

# PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO POR MEIO DO COMBATE À POBREZA?

Sofia Bertolini Martinelli<sup>§§§§§</sup>

Victória Vitti de Laurentiz<sup>\*\*</sup>

Eduardo Saad-Diniz<sup>\*\*\*</sup>

**Resumo:** a pobreza e a fome são problemas considerados prioridades por vários países e organizações internacionais como a ONU. Pretende-se demonstrar que os esforços governamentais nos países latino-americanos vêm priorizando principalmente uma dimensão do direito à alimentação: o acesso. O progresso brasileiro em termos de redução da fome está fortemente relacionado ao Programa Bolsa Família. Ademais, desde uma perspectiva de direitos humanos, discute-se se esse tipo de política pública é adequado para garantir a realização do direito à alimentação. Assim, com base no conceito moderno de *Food Law*, busca-se garantir o direito à alimentação em sua dimensão mais complexa: a adequação.

**Palavras-chave:** direito humano à alimentação; programas de distribuição condicionada de renda; direito alimentar; políticas públicas; segurança alimentar.

## 1. Métodos e procedimentos

O artigo é desenvolvido através do método dedutivo, considerando os conceitos de *Food Law* e direito humano à alimentação. O conceito de *Food Law* servirá de base às definições de “segurança alimentar”, “soberania alimentar” e “justiça alimentar”. Esses últimos aspectos, por sua vez, servirão como fundamentos teóricos à análise do papel das políticas públicas de transferência de renda no endereçamento dos objetivos compreendidos no direito humano à alimentação. A investigação é baseada em métodos comparativos e observacionais, que analisam como as políticas de transferência de renda na América Latina têm impactado a realização do direito humano à alimentação.

---

\* Doutoranda em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Integrante da clínica de estudos “Yale- USP Food Law Clinic” ([sofia.bmartinelli@hotmail.com](mailto:sofia.bmartinelli@hotmail.com))

\*\* Doutoranda em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Integrante da clínica de estudos “Yale- USP Food Law Clinic” ([victoria.laurentiz@gmail.com](mailto:victoria.laurentiz@gmail.com))

\*\*\* Prof. Livre Docente da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto e do Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (FDRP/PROLAM/USP). Coordenador da clínica de estudos “Yale-USP Food Law Clinic” ([eduardosaaddiniz@gmail.com](mailto:eduardosaaddiniz@gmail.com)). Para mais informações sobre a clínica: <<http://sites.usp.br/businessandcrime/>>.

## 2. Resultados

A FAO estima que um terço de todos os alimentos produzidos no mundo - 1,3 bilhão de toneladas - seja perdido ou desperdiçado. Este montante, segundo a instituição, poderia alimentar cerca de dois bilhões de pessoas, o que põe em xeque a ideia de que a fome teria a escassez de alimentos como sua principal causa. É nesse sentido que, desde o trabalho de Amartya Sen “Pobreza e Fome”, a fome passou a ser compreendida mais como uma questão de distribuição e desempoderamento do que simplesmente baixa produtividade ou menos recursos (SEN, 1981). A realidade brasileira corrobora essa percepção.

Segundo a pesquisa feita pelo professor Danilo Rolim Dias de Aguiar, a produção brasileira de alimentos é mais que suficiente para satisfazer as necessidades nutricionais diárias de toda a população nacional. No estudo, Aguiar converteu a produção agrícola e pecuária do país - excluindo os volumes exportados e os alimentos processados - em calorias e proteínas e dividida pelas necessidades diárias de cada pessoa - 2.000 calorias e 51 gramas de proteína. Nesse cenário, as estatísticas de 2013 mostram que haveria alimentos mais do que suficientes para garantir a sobrevivência de todos: o valor de produção considerado na pesquisa correspondia a 118% das necessidades individuais em termos de calorias. Em relação às proteínas, o excedente foi de 60%.

Eis, portanto, que a moderna produção de alimentos é permeada por um paradoxo: com mais comida do que nunca, a fome, no entanto, permanece. Na última década, a taxa de produção global de alimentos foi maior que a taxa de crescimento da população global. Pesquisas e modelos de projeção econômica explicam que o mundo já produz mais do que o suficiente para alimentar todos no planeta (FAO, 2009).

Em relação à produção de alimentos, a América Latina tornou-se o maior exportador mundial de alimentos, superando a América do Norte no início dos anos 2000 e, desde então, mostrou uma tendência de crescimento, segundo o relatório da FAO “O estado dos mercados de *commodities* agrícolas”.

Apesar disso, muitas pessoas ainda sofrem com a fome no Brasil. O mesmo ocorre na América Latina como um todo. Nesse sentido, a fome não pode ser associada somente a produção e recursos agrícolas. Trata-se, como já havia anunciado Amartya Sen, de uma questão de distribuição e desempoderamento.

A partir disso, seria possível supor que a garantia do direito à alimentação exigiria apenas estratégias para melhorar o acesso a alimentos? Para responder a essa pergunta, é necessário responder a uma questão anterior: quando se define o direito humano à alimentação, o que este direito deve abarcar?

Mais do que um simples direito de estar livre da fome, o direito à alimentação inclui o direito a um padrão de vida adequado (KÜNNEMANN; EPAL-RATJEN, 2004). O direito à alimentação também está profundamente relacionado ao direito à vida e ao direito à saúde. Isso porque, além de permitir a sobrevivência física dos indivíduos, é essencial para o desenvolvimento de suas capacidades físicas e mentais. Dessa forma, o direito à alimentação é também uma dimensão da vida digna (POL, 2011). Frente a isso, este direito não pode ser entendido estritamente em termos de acesso a alimentos, pois deve também abranger sua qualidade (segurança e caráter nutricional) e seus métodos de produção.

Portanto, o direito fundamental à alimentação é um direito humano complexo, que envolve uma combinação de deveres positivos e negativos dos Estados e instituições internacionais. A palavra direito à alimentação implica uma medida positiva necessária para alcançar esses direitos. Por outro lado, quando o direito à alimentação não está sendo respeitado, deveres negativos podem ser atribuídos aos Estados e outros atores que falharam em seu dever de não prejudicar.

Considerando o papel desempenhado pelos Estados em relação ao direito à alimentação, Olivier de Schutter destaca três obrigações diferentes: o dever de respeitar, proteger e promover. A obrigação de respeitar traduz um dever negativo no sentido de que os Estados não devem interferir nos meios pelos quais as pessoas adquirem alimentos. A obrigação de proteger está relacionada à aplicação da lei. A proteção do direito à alimentação significa que os Estados devem priorizar o acesso dos cidadãos a alimentos adequados contra violações cometidas por outros atores privados. Finalmente, a obrigação de promover implica a melhoria dos meios pelos quais o direito à alimentação pode ser eficaz. A promoção do direito à alimentação não se restringe assim, a uma obrigação de fornecimento, mas também traduz medidas indiretas como a distribuição de terras (POL, 2011).

Dessa maneira, com base no fato de que muitos países latino-americanos possuem leis que reconhecem o direito à alimentação adequada, considera-se que a América Latina alcançou grandes progressos em termos de proteção e promoção do direito à alimentação (POL, 2011). No entanto, a mera prescrição legal de alimentos como um direito não implica o

cumprimento imediato e automático de todos os requisitos apontados acima. Da mesma forma, a complexidade desse direito humano significa que qualquer solução simplista não é suficiente para garanti-lo. Neste último sentido, a implementação do direito à alimentação deve levar em conta os conceitos mais recentes relacionados à *Food Law*.

Desde uma perspectiva tradicional, o *Food Law* diz respeito à regulação de alimentos. Assim que, em termos de produção, comércio e consumo, a regulamentação de alimentos não é novidade. No entanto, devido aos avanços da tecnologia, a sociedade moderna reformulou as formas de produção de alimentos e os próprios alimentos, bem como as aspirações sociais relacionadas ao consumo. E o *Food Law* não permaneceu imune a essas mudanças.

Além de suas funções regulatórias tradicionais, o *Food Law* assumiu preocupações quanto aos sistemas alimentares. Basicamente, os sistemas alimentares representam a relação entre aspectos ambientais, econômicos, saudáveis e sociais da produção de alimentos.

Nesse contexto, o *Food Law* pode ser dividido em cinco fases sequenciais e cumulativas: comércio, segurança, marketing, nutrição e sistemas. No que diz respeito à fase comercial, o *Food Law* pretende preservar o comércio de alimentos, prevenir a fraude alimentar e promover o comércio de alimentos. Ao abordar questões de segurança, o *Food Law* regula, eminentemente, a fabricação e o manuseio dos alimentos ao longo da cadeia de suprimentos, visando seu aspecto sanitário. O *Food Law* também regula o marketing de alimentos estabelecendo as formas de transmissão de informações aos consumidores. A regulamentação nutricional está relacionada à rotulagem nutricional dos alimentos, bem como à regulamentação de suplementos alimentares e a questões como desnutrição e obesidade. Finalmente, pela abordagem dos sistemas alimentares, o *Food Law* reconhece que a alimentação é mais do que uma necessidade, é uma construção social e requer reflexão sobre os métodos preferíveis de produção, processamento, preparação, embalagem, promoção, vendas, preparação, distribuição e consumo de alimentos (ROBERTS, 2016).

Por tudo isso, o *Food Law* consiste na sistematização de muitos conceitos relacionados ao direito à alimentação, tais como segurança (sanitária e nutricional), mas, além disso, soberania e justiça.

O conceito de soberania alimentar não equivale à noção de autossuficiência em termos de produção de alimentos. O termo soberania alimentar foi primeiramente utilizado pelo movimento Via Campesina para fazer frente à liberalização do comércio de alimentos. À

época, o termo identificava o direito dos povos de definir suas próprias políticas agrícola e de alimentos, de proteger e regular a produção e o comércio agrícola doméstico, a fim de alcançar seus objetivos de desenvolvimento sustentável, e de determinar em que medida eles desejavam ser independentes e restringir o despejo de produtos em seus mercados”(DUTILLEUL; BUGNICOURT, 2013). Assim, a soberania alimentar se concentra no empoderamento dos cidadãos e dos países na definição de suas próprias políticas alimentares, agrícolas e de cultivo (ROBERTS, 2016).

Igualmente, a noção de justiça alimentar também engloba uma visão de justiça social, ambiental e econômica, melhor nutrição e saúde e ativismo comunitário. Além disso, ela aborda a desproporcionalidade das barreiras ambientais à alimentação saudável experimentada por comunidades negras e de baixa renda. O conceito de justiça alimentar se alinha com os objetivos da justiça social, que exigem o reconhecimento dos direitos humanos, oportunidades iguais e tratamento justo (HAYES; CARBONE, 2015).

Assim, para aprimorar os sistemas alimentares, o *Food Law* deve abordar questões de soberania alimentar e também justiça alimentar. Todos esses conceitos - assim como a ideia de *Food Law* ora defendida para a América Latina - estão reunidos sob o direito humano à alimentação (ROBERTS, 2016).

No contexto latino-americano, os países experimentam falta de aplicação da lei, ao mesmo tempo em que subsiste um quadro de grande desigualdade social. Nesse compasso, apesar da proteção legal conferida ao direito à alimentação, como já apontado, a América Latina ainda enfrenta um desafio bastante primitivo: a fome. Por essa perspectiva, o primeiro grande problema do direito à alimentação se dá em termos de acesso (POL, 2011).

Segundo a FAO, a América Latina foi a primeira região do mundo a assumir o compromisso de eliminar a fome até 2030 e também foi a única a atingir as metas da Cúpula Mundial de Desenvolvimento do Milênio e dos Governos em 2014: reduzir pela metade o número de pessoas com fome e a um percentual inferior a 5% da população.

Com foco na meta de 2030, foi criada a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome para promover uma integração regional em termos de combate à fome por meio de políticas e projetos públicos multissetoriais. Nesta iniciativa, foi aprovado o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome de 2025, que inclui programas de alimentação escolar, apoio à agricultura familiar, programas de alimentação e proteção social, alimentação saudável, gestão de riscos e adaptação e mitigação das mudanças climáticas.

Considerado o principal exemplo do combate à fome na América Latina, o Brasil sempre foi um grande produtor de alimentos. Apesar disso, parte considerável de sua população enfrentava situação de insegurança alimentar. Depois de assumir os compromissos internacionais, o país alcançou as duas metas da FAO dois anos antes do prazo final. Segundo o relatório da FAO “Situação da Insegurança Alimentar no Mundo 2015”, o Brasil apresentou um decréscimo de 82,1% no número de desnutridos entre 2002 e 2014. A redução percentual na América Latina no mesmo período foi de 43,1%.

O progresso brasileiro em termos de acesso a alimentos está fortemente relacionado ao Programa Bolsa Família. Implementado em 2003, o Bolsa Família consiste em um programa de transferência condicional de renda destinado a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Após anos em funcionamento, estudos sobre o Programa Bolsa Família certificam seus efeitos positivos sobre a educação e a saúde das famílias beneficiárias, bem como para a economia brasileira em geral. Em termos de acesso a alimentos, os resultados também são positivos, na medida em que as famílias beneficiadas são mais propensas a gastar seus recursos em comida (CAMPELLO; NERI, 2013).

Não sem razão, o Bolsa Família foi apontado pela FAO como uma das principais estratégias adotadas pelo país que resultou na superação da fome. O Programa também rendeu ao Brasil um prêmio internacional de prestígio, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), em razão do caráter inovador da redução da pobreza, tendo sido considerado o mais importante do mundo dentro dos grupos de programas de transferência condicional de renda. A instituição apontou, ainda, que o Bolsa Família deveria servir de exemplo para que mais países implementassem programas semelhantes, o que aconteceu em vários países da América Latina.

Considerando o Bolsa Família, não seria exagerado dizer que os programas de renda têm um custo-benefício relativamente baixo. No Brasil, o programa corresponde a não mais que 0,5% do produto interno bruto, mas tirou milhões de pessoas da pobreza. Os estudos brasileiros sobre os resultados do Programa incluem questões relacionadas a alimentos. Por exemplo, estimou-se que 88% do valor do benefício é gasto em alimentos (DUARTE; SAMPAIO; SAMPAIO, 2009), o que indicaria um impacto positivo na dimensão de acesso a alimentos do direito à alimentação.

Esse progresso em termos de acesso a alimentos, no entanto, não se deu sobre outros aspectos do direito à alimentação. Isso porque estar livre da fome é apenas um limite mínimo

em relação ao direito à alimentação. Mais do que apenas comida, também é necessário pensar na adequação do alimentos. Não apenas em termos nutricionais, mas também em relação aos aspectos de sustentabilidade e aos padrões culturais (POL, 2011). Por mais complexo que possa parecer, o direito à alimentação tem relações diretas com a agricultura, meio ambiente, cultura e movimentos sociais, os quais, em maior ou menor medida, também interferem no acesso em si, mas não se restringem a ele.

Uma vez que as políticas de erradicação da fome na América Latina são fortemente orientadas para o acesso a alimentos através do aumento do poder de compra, poucas são as discussões no tocante à dimensão da adequação do direito à alimentação, o que revela muitos desafios para a região em termos de soberania alimentar e justiça alimentar (para não falar também de diversidade alimentar e democracia alimentar).

Nesse sentido, cita-se a pesquisa conduzida por SALDIVA; SILVA; SALDIVA (2010), que analisou o estado nutricional de crianças menores de cinco anos em um município da região nordeste do Brasil, região onde se concentra o maior número de beneficiários. Em síntese, os resultados apontam não haver diferenças estatísticas entre o estado nutricional das crianças beneficiárias e não beneficiárias. O déficit médio de peso foi de 4,3% e o déficit de altura, de 9,9%. Além disso, o excesso de peso foi de 14,0%. Em ambos os grupos, a ingestão de frutas e vegetais foi baixa e semelhante entre si. Não obstante, identificou-se que os filhos de famílias beneficiárias do Programa têm um risco três vezes maior de consumir doces. Por esses motivos, os resultados do padrão de consumo alimentar dessa população apontam para uma situação de risco alimentar e nutricional.

Em suma, não há uma correlação direta entre a renda e a nutrição adequada. Para garantir dietas equilibradas e saudáveis, também é necessário investir em atividades educativas em nutrição. Nesse sentido os programas de transferência de renda representam apenas a dimensão negativa dos deveres dos Estados, não englobando os deveres positivos, referentes à promoção de uma política alimentar orientada para o exercício autônomo dos direitos pelos cidadãos e tampouco políticas públicas que sejam capazes de efetivamente endereçar os sistemas alimentares.

### **3. Conclusões**

O último relatório da ONU mostra que o número de pessoas famintas em todo o mundo aumentou pela primeira vez em mais de uma década. O recuo na América Latina está

relacionado principalmente à recessão econômica. Embora esse possa ser um exemplo extremo, destaca a importância de se pensar as políticas alimentares para além do combate à pobreza. É sob essa perspectiva que se aponta o sucesso do Brasil no combate à fome relacionado mais à transferência de renda do que a uma verdadeira transformação nas políticas alimentares.

Os desafios impostos à realização do direito à alimentação na América Latina requerem a consideração de que o direito humano à alimentação é um direito acionável judicialmente - isto é, um direito que pode ser interpretado pelos tribunais e pode ser objeto de litígios (COURTIS, 2007).

A América Latina não mais pode relegar a soberania e a justiça alimentar a segundo plano. As questões ambientais, culturais e sociais que envolvem a produção e consumo de alimentos não podem ser ignoradas. Com isso, não se pretende afirmar que a erradicação da fome prescinde do combate à pobreza e à desigualdade. Mas concentrar esforços apenas na redução das diferenças sociais por meio da transferência de renda não é suficiente para a garantia do direito à alimentação.

A soberania alimentar e a justiça alimentar exigem preocupações reais sobre o que os cidadãos estão consumindo e o modo como os alimentos são produzidos. Para enfrentar os desafios da realização do direito à alimentação, a América Latina necessita de mais estudos de *Food Law* que integrem as dimensões interdisciplinares dos sistemas alimentares, o que, por vezes, exige o engajamento de múltiplos *stakeholders* - Estados, consumidores e empresas - em que a legislação alimentar funciona como instrumento de articulação.

Nesse sentido, os programas de transferência de renda requerem indicadores do exercício efetivo do direito à alimentação, a fim de se transformarem em verdadeiras políticas alimentares. Por exemplo, uma política mais legítima garantiria que as pessoas tivessem o direito de fazer suas escolhas alimentares, depois de receber educação alimentar adequada.

#### **4. Referências bibliográficas**

ARAÚJO, Saulo; GODEK, Wendy. Opportunities and challenges for food sovereignty policies in Latin America: the case of Nicaragua. In: LAMBEK, Nadia C.S. *et al. Rethinking food systems: structural challenges, new strategies and the law*, Springer, 2014.

BLOOM, Aaron et. al. *Transnational corporations and the right to food*. New York University Law Students for Human Rights, 2009.

BRILMAYER, Lea; MOON, William J. Regulating land grabs: third party states, social activism and international law. In: LAMBEK, Nadia C.S. *et al. Rethinking food systems: structural challenges, new strategies and the law*, Springer, 2014.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

COURTIS, Christian. The right to food as a justiciable right: challenges and strategies, *11 Max Planck Yearbook of U.N.L.* 317, 2007.

DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno and SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2009, vol. 47, n. 4, pp. 903-918. ISSN 0103-2003.

DUTILLEUL, François Collart; BUGNICOURT, Jean-Philippe. *Legal dictionary of food security in the world*. Bruxelles: Larcier, 2013.

ECLAC. Economía campesina y agricultura empresarial [Campesino economy and commercial agriculture]. Siglo XXI Editores, 1984.

ELLA - Evidence and Lessons from Latin America. *Latin's America Rural Family Farmers: evolutions in access to markets and rural income structure*. Disponível em: <[http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/130125\\_ECO\\_SmaFarRurDev\\_BRIEF1.pdf](http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/130125_ECO_SmaFarRurDev_BRIEF1.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2018.

FAO. How to feed the world in 2050, 2009. Disponível em: <[www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert\\_paper/How to Feed the World in 2050.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf)&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=us>. Acesso em: 19 fev. 2018

FAO. Family farming in Latin America: a new comparative analysis, jul. 2014. Disponível em: <<https://www.ifad.org/documents/10180/4fba3e34-ef6b-4fae-9e6f-bf4ccadea9f4>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

HAYES, Cassidy R; CARBONE, Elena T. Food justice: what is it? Where has it been? Where is it going?.. *Journal of Nutritional Disorders and Therapy*, 2015.

HANCOCK, Graham. *Lord of poverty: the power, prestige and corruption of the international aid business*, 1992.

KÜNNEMANN, Rolf; EPAL-RATJEN, Sandra. *The right to food: a resource manual for NGOs*, 56, 2004.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato S. *Effective public policies and active citizenship: Brazil's experience of building a food and nutrition security system*. Brasília, ABRANDH. 2012

NYELENI FOOD SOVEREIGNTY FORUM, Synthesis report: Nyeleni Forum for Food Sovereignty, 2007.

PAES-SOUSA, Romulo; VAITSMAN, Jeni. Programas de fome zero e Brasil sem pobreza extrema: um passo adiante na política brasileira de proteção social. *In Revista de Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 11, Rio de Janeiro, nov. 2014.

POL, José Luis Vivero. Hunger for justice in Latin America. *In Miguel Ángel Martin López, José Luis Vivero Pol. (coordinators). New challenges to the right to food.* Barcelona: Huygens; Córdoba: Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, 2011.

ROBERTS, Michael T. *Food Law in the United States.* Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SALDIVA, Silvia Regina Dias Médici; SILVA, Luiz Fernando Ferraz and SALDIVA, Paulo Hilário Nascimento. Avaliação antropométrica e consumo alimentar em crianças menores de cinco anos residentes em um município da região do semiárido nordestino com cobertura parcial do programa bolsa família. *Rev. Nutr.* [online]. 2010, vol.23, n.2.

SEN, Amartya. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation.* Oxford: Clarendon Press, 1981.

UTTING, Peter. *Regulating business via multistakeholder initiatives*, 61, 2001.

VANDEN, Harry E.; PREVOST, Gary. *Democracy and socialism in sandinista Nicaragua.* Lynne Rienner Pub, 1993.

WITTMAN, Hannah et al., The origins & potential of food sovereignty. *In: WITTMAN, Hannah et al. (eds). Food sovereignty: reconnecting food, nature & community* 1, 2, 2010.