderão questionar as estruturas sociais, promovendo redistribuição de riquezas e o gozo de direitos. (MESQUITA, 2006, p. 106)

O programa Bolsa Família é um programa que normativamente tem como objetivo a promoção de direitos fundamentais. Para isso, insere-se em um processo dialógico, em que a população deve exercer controle democrático, contribuindo para a execução, avaliação e fiscalização. Como foi apontado, alguns pontos não estão em sintonia com os objetivos. O programa não deve ser condenado como um todo por isso, entretanto suas falhas devem ser corrigidas.

### 3.4.2) Programa Bolsa Família: a análise empírica<sup>131</sup>

Cumprе ressaltar que há uma tensão constante entre normatividade e realidade. As normas, fruto dos princípios auto-assumidos e auto-impostos, influenciam e contribuem para a modificação da realidade. Esta, por sua vez, é indispensável à formulação das normas, embora ofereça resistências aos seus mandamentos. Há uma relação de tensão e de influência recíproca entre os projetos auto-assumidos e a realidade em que eles se inserem.

Faz-se necessário o estudo dos resultados da implementação do programa, ou seja, da tensão existente entre a norma e a realidade. Essa reflexão é extremamente relevante, pois contribuirá para confirmar ou negar preocupações desenvolvidas no plano abstrato, além de apontar desvirtuamentos e falhas da norma, tendo como referência o constitucionalismo democrático.

O PBF representa algum impacto econômico na renda dos beneficiários. Como demonstra estudo desenvolvido por Camile Mesquita (2007, p. 107 e ss.), o programa proporcionou um aumento médio de 61,20% na renda das famílias extremamente pobres, e de 8,85% na renda das famílias pobres. Importante notar que o benefício permitiu que 49% das famílias destinatárias deixassem o patamar de extrema pobreza; quanto ao grupo de famílias pobres, apenas 1,25% do total saíram da situação inicial com o recebimento do benefício.<sup>132</sup>

Percebe-se que o programa tem um grande impacto na renda das famílias extremamente pobres. Embora, parte ínfima dos beneficiários, 1,25%, tenha saído da linha

---

<sup>131</sup> Para o desenvolvimento dessa parte aproveitar-se-á pesquisas empíricas realizadas em diversas localidades do país.

<sup>132</sup> “Para essa análise, utilizou-se [sic] as informações contidas no CadÚnico, em 31 de julho de 2006, de todos os beneficiários do Programa Bolsa Família existentes na folha de pagamento do mês de setembro de 2006”. (MESQUITA, 2007, p. 107)

da pobreza. Domicílios extremamente pobres, devido à própria situação de grave vulnerabilidade, terão suas rendas facilmente influenciáveis. Constatar aumento de 61,20% na renda média significa muito pouco. O que se deve indagar é: quais as conseqüências da elevação da renda na vida das famílias beneficiárias? Conseguiram diminuir a vulnerabilidade e assegurar segurança alimentar? A bolsa possibilita o exercício de relações sociais dignas?

Das famílias que informaram suas despesas no momento do credenciamento no Cadastro Único, percebe-se que as despesas mais importantes são com aluguel e alimentação, totalizando aproximadamente 60% do gasto familiar. Os benefícios do Bolsa Família cobrem aproximadamente 17% dos gastos familiares. Nota-se que é um impacto baixo, que não consegue suprir as necessidades de alimentação e moradia. Possivelmente as famílias continuem em uma situação de vulnerabilidade. “O Bolsa Família é, portanto, um programa necessário, porém insuficiente para suprir as necessidades básicas da população que atende”.<sup>133</sup> (MESQUITA, 2007, p. 115)

O benefício de no máximo 172 reais deveria ser suficiente para livrar a população da pobreza e extrema pobreza e para a garantia da segurança alimentar. Percebe-se que o valor está aquém do que prevê a cesta básica nacional, Decreto-Lei nº 399/38. Em pesquisa em uma comunidade de beneficiários do PBF no Piauí, Theonas Pereira (2006, p. 102 e ss.) identificou que mesmo após o recebimento do benefício a comunidade continua vulnerável à insegurança alimentar.

---

<sup>133</sup> Estudo sobre o impacto positivo do Bolsa Família na renda dos beneficiários: SANTOS, J. M. Desenvolvimento social e política pública: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do Bolsa Família no corede norte do Rio Grande do Sul. PUCRS: Dissertação de Mestrado, 2007. Disponível em: <http://btdt.ibict.br/>, acessado em: 19 de fevereiro de 2008. p. 58 e ss.

Segundo as palavras de um dos moradores entrevistados: “.Dá prá comprar o básico, dá pra não passar fome, é o básico. Não dá pra comprar a cesta básica, dá pra comprar um pão, o arroz, um biscoito”. Ou ainda, um outro entrevistado: “Eu acho que não dá. Porque criança gosta muito de fruta, ela precisa de fruta e o dinheiro não dá pra comprar e invés da fruta eu compro o arroz e o feijão. Minha filha diz: Mãe, me dá uma maçã? Eu não tenho, minha mãe é que me ajuda”.<sup>134</sup> (citado por PEREIRA, 2006, p. 102)

Essas famílias continuam vulneráveis à insegurança alimentar, pois não têm acesso regular e permanente a alimentos em qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Conseguem adquirir alimentos elementares para o alívio imediato da fome, no entanto não é possível o desenvolvimento de relações sociais que lhes garantam o direito à alimentação.

Direitos não são prestações materiais, mas a possibilidade de desenvolver relações sociais que garantam o gozo da alimentação, saúde, moradia, enfim, de uma vida com dignidade. Como os exemplos demonstraram, as famílias continuam tendo seus direitos violados, mesmo após o recebimento da bolsa. O direito de ser tratado como um ser igual, usufruindo relações sociais dignas não foi assegurado.

O fato de o benefício ser insuficiente ocasiona outro risco: o destinatário ver o programa como algo ultrajante, um favor, que se recebe com vergonha, por não compreendê-lo como direito. É a cidadania invertida acima desenvolvida: retira-se a

---

<sup>134</sup> Estudo realizado sobre os impactos do Bolsa Família no município de Ponta Grossa, no Paraná, também aponta para a insuficiência do programa na satisfação de direitos fundamentais. Para mais, ver: WLODARSKI, R. *Os programas de transferência de renda do município de Ponta Grossa: benefício de prestação continuada – BPC e Bolsa Família, como ações de enfrentamento da pobreza*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2007. p.133 e ss. Outro estudo realizado com mulheres beneficiárias em Belém do Pará e São Luís do Maranhão também aponta para a mesma situação crítica. Para mais ver: FIALHO, P. J. F. *O programa Bolsa Família em São Luís (MA) e Belém (PA): um estudo sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do programa na condição de vida das mulheres*. Dissertação de mestrado: Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2007. disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/>, acessado em: 19 de fevereiro de 2008. p. 93.

dignidade do indivíduo e somente quando esse se reconhece como um não cidadão é incluído no programa assistencial.

Essa situação foi constatada no Piauí. Os beneficiários viam-se como seres carentes merecedores de assistência, não como sujeitos portadores de direitos. Quando isso ocorre, a política pública, que deveria combater a situação de exclusão e promover o reconhecimento, contribui para a violação de direitos. O gozo de direitos está diretamente relacionado ao resgate do auto-respeito e da auto-estima. A cidadania invertida não promove o reconhecimento, mas agrava a exclusão.<sup>135</sup> (PEREIRA, 2006, p. 91 e 92)

Um ponto positivo do PBF é a liberdade da família em gerir a renda, isso se contrapõe à visão infantilizadora, que nega a condição de sujeitos autônomos aos beneficiários. Ninguém melhor que a família para saber em que aplicar o que recebem mensalmente. A autonomia dada às famílias para a gestão da renda reforça a visão de direitos. Em pesquisa sobre o programa de renda mínima na cidade de Campinas, verificaram-se casos interessantes que servem para ilustrar esta reflexão. (MESQUITA, 2007, p. 116)

Em uma das famílias estudadas, o primeiro benefício recebido foi gasto integralmente na compra de uma dentadura. Uma outra família utilizou a renda para pagar as dívidas do marido. Atitudes que podem ser condenáveis, acusadas de mau gerenciamento, contribuíram para o resgate da auto-estima de toda a família. Afinal, a dentadura permitiu que a mulher voltasse a ter o direito a sorrir, tornasse mais sociável, melhor apresentável socialmente, o que pode contribuir para conquista de um emprego. O

---

<sup>135</sup> Essa situação também foi observada em Belém do Pará. A prefeitura realizou um grande mutirão, concentrado em um único dia, para o cadastramento das famílias. O episódio ainda é lembrado de forma ressentida pelos beneficiários. Sentiram-se discriminados e humilhados pela administração do PBF e pela população local. (FIALHO, 2007, p. 84)

mesmo pode ser dito em relação ao segundo caso. Foi relatado que toda a comunidade sabia das dívidas, sendo o pagamento algo fundamental para o resgate da auto-estima e do respeito diante dos vizinhos.<sup>136</sup>

É essencial para o exercício de direitos que o indivíduo sinta-se um ser igual, merecedor das mesmas garantias que os demais sujeitos, valorizado em sua singularidade. Assim, a compra de uma dentadura pode fazer toda a diferença no resgate da auto-estima de uma pessoa, tendo repercussão na compreensão que a pessoa tem de si. A questão central é: ninguém melhor que o próprio sujeito para saber quais as principais agressões a sua auto-estima -o que pode aparentar insignificante para a coletividade, pode fazer grande diferença na autocompreensão que o sujeito tem de si. Nesse sentido, é fundamental que o PBF não seja vinculado.

O PBF pode ser utilizado como uma forma de empoderamento da mulher, uma vez que essa tem acesso prioritário ao recebimento do benefício, por meio de cartão pessoal intransferível. A valorização social da mulher frente à família e à comunidade contribui para o combate ao machismo. Pesquisa realizada com beneficiárias do Bolsa Escola demonstrou que a posição social da mulher modifica-se, na medida que ela torna-se responsável pela gestão e tomada de decisões da renda do programa. O efeito é imediato: resgate da auto-estima; poder diante da família e comunidade; maior perspectiva de futuro:

“a mãe reforça-se como administradora das necessidades do lar; a mãe começa a ser vista como importante na economia da família; a mãe desenvolve racionalidade no uso do dinheiro; desenvolvimento de um novo anseio de ascensão social; possibilidade de desenvolvimento de um planejamento familiar na aplicação do recurso”. (MESQUITA, 2007, p. 123)

---

<sup>136</sup> Estudos comprovam que maior parte dos gastos são feitos com alimentação e outras necessidades básicas: 48,7% alimentos, 18% material escolar, 14,3% roupas e calçados, 10,1% remédios, 5,2% água/luz/gás, 1,5% material de limpeza. (MESQUITA, 2007, p. 117)

Um ponto central a ser analisado é como se dá o controle democrático. Normativamente, como se viu, há um conjunto de diretrizes que possibilitam a aproximação e a participação cidadã da sociedade civil na fiscalização, avaliação e execução, por meio dos conselhos formais. Também destacou-se que a participação não se pode limitar a essas instâncias devendo envolver todos os beneficiários. Está no cerne desse processo a tomada de consciência de direitos do cidadão, exercendo pressão contínua para garantir a implementação de direitos.

A pesquisa com os beneficiários do Bolsa Família no Piauí constatou que as famílias sabem da existência dos conselhos formais: Conselho da Criança e Adolescente, CONSEA etc. Esses Conselhos não são compreendidos como instâncias participativas, mas como algo externo as suas vidas. Estruturas que serviriam para captar as demandas sociais com maior precisão e sensibilidade perdem legitimidade.<sup>137</sup>(PEREIRA, 2006, p. 89 e ss.)

Não é suficiente a criação formal dos conselhos, democracia exige participação. Os conselhos devem funcionar como canais que possibilitem maior interlocução entre o Estado e as demandas sociais. No Piauí, os conselhos foram vistos como parte integrante de uma estrutura institucional, que permanece distante dos beneficiários. Com a não participação, estruturas que serviriam como instâncias críticas da sociedade, fóruns que levariam as lesões de direitos ao Estado, permitindo o aprimoramento do programa, tornaram-se canais vazios. Destarte, cumprem a função contrária: apresentam publicamente um potencial democrático que não há de fato.

No Piauí, foram localizados alguns importantes fatores para a não participação. Os beneficiários não viam a pobreza como algo que poderia ser combatido por meio da luta

---

<sup>137</sup> A cooptação das lideranças da sociedade civil é indicada como um grave empecilho à participação. 87% das prefeituras delegaram o acompanhamento do PBF aos Conselhos municipais de Assistência Social, o que é louvável, pois esses possuem já alguma tradição e estruturas testadas. (MESQITA, 2007, p. 79 e ss)

por direito. Isso demonstra a não consciência da injustiça da pobreza, a naturalização e aceitação dessa: em outras palavras, a pobreza política. Ao aceitar sua condição não lutam para modificá-la. A luta quotidiana pela sobrevivência foi apontada como fator que dificulta ações coletivas. (PEREIRA, 2006, p. 89 e ss.)

O estudo também assinalou que não havia ocorrido nenhuma ação oficial em que se explicasse a importância dos Conselhos e estimulasse a participação. A população não compreendia os critérios de ingresso no programa e não tinha informações sobre o mesmo. Não se participa do que não se compreende. É função dos municípios, dos Estados, dos conselhos divulgar como está estruturado e como funciona o PBF. Falham ao não agirem para que isso ocorra. Negam direitos e contrariam os objetivos do programa, pois impossibilitam a construção dialógica da política pública, base para a superação da pobreza material e política. A ausência de informações sobre o programa é um problema generalizado. (MESQUITA, 2007, p. 80; PEREIRA, 2006, p. 92 e ss.)

O exercício democrático está diretamente relacionado à comunicação. É necessário conhecer e compreender os argumentos que fundamentam as políticas públicas para que se possa posicionar criticamente. Quanto maior a qualidade e a quantidade de informações maior a possibilidade de inserir-se no debate público, fundamental no Estado Democrático de Direito.

Não basta que existam canais formais de participação, é essencial o envolvimento dos destinatários, utilizando-se dos conselhos como meios para a exigência de direitos e como instâncias críticas do PBF. Nesse sentido, iniciativas a exemplo da Rede de Educação Cidadão, que trabalha com educação popular junto a famílias beneficiárias do Bolsa Família, são fundamentais para o estímulo à participação. Essa Rede estimula o despertar da consciência de direitos, possibilitando que o sujeito compreenda-se como ser injustiçado



socialmente e portador de direitos. Passo essencial para a luta por reconhecimento e demanda por espaços de participação.

A ausência de informações é uma das grandes responsáveis pela compreensão apenas do aspecto punitivo das condicionalidades. O não cumprimento das condicionalidades é associado à perda do benefício. Na fala de um dos beneficiários: “A diretora do colégio diz que se não trouxer para a escola os fiscais da prefeitura vem e tira do programa” (citado por PEREIRA, 2006, p. 99). Enfatiza-se, assim, a lógica punitiva e suas conseqüências: o distanciamento cada vez maior da compreensão do PBF como uma política pública de promoção de direitos.

Na comunidade do Piauí, as condicionalidades não serviram para a integração de políticas públicas. A intersetorialidade, necessária para a promoção da proteção social, não foi constatada. “Esse fato revela que o PBF não tem conseguido avançar no sentido de ir além da oferta do recurso financeiro...” (PEREIRA, 2006, p. 78)

Isso, certamente, reforça o caráter punitivo das condicionalidades. O seu principal objetivo seria constatar as carências locais, possibilitando a integração de políticas públicas que promoveriam uma ampla rede de segurança às famílias mais carentes. Como isso não vem ocorrendo, há o reforço da punição. A condição da pessoa e o direito de ela ver-se livre da pobreza ficam submetidos à contraprestação cívica. Todos são cidadãos igualmente dignos, merecedores de igual respeito e consideração independente de qualquer contraprestação. É a própria condição de exclusão do sujeito que deve lhe garantir a participação no programa. (DEMO, 2003, p. 263)

Após todas as considerações, cabe indagar se o destinatário vê o PBF como um direito. No estudo desenvolvido no Piauí, as famílias faziam remissão ao Bolsa Família enfatizando a segurança e a autonomia. Segurança de todo mês receber uma renda fixa e

autonomia em gastar o dinheiro como bem entendem. Todavia, a noção de direito não estava presente, nem ao menos a compreensão dos objetivos do programa. Esse era visto como uma ajuda.<sup>138</sup> (PEREIRA, 2006, p. 99 e ss)

O PBF não consegue atender aos seus objetivos. Tem como fim a promoção da segurança alimentar e a superação da pobreza. Para isso prevê uma complexa rede de controle democrático. Contudo, o que se observa na prática é que o destinatário não compreende o programa como um direito, mas uma ajuda. Isso viola o reconhecimento, uma vez que reforça a cidadania invertida. O destinatário compreende-se como sujeito carente de assistência e, portanto, merecedor da ajuda estatal.

### 3.5) Apontamentos críticos ao Programa Bolsa Família

A principal política pública para a promoção de segurança alimentar no Brasil é o Programa Bolsa Família. Este tem como objetivo o combate à pobreza, a promoção da segurança alimentar e da emancipação sustentada. Coube ao estudo desenvolvido analisar aspectos normativos e a implementação do programa, averiguando se ele atendia aos critérios de legitimidade e eficiência, explicitados nos capítulos anteriores.

Concluiu-se que o PBF possui um enorme potencial no combate à pobreza e na garantia do exercício de direitos fundamentais. A legislação possui algumas falhas que fragilizam todo o programa, como a excessiva discricionariedade do Poder Executivo na definição da condição para ingresso e do número de beneficiários. Ao se analisar a

---

<sup>138</sup> A idéia de ajuda está presente no imaginário dos beneficiários, dos gestores e da sociedade em geral. Vêm o benefício como algo que pode ter fim de acordo com a conjuntura política (MESQUITA, 2006, p. 125). Pesquisa realizada em Belém do Pará constatou que muitas mulheres têm medo de criticar o programa com medo de perder a bolsa. Já em São Luís do Maranhão a noção de direito está presente no discurso de muitas beneficiárias. (FIALHO, 2007, p. 97)

implementação do programa, viu-se que esse não consegue cumprir seus objetivos de assegurar direitos fundamentais.

Não se deve, no entanto, assumir a retórica contrária ao programa. Ações sociais de transferência de renda são essenciais para se promover o desenvolvimento que atinja a todos. O PBF deve ser aprimorado, para que possa se transformar em uma política assistencial que garanta cidadania e dignidade às famílias vulneráveis do Brasil.

Para isso, é essencial que as condicionalidades sejam repensadas. Devem continuar existindo mecanismos que possibilitem o acompanhamento das vulnerabilidades das famílias mais carentes. Todavia, o caráter punitivo deve ser extinto, pois infantiliza os beneficiários, trata-os de forma não igual, exige contra-prestações de famílias de cuja condição de vulnerabilidade deveria ser o único critério, uma vez que o gozo de relações sociais dignas não pode ser condicionado.

A discricionariedade do Poder Executivo deve ser limitada. É esse Poder que define o que é ser extremamente pobre ou pobre, o número de pessoas atendidas e o valor a ser pago. Assim, o programa fica refém da concepção política do governo eleito. Isso contribui para o reforço da lógica clientelista. O destinatário recebe o benefício porque o governo o concede, não por ser um direito ver-se livre da pobreza e ter a segurança alimentar satisfeita.

O valor da bolsa deve aumentar, possibilitando que as famílias desenvolvam relações sociais em que a dignidade esteja preservada. Não é suficiente amenizar a pobreza, é essencial que a violação a direitos fundamentais seja eliminada. No mais, os destinatários devem compreender como funciona o programa, para isso são essenciais mais informações e a implementação dialogada. Esta contribuirá para que o PBF não seja visto como favor, mas como uma política pública que afirma direitos.

## CONCLUSÃO

Essa dissertação teve como objetivo investigar o que é uma política pública de segurança alimentar que seja democrática e constitucional. Assim, as investigações do primeiro capítulo centraram-se sobre o constitucionalismo, no segundo capítulo sobre a democracia, por fim, no terceiro, analisou-se a principal política pública de segurança alimentar do atual governo, o Bolsa Família.

No primeiro capítulo foi demonstrado que a modernidade inaugura a idéia de que todos os sujeitos são iguais e livres, portanto merecedores de igual respeito e consideração, devendo possuir os mesmos direitos e serem tratados como indivíduos autônomos. A história constitucional de um país é a busca incessante sobre o que é ser tratado como igual e livre em um determinado contexto.

A história é uma importante instância de aprendizado. Por meio dela é possível que a sociedade compreenda qual a sua identidade e, ao mesmo tempo, reflita criticamente sobre si, aprendendo com seus acertos e fracassos. O direito é antes de tudo uma atitude reflexiva, em que cada cidadão interpretará criticamente as práticas sociais que está imerso e quais os princípios auto-impostos, para que todos sejam tratados como sujeitos livres e iguais.

São os cidadãos, por meio de intenso debate público, que redefinirão os princípios fundamentais. Levarão à esfera pública sofrimentos e frustrações e exigirão reparação por meio da luta. Novos direitos surgem da intensa luta por reconhecimento patrocinada pelos grupos excluídos. Demonstrou-se que a alimentação é uma prova disso.

Na década de 40 do século passado, a fome foi naturalmente tida como resultado de fatores climáticos e geográficos, não como um problema social. Foi necessário que Josué de Castro comprovasse que as áreas mais ricas e propícias para a agricultura eram áreas de fome, e mesmo regiões menos abastadas poderiam ver-se livre desse mal por meio da intervenção do Estado. As reflexões desse autor foram essenciais para que a fome fosse analisada sob a ótica da justiça social e não por meio de argumentos econômicos, como se propunham teorias como o malthusianismo. Josué de Castro lançou base para demonstrar que o dilema brasileiro, pão ou aço, era falso, afinal só havia desenvolvimento quando toda a sociedade era beneficiada e não um pequeno grupo.

No entanto, a ditadura militar reprimiu o debate democrático e a luta por direitos. Com a redemocratização do país as discussões em torno da fome ainda eram incipientes, sendo marcadas por forte preconceito, por associarem-na ao assistencialismo. Assim, para que as discussões em prol da segurança alimentar pudessem avançar, tinham uma dura tarefa pela frente: era necessário romper com o preconceito dentro do próprio movimento social, para isso era fundamental associar a promoção da segurança alimentar à cidadania.

Era essencial demonstrar que a fome podia ser combatida por meio do reconhecimento recíproco, estabelecendo relações simétricas entre autores e destinatários das políticas sociais. A Ação da Cidadania foi muito importante para isso. Foi um movimento de âmbito nacional e tinha como lema o combate à fome, respeitando a dignidade e singularidade dos beneficiários. Não bastava dar comida, devia-se estabelecer uma relação horizontal de reconhecimento entre autor e destinatário. Por meio da Ação da Cidadania rompeu-se com muitos preconceitos que envolviam o tema, sendo um importante passo para que se começasse a pensar a alimentação como direito.

A segurança alimentar começava a ser vista como um princípio fundamental, indispensável a todos os brasileiros. Essa concepção estava sendo desenvolvida no seio do movimento social em defesa da segurança alimentar, por meio de intenso debate público. Contudo, estava em disputa com outras visões, algumas mais restritivas, que compreendiam a fome apenas como deficiência energética e nutricional, negando reconhecimento de relações simétricas, que é cerne do direito. Outras não entendiam a segurança alimentar como uma questão de justiça social, mas como um problema econômico que devia ser enfrentado por meio do mercado.

Coube aos movimentos sociais dramatizar suas demandas na esfera pública e lutar politicamente valendo-se da linguagem de reconhecimento proporcionada pelo direito. Como passo dessa disputa foi aprovada, em 2006, a LOSAN, que institui o direito à alimentação como um princípio fundamental. A formalização desse direito não é o fim da luta por reconhecimento, mas importante etapa. O Estado brasileiro reconheceu que para que todos sejam tratados com igual respeito e consideração, devem estar imersos em relações sociais que proporcionem a alimentação adequada. Também se comprometeu com a implementação de políticas públicas que promovam esse direito.

O direito é uma atitude reflexiva. Os cidadãos, ao sentirem-se injustiçados, violados em sua igualdade, podem conduzir seus sofrimentos e frustrações à esfera pública, exigindo reparação. Todavia, para que essas demandas tenham repercussão pública é fundamental o papel dos movimentos sociais, que canalizam os sofrimentos individuais em uma ação coletiva. Luta-se para que suas exclusões sejam reparadas. O Estado é importante nesse processo, pois possui poder de intervenção na economia e na sociedade, podendo contribuir para a correção da situação de exclusão.

Assim, é importante criar canais de comunicação que possibilitem que as demandas por direitos tenham maior repercussão pública, influenciando a sociedade e o Estado. Esses espaços são conseqüências das próprias exigências dos movimentos sociais, podendo ser institucionais e não-institucionais. A participação da população na formulação de políticas públicas proporciona ganho de eficiência e legitimidade. O destinatário começará a se ver como autor, ser participante, além de contribuir para a correção de falhas e adaptação da política a cada especificidade. Ninguém melhor que o destinatário para compreender quais as privações e exclusões a que é submetido.

Em relação à segurança alimentar diversos fóruns de participação já estão estabelecidos. Este trabalho fez a opção por apresentar quatro deles: a relatoria nacional pelo direito à alimentação, a Rede de Educação Cidadã/TALHER, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Esses fóruns foram escolhidos pela relevância, complementaridade e especificidade de cada um. São mecanismos nacionais que, no entanto, permitem que demandas muito específicas tenham uma grande repercussão. A relatoria nacional para o direito à alimentação verifica denúncias de violações à segurança alimentar em todo o país. Constatadas as lesões a direitos, conduzem-nas às autoridades locais, como vereadores e Ministério Público; nacionais, parlamentares, CONSEA etc., exigindo a reparação.

A Rede de Educação Cidadã propõe-se a trabalhar com os destinatários de políticas públicas de segurança alimentar. Por meio da educação popular pretendem despertar a consciência de direitos, o que proporcionará maior participação social, mais demandas por reconhecimento e a superação da pobreza política. Nesta o indivíduo compreende-se como sujeito despido de direitos e de valor social.

A atuação da Rede de Educação Cidadã foi fundamental para a construção das conferências de segurança alimentares preliminares ao evento nacional. Os indivíduos vendo-se como sujeitos de direitos demandarão por fóruns institucionais e não institucionais com maior frequência, exigindo direitos. Também exercerão maior controle sobre as políticas públicas de segurança alimentar.

O CONSEA é composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 por representantes governamentais. Sua estrutura procura respeitar a diversidade regional e cultural, possuindo vagas específicas para diversos grupos tradicionalmente excluídos: comunidades quilombolas, ribeirinhos, indígenas etc. Com isso, aumenta-se a interlocução entre esses grupos e esferas centrais de poder. Suas demandas têm maior possibilidade de influenciar governos, a mídia e a esfera pública.

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar reúne representantes da sociedade civil e governo de todo o país. É construída por meio de um longo e amplo processo democrático, sendo partes desse procedimento encontros locais, regionais e estaduais. A última Conferência reuniu quase 2000 delegados, sendo que todas etapas envolveram mais de 70 mil pessoas. O longo procedimento contribuiu para a construção da legitimidade do encontro. O evento em si foi o momento final de um amplo processo de diálogo e luta por direitos.

Esse estudo, ao apresentar esses fóruns, teve como objetivo demonstrar que há canais legítimos de mobilização e participação social. Não se ateve a uma crítica profunda a cada um deles, apontando erros e acertos, pretendia-se apontar potencialidades. A sociedade está mobilizada na luta pelo direito à alimentação. Políticas públicas de segurança alimentar não podem ser construídas de forma discricionária, desprezando todos esses canais de comunicação, sob pena de não garantir direitos e agravar exclusões.



No último capítulo, desenvolveu-se uma análise crítica à principal política pública destinada à segurança alimentar, o Programa Bolsa Família. Para isso foram utilizados os pressupostos do constitucionalismo democrático anteriormente expostos. Uma política pública que se propõe a garantir a segurança alimentar deve respeitar direitos fundamentais e estar aberta à participação.

Em um momento inicial, demonstrou-se o papel das políticas públicas no combate às desigualdades e na promoção de direitos. O Estado é uma estrutura que possui poder para intervir em diversos sistemas sociais, como a economia, impondo-lhes limites. Para tanto, é essencial o controle democrático, sobrepondo-se a outras pressões sociais que visam ao atendimento de interesses corporativos.

Contudo, políticas públicas que não estejam em consonância com o constitucionalismo democrático reafirmarão desigualdades, pois não promoverão a consciência de direitos e o restabelecimento de relações simétricas. Disparidades sociais não se combatem apenas com prestações materiais. O destinatário de políticas públicas deve reconhecer-se como sujeito igual em dignidade e merecedor de igual respeito e consideração, compreendendo a política pública como um direito, não como um favor.

Dessa forma, analisou-se se o Bolsa Família possibilita a correção de desigualdades sociais, promovendo direitos. Este estudo foi dividido em dois momentos. Inicialmente, resgatou-se a legislação que confere sustentação normativa ao programa. Normativamente, o PBF está de acordo com o constitucionalismo democrático? Visa promover direitos fundamentais e está aberto à participação? Em um segundo momento, desenvolveu-se a crítica com base no resultado da aplicação do programa em determinadas localidades. O Bolsa Família consegue atingir seus objetivos? Promove direitos? Restabelece relações simétricas?

Concluiu-se que normativamente o PBF está em consonância com o constitucionalismo democrático, pois tem como escopo a promoção do direito à alimentação e o combate à pobreza. Para isso, prevê a distribuição de rendas de forma participada. No entanto, foram constatados alguns pontos frágeis no programa, dentre eles, a pouca abertura à participação da sociedade civil no Conselho que desenvolve a gestão nacional dessa política pública; a grande discricionariedade do Poder Executivo em determinar os critérios de linha da pobreza, os indivíduos que serão atendidos e os valores pagos; e as condicionalidades.

Essas fragilidades, certamente, têm repercussões práticas, dificultando a consciência de direitos e a promoção da segurança alimentar. As condicionalidades, a excessiva discricionariedade do Poder Executivo distanciam o destinatário da política pública. Com isso, essa perde legitimidade e eficiência. Outros fatores como a pouca informação e a inoperância das instâncias de participação social agravam esses problemas.

Apesar de o Programa Bolsa Família não conseguir assegurar o direito à alimentação, não deve ser desprezado enquanto meio para a garantia da segurança alimentar. O programa conserva um potencial democrático e constitucional, devendo suas fragilidades serem enfrentadas para que o programa atinja seus objetivos. Para isso, é essencial o discurso de direitos fundamentando o controle democrático.

Por fim, cabe responder: o que é uma política pública de segurança alimentar que seja democrática e constitucional? O direito é uma atitude reflexiva, em que cada cidadão busca compreender o que é ser tratado como ser igual e livre, e, assim, quais os princípios serão a todos auto-impostos, para que esse ideal venha a realizar-se, estando em sua base o despertar da autonomia dos cidadãos. Esse projeto reflexivo envolve a participação, afinal são

os próprios cidadãos os autores dos princípios auto-atribuídos. Para isso, será essencial o uso de mecanismos que possibilitem que as demandas sociais influenciem a esfera pública e o Estado.

Uma política pública de segurança alimentar que esteja em consonância com o constitucionalismo e com a democracia é aquela que promove o direito à alimentação e é formulada e implementada de forma participativa. Com isso, possibilita o enfrentamento da pobreza política e das desigualdades econômicas, contribuindo para o restabelecimento de relações simétricas, que são a base do reconhecimento recíproco e o centro do direito.

## REFERÊNCIA

- ALCODER, M. P. *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano : evolución y perspectivas contemporâneas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- ANANIAS, P. *Ver as árvores e enxergar o bosque*. In.: *Informe CONSEA*. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 13 de agosto de 2007.
- ANDRADE, M. C. *Uma releitura crítica da obra de Josué de Castro*. In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Nova Cultura, 2004
- ASA. *Carta política do VI encontro nacional da Articulação do Semi-árido brasileiro (EnconAsa)*. ASA: Ceará, 2006.
- AZEVEDO, D. A. *Por uma compreensão constitucionalmente adequada da assistência social*. *Cidadania em Foco – Belo Horizonte: Fumarc*, n.º 34, 1.º a 15 de outubro de 2004, p. 6.
- BARRETO, V. T. *Josué de Castro e os caranguejos com cérebros*. In: especial para a Folha. Disponível em: <http://www.josuedecastro.org.br/index01.htm>, acessado em: 7 de agosto de 2007
- BARRETO, V. e GUSMÃO, A. *Rede de Educação Cidadã/ Talher Nacional*. Entrevista realizada em Brasília, dia 27 de Agosto, de 2007. Entrevistadora: Claire de Grave. Brasília, 2007.
- BASTISTA FILHO, M. e BATISTA, L. V. *A geografia da fome 50 anos depois: o que mudou?* In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BAUMAN, Z. *Globalização: as conseqüências humanas*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- \_\_\_\_\_. *Modernidade Líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- \_\_\_\_\_. *Vidas desperdiçadas*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- \_\_\_\_\_. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2005b.

BECK, U. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. In: BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BELIK, W. et al. *Políticas de combate à fome no Brasil*. In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003c.

BETTO, F. Apresentação. Rede de Educação Cidadã. *Vamos lá fazer o que será: mobilização social e educação cidadã*. 2/ ed. Rede de Educação Cidadã. Brasília: TALHER Nacional, 2006.

\_\_\_\_\_. *Necrocombustíveis*. In: *Informe CONSEA*. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 10 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Calendário do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007b.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

\_\_\_\_\_. *Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto 6135, de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003. cria o programa Bolsa Família e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Instrução Normativa nº 01 de 20 de maio 2005*. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para Constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria G.M. nº 551/05*. Regula a gestão de condicionalidades do programa bolsa família.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 306, de 05 de julho de 2005*. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

BEURLEN, A. *O direito humano à alimentação adequada no Brasil*. Dissertação de mestrado: UFPE.

BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F. L. S. *Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil*. In.: CONTI, I. L., PIOVESAN, F. *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

CARVALHO NETTO, M de. *A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de*

*constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da Constituição.* In: Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum Administrativo, ano 1, n° 1, março de 2001. pp 11-21

\_\_\_\_\_. Prefácio – *A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível.* In.: CATTONI, M. *Poder constituinte e patriotismo constitucional: o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

\_\_\_\_\_. *Eleições, Direito e Política.* In.: OBSERVATÓRIO DA CONSTITUIÇÃO E DA DEMOCRACIA. *Eleições e Democracia.* n° 7. Sociedade Tempo e Direito: Brasília, setembro de 2006. p. 14-15.

CASTRO, J. *A explosão demográfica e a fome no mundo.* In: CASTRO, J. *Fome um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro.* Anna Maria de Castro (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Fome como força social: fome e paz.* In: CASTRO, J. *Fome um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro.* Anna Maria de Castro (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.

\_\_\_\_\_. *Projeto Tracunhaém: o nordeste do Brasil e a campanha mundial contra a fome.* In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003c.

\_\_\_\_\_. *Entrevista com Josué de Castro – As tarefas: lutar contra a poluição, dar um sentido ao crescimento, prever uma autoridade mundial...* . In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003d.

\_\_\_\_\_. *A miséria na abundância: a fome nos Estados Unidos da América.* In: CASTRO, J. *Fome um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro.* Anna Maria de Castro (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003e.

\_\_\_\_\_. *Armamentismo (discurso).* In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003f.

\_\_\_\_\_. *Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço.* 4° ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, A. M. *Apresentação da quarta edição.* In: CASTRO, J. *Fome um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro.* Anna Maria de Castro (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003<sup>1</sup>.

CHAIBUB, J. R. W. *Programas de transferência de renda e enfrentamento da pobreza no Brasil: inclusão social via trabalho ou assistência?* In. *Ser Social: Revista do Programa de pós-graduação em política social da UnB.* Departamento de Serviço Social –v.1, n.1 (1° semestre, 1998). Brasília, Ser Social UnB, 1998-. Semestral. p. 33-60.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* São Paulo: Moderna, 1982.

COMITÊ de SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL. Sessão (30.: 2004: Roma, Itália), *Diretrizes voluntárias para o direito à alimentação,* Roma, 20-23 de setembro de 2004. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

COMPARATO, F. K. *E agora, Brasil?* In.: *Folha de São Paulo*. 03.03.2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2629>, acessado em: 23 de março de 2008.

CONSEA. *Informe CONSEA*: Ceará realiza o maior evento mundial sobre segurança alimentar. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 22 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Informe CONSEA*: Populações mais vulneráveis devem ter ações específicas. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 26 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Informe CONSEA*: conferência defende interrupção imediata da transposição do São Francisco. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 10 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. I Conferência nacional de segurança alimentar: relatório final, 1994. disponível em: <http://www4.prossiga.br/fome/publicacoes/consea.pdf>, acessado em: 4 de setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. *III Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional*: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Relatório Final. 2007b.

\_\_\_\_\_. *Informe CONSEA*: pobreza extrema atinge menor índice e Brasil ultrapassa meta da ONU. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 30 de agosto de 2007.

COMITÊ NACIONAL PARA CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO. *Relatório nacional brasileiro para a Cúpula Mundial de alimentação*. Roma, 1996.

COSTA, A. B. *Poder constituinte e democracia*: um debate necessário. In.: OBSERVATÓRIO DA CONSTITUIÇÃO E DA DEMOCRACIA. *A Constituição ameaçada*. n° 1. Sociedade Tempo e Direito: Brasília, janeiro de 2006. p. 8-9.

\_\_\_\_\_. e ROCHA, E. G. *Segurança alimentar*: sua previsão constitucional. In.: *Notícia do Direito brasileiro*. Nova série, n° 13 (2006). Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2006.

DEMO, P. *A pobreza da pobreza*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pobreza política, direitos humanos e educação*. In.: Souza Júnior, J. G. [et al.] (org). *Educando para direitos humanos*: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade. Porto Alegre: Síntese, 2004.

DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O império do direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. *Domínio da vida*: aborto, eutanásia e liberdades individuais. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003b.

FAO. *Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação*. Roma, 1996. Disponível em: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto_2.html), acessado em: 23 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. *Assessment of the world food security situation*. Rome, 2007. disponível em: [www.fao.org](http://www.fao.org), acessado em: 16 de setembro de 2007.

FIALHO, P. J. F. *O programa Bolsa Família em São Luís (MA) e Belém (PA): um estudo sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do programa na condição de vida das mulheres*. Dissertação de mestrado: Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2007. disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>, acessado em: 19 de fevereiro de 2008.

FIGUEIREDO, I. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2006.

FREITAG, B. *A norma social: gênese e conscientização*. In: SOUZA JÚNIOR, J. G. (ORG) *O direito achado na rua*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

GIDDENS, A. *A vida em uma sociedade pós-tradicional*. In: BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

\_\_\_\_\_. *Risco, confiança, reflexividade*. In: BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997b.

GUATTARI, F. e ROLNIK, S. *Micropolítica: cartografia do desejo*. 7º ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

HABERMAS, J. *Between facts and norms: an author's reflections*. Denver University Law Review. Denver, v. 76, n. 4 p. 937-942, 1998-1999.

\_\_\_\_\_. *O discurso filosófico da modernidade: doze lições*. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Era das transições*. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade, volume I*. ed. 2. tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade, volume II*. ed. 2. tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *A virada pragmática de Richard Rorty: contextualismo, razão e naturalização*. In.: SOUZA, J. C (org.). *Filosofia, racionalidade e democracia: os debates Rorty e Habermas*. São Paulo: ed. UNESP, 2005.

\_\_\_\_\_. *Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research*. Communication Theory. Frankfurt. V.16. 2006, p. 411-426.

HECK, S. *Fome de pão, sede de beleza*. In: *Informe CONSEA*. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 16 de outubro de 2007.



HESPANHA, A. M. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Ária Beatriz Nizza da Silva. 2º ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HONNETH, A. *Democracia como cooperação reflexiva: John Dewey e a teoria democrática hoje*. In.: SOUZA, J. (ORG) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: EdUnB, 2001.

\_\_\_\_\_. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

KANT, I. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

KOSELLECK, R. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9º ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LASH, S. *Sistemas especialistas ou interpretação situada? Cultura e instituições no capitalismo desorganizado*. In. BECK, U., GIDDENS, A., LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

LYRA FILHO, R. *Filosofia geral e filosofia jurídica, em perspectiva dialética*. In.: CARLOS PALÁCIO, S. J. *Cristianismo e história*. São Paulo: Edições Loyola, 1982.

MAGALHÃES, R. *Enfrentando a pobreza, Reconstruindo os vínculos, sociais: as lições da Ação pela Cidadania, Contra a Fome e a Miséria, Pela Vida*. Cadernos de Saúde Pública. 18(Suplemento)121 – 137, 2002.

MALUF, R. S. J. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes para a segurança alimentar*. Informe CONSEA. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 16 de agosto de 2007b.

\_\_\_\_\_. Entrevista realizada durante o seminário de apresentação do estudo, realizado pelo Instituto Polis, do sistema descentralizado de SAN nas regiões metropolitanas (comandado pelo MDS e pela FAO), em Brasília, dia 15 de Agosto, de 2007. Entrevistadora: Claire de Grave. Brasília, 2007c.

MASTRANGELO, C. *Agências reguladoras e participação popular*. Porto Alegre: livraria do advogado, 2005.

MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. Tradução de Lívio Xavier. 4º ed. São Paulo: Nova Cultura, 1987.

MAUS, I. *Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisdicional na “sociedade órfã”*. Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque. Novos Estudos Sebrap, nov. 2000, p.183-202

MELO FILHO, D. A. de *Uma hermenêutica do ciclo do caranguejo*. In.: ANDRADE, M. C. de [et al.] *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENEZES, F. *O Conceito de insegurança alimentar*. In: ACTION.AID. *As Faces da pobreza no Brasil: programa de trabalho*. Rio de Janeiro: Arte Maior Gráfica e Editora, 1999.

MESQUITA, C. S. *O programa bolsa família: uma análise do seu impacto e alcance*. Dissertação de mestrado: programa de pós-graduação em política social, Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>, acessado em: 15 de janeiro de 2008.

MÉSZÁROS, I. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* Tradução: Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

MILOVIC, M. *Ética e Metafísica*. Texto no xerox.

MOASSAB, A. e PRADO, J. L. A. *O programa Bolsa Família na revista Veja: do assistencialismo à emancipação*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e sociabilidade”, do XVI Encontro da Compós, na UTP, em Curitiba, PR, em junho de 2007. disponível em: [http://www.compos.org.br/data/biblioteca\\_193.pdf](http://www.compos.org.br/data/biblioteca_193.pdf), acessado em: 23 de março de 2008.

MORRALL, J. B. *Aristóteles*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

MÜLLER, F. *Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?*. In: PIOVESAN, F. *Direitos humanos, globalização econômica e interação regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia* –[tradução Peter Naumann]. 2ºed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

OLIVEIRA, M. S. C. *Por uma construção democrática do direito à saúde: a Constituição federal, os instrumentos de participação social e a experiência do conselho nacional de saúde*. Dissertação de mestrado UnB, 2005.

ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: [http://www.aids.gov.br/final/biblioteca/legislacao/vol1\\_3.htm](http://www.aids.gov.br/final/biblioteca/legislacao/vol1_3.htm), acessado em 26 de março de 2005.

PAIXÃO, C. *A Constituição subtraída*. In: OBSERVATÓRIO DA CONSTITUIÇÃO E DA DEMOCRACIA. *A Constituição ameaçada*. nº 1. Sociedade Tempo e Direito: Brasília, janeiro de 2006. p. 4-5.

PEREIRA, T. G. *O programa de transferência de renda bolsa família na perspectiva do direito humano à alimentação adequada: o caso das moradoras da vila Santo Afonso*. Teresina-PI. Dissertação de mestrado em ciências e saúde: Centro de Ciências da Saúde, UFPI, 2006.

PINIGASSI, G. *Inquérito populacional sobre a percepção da segurança alimentar intrafamiliar no município de Campinas, SP*. Tese de doutorado, Unicamp, 2005.

PIOVESAN, F. *Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Direito à Alimentação Adequada: mecanismos nacionais e internacionais*. In.: CONTI, I. L., PIOVESAN, F. *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

PLATAFORMA DHESC BRASIL. *Direitos humanos econômicos, sociais e culturais. O cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Contra informe da sociedade civil –resumo executivo*. Observações conclusivas do comitê. Comentários/PlataformaDHESC Brasil. Brasília: Plataforma DhESC Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_, FASE, AGENDE. *Recomendações do Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) ao Estado brasileiro*. Passo Fundo/Brasília, 2005.

POLIS. *Subsídios para a implantação de sistema descentralizado de SAN em regiões metropolitanas: documento base para a discussão na oficina final do projeto*. 2007.

PORTAL IBASE. *Quem somos*. Disponível em: <http://www.ibase.org.br>, acessado em: 8 de agosto de 2007.

RESENDE, L. F. L. *Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais*. Brasília: IPEA, 2000.

RORTY, R. *Verdade, universalidade e política democrática: justificação, contexto, racionalidade e pragmatismo*. In.: SOUZA, J. C (org.). *Filosofia, racionalidade e democracia: os debates Rorty e Habermas*. São Paulo: ed. UNESP, 2005

ROSENFELD, M. *A identidade do sujeito constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RUANO, O. *O chamado da FAO e as respostas na ação*. In.: *Informe CONSEA*: Ceará realiza o maior evento mundial sobre segurança alimentar. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 22 de junho de 2007.

SANTOS, B. S. *Constitucionalismos perversos*. In: OBSERVATÓRIO DA CONSTITUIÇÃO E DA DEMOCRACIA. *Judiciário e democracia*. n° 4. Sociedade Tempo e Direito: Brasília, maio de 2006. p24.

SANTOSb, M. J. *Benefício da prestação continuada: direito assistencial como meio de efetivação da cidadania*. In. *Ser Social*: Revista do Programa de pós-graduação em política social da UnB. Departamento de Serviço Social –v.1, n.1 (1° semestre, 1998). Brasília, Ser Social UnB, 1998-. Semestral. p. 61-102

SANTOSc, J. M. *Desenvolvimento social e política pública: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do Bolsa Família no corede norte do Rio Grande do Sul*. PUCRGS: Dissertação de Mestrado, 2007. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/>, acessado em: 19 de fevereiro de 2008.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4° ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCIENCE, C. (1994) *A cidade*. In: *Chico Science & Nação Zumbi*. Da lama ao Caos (CD).

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STRECK, L. L. *O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais*. In: SARLET, I. W. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, J. G. *Da Agroenergia o compromisso da FAO*. In: *Informe CONSEA*. Enviado por e-mail: [ascom@consea.planalto.gov.br](mailto:ascom@consea.planalto.gov.br), 07 de agosto de 2007.

SKINNER, Q. *A liberdade antes do Liberalismo*. Trad. Raul Fikker, São Paulo: UNESP, 1999.

\_\_\_\_\_. *Visões da política: questões metodológicas*. Algés: Difel, 2005.

VALENTE, L. S. V. Et al. *Compreendendo a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil – Lições aprendidas. Estudo de caso revisado*. In.: VALENTE, L. S. V. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez editora, 2002.

\_\_\_\_\_. *O direito à alimentação*. In: LIMA JR. J. B. e LENA, Z. (orgs.) *Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Edições Loyola, 2002b.

\_\_\_\_\_. Entrevista realizada em Brasília, dia 21, de Setembro, de 2007. Entrevistador: Eduardo Gonçalves Rocha. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos*. Saúde e Sociedade. v.12. n° 1, jan-jul/2003. Disponível em: [http://www.apsp.org.br/saudesociedade/XII\\_1/fome\\_desnutricao\\_e\\_cidadania.htm](http://www.apsp.org.br/saudesociedade/XII_1/fome_desnutricao_e_cidadania.htm). acessado em: 1 de novembro de 2005

WARAT, L. A. *Manifesto para uma ecologia do desejo*. In.: WARAT, L. A. *A procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WLODARSKI, R. *Os programas de transferência de renda do município de Ponta Grossa: benefício de prestação continuada – BPC e Bolsa Família, como ações de enfrentamento da pobreza*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Ponta Grossa 2007. p.133 e ss.

YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 5° ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ZERO QUATRO, F. *Manifesto caranguejos com cérebros*. 1992. Texto recebido por e-mail. Acessado em 07 de agosto de 2007.

ZIEGLER, J. *O direito de comer*. Entrevista concedida à Carta Capital, em oportunidade da visita do Relator pelo Direito à alimentação ao Brasil. 2002. Disponível em: [http://carosamigos.terra.com.br/da\\_revista/edicoes/ed62/entrevista.asp](http://carosamigos.terra.com.br/da_revista/edicoes/ed62/entrevista.asp), acessado em: 3 de dezembro de 2007.

\_\_\_\_\_. *O Direito à alimentação*. Relatório elaborado pelo relator especial sobre o Direito Humano à Alimentação, submetido de acordo com a resolução 200/10 da Comissão de Direitos Humanos: adendo, Missão ao Brasil, jan 2003. Disponível em: <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/realbrasil/ziegler.htm>, acessado em: 20 de março de 2005.

ZIMMERMANN, C. R. *Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o Caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil*. Revista Internacional de Direitos Humanos. n° 4, Ano 3, 2006.

## ANEXO I

O quadro abaixo mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber:

**Famílias com um adolescente de 16 ou 17 anos:**

Renda Mensal <i>per capita</i>	Composição familiar com membros de:		Valor do benefício antes do BVJ	Valor do benefício após o BVJ
	0 a 15 anos	16 e 17 anos		
De R\$ 60,00 a R\$ 120,00	1 membro	1 membro	R\$ 18,00	R\$ 48,00
	2 membros	1 membro	R\$ 36,00	R\$ 66,00
	3 ou + membros	1 membro	R\$ 54,00	R\$ 84,00
Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	1 membro	R\$ 58,00	R\$ 88,00
	1 membro	1 membro	R\$ 76,00	R\$ 106,00
	2 membros	1 membro	R\$ 94,00	R\$ 124,00
	3 ou + membros	1 membro	R\$ 112,00	R\$ 142,00

Fonte: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/informe-pbf/informe-pbf-control-social/informe-ics-10-final.mht](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-control-social/informe-ics-10-final.mht)

**Famílias com dois ou mais adolescentes de 16 e 17 anos:**

<b>Renda Mensal <i>per capita</i></b>	<b>Composição familiar com membros de:</b>		<b>Valor do benefício antes do BVJ</b>	<b>Valor do benefício após o BVJ</b>
	<b>0 a 15 anos</b>	<b>16 e 17 anos</b>		
De R\$ 60,00 a R\$ 120,00	1 membro	2 ou + membros	R\$ 18,00	R\$ 78,00
	2 membros	2 ou + membros	R\$ 36,00	R\$ 96,00
	3 ou + membros	2 ou + membros	R\$ 54,00	R\$ 114,00
Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	2 ou + membros	R\$ 58,00	R\$ 118,00
	1 membro	2 ou + membros	R\$ 76,00	R\$ 136,00
	2 membros	2 ou + membros	R\$ 94,00	R\$ 154,00
	3 ou + membros	2 ou + membros	R\$ 112,00	R\$ 172,00

Fonte: [mhtml:http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/informe-pbf/informe-pbf-controle-social/informe-ics-10-final.mht](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-controle-social/informe-ics-10-final.mht)