

Segurança alimentar

Elisabete Maniglia

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MANIGLIA, E. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p. ISBN 978-85-7983-014-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

3

SEGURANÇA ALIMENTAR

Estado, bem comum, globalização e alimentação

Antes de dar início ao tema proposto, é mister recordar que as novas concepções sobre o papel do Estado e das normas jurídicas no mundo contemporâneo são fundamentais para a realização do bem comum. Myrdal (1972, p.73) aponta para o fato de que o Estado se transformou na principal manifestação da sociedade organizada, firmando-se como estrutura de controle de quase todas as interferências exercidas por outras instituições e outros grupos de poder dentro de um país.

Dallari (1980, p.46), sempre pragmático, constata que, no século XIX, em decorrência da influência do liberalismo, o Estado era tido como um mal necessário, mas sempre um mal. No século XX, há de se admitir que o Estado ganha um perfil de importância naquelas tarefas que os grandes grupos econômicos não tinham interesse em realizar.

Nessa evolução, há de se admitir que hoje o Estado ganha a responsabilidade de ter um comportamento voltado para o encaminhamento dos grandes problemas sociais. Pasold (2003, p.44) atribui ao Estado três funções destacáveis. A função instrumental submete o Estado a um ordenamento jurídico e a uma estruturação de procedimento. Os atos do governo são identificados como o Estado tutelando a sociedade e seus integrantes. O compromisso desse Estado passa a ser a sua segunda função: o bem comum, entendido como o interesse coletivo que implica um ordenamento de crenças, valores e informações construídos historicamente e que representa o que se chama de patrimônio social. A interferência na vida da sociedade

é o terceiro papel que o Estado deve representar. Guarda estreita relação com a condição instrumental do Estado e com sua capacidade de atender às legítimas aspirações da sociedade. Em nome do bem comum, o Estado deve interferir na vida social sem paternalismo, mas com instrumentos jurídicos partilhados entre Estado e Direito criados pelo povo para realização dos fins humanos e do grupo social (Sachez Viamonte apud Pasold, 2003, p.56).

O Estado contemporâneo volta-se para a defesa dos direitos individuais, consagrados em suas constituições, insere como direitos fundamentais os direitos sociais e/ou coletivos e, para assegurar a efetiva realização desses direitos, estabelece a sua disciplina e a sua intervenção nos domínios econômico e social (Pasold, 2003, p.57). Esse Estado passa a ter poder e função: poder de realizar o bem comum e decidir em nome de uma sociedade que o construiu, e a função de realizar a satisfação das necessidades materiais, dentro dos valores fundamentais da pessoa humana que devem sustentar o bem comum.

Bobbio (1998, p.123) firma esse posicionamento:

[...] esta é característica do Estado democrático: indivíduo e Estado não estão mais armados um contra o outro, mas se identificam na mesma vontade geral, é a vontade de todos que comanda cada um. É necessário colocar o Estado de forma permanente e pró-ativa em função de toda sociedade. Ao Estado é atribuída a função social, ideologia que consagra a responsabilidade deste agente, diante da sociedade como um todo.

Nessa concepção do Estado hodierno, constrói-se um ordenamento constitucional que deve ser coerente com seus propósitos democráticos e sociais. Portanto, compete a esse Estado definir e construir instrumentos jurídicos que garantam o interesse público. Os objetivos definidos nas cartas constitucionais, o estabelecimento dos direitos e das garantias individuais, sociais, aliados à preocupação ambiental, e a adoção da função social na ordem econômica e no direito da propriedade representam um sustentáculo para a efetivação de direitos voltados para o bem comum. Relevantes também se tornam os compromissos internacionais pactuados em tratados e acordos, cujo objeto é a consagração dos direitos humanos. Mas não é tudo.

Os grupos econômicos, a globalização, os grandes negócios e os organismos internacionais da ordem financeira, aliados à preocupação com o

progresso, o desenvolvimento e as políticas neoliberais, criam impasses e, muitas vezes, impedem a realização do bem comum e determinam o papel do Estado.

Por essa formação perversa da estruturação das políticas públicas aliadas ao domínio histórico dos países ricos, da concentração de riquezas e da desigualdade social, emergem os problemas sociais que cabe ao Estado resolver, mas que nem sempre o faz por estar sem a predisposição para as realizações, ou sob pressão, ou, ainda, por não dispor de recursos econômicos. A economia é a grande determinante na realização dos direitos fundamentais básicos. Alimento, saúde, trabalho, ensino estão submetidos à ordem econômica que hoje, no contexto internacional, interliga países ricos e pobres sob o domínio do monopólio global. Chossudovsky (1999, p.14) atribui ao G7 a condução da economia do mundo:

Conforme a recessão aumenta, a economia mundial é dominada por um punhado de bancos internacionais e monopólios globais. Esses poderosos interesses financeiros e industriais entram cada vez mais em conflito com a sociedade civil. Embora o espírito do liberalismo anglo-saxão tenha um compromisso com o fomento da competição, a política macroeconômica do G7 tem sido na prática (por meio de rígido controle fiscal e monetário) responsável por uma onda de fusões (mergs) e compras em corporação, bem como pela falência planejada de empresas de pequeno e médio porte.

Dessa feita, os Estados, principalmente aqueles em via de desenvolvimento, dependem do livre-comércio e da integração econômica, que proporcionam maior mobilidade à empresa global, enquanto, simultaneamente, suprimem por meio de isenções de impostos e barreiras institucionais o movimento do pequeno capital local.

Entende o autor que os problemas da globalização são decorrentes da economia baseada na mão de obra barata, das instabilidades financeiras, das crises fiscais dos Estados, das políticas de dependência do capital estrangeiro, resultando no que Chossudovsky denominou “globalização da pobreza”, que se estabeleceu no mundo desde o início a década de 1980: a queda do poder de compra interno, a eclosão da fome e o fechamento de hospitais e escolas. Milhões de crianças ficaram sem direito à educação primária; em várias regiões, doenças infecciosas ressurgiram, como a tubercu-

lose, a malária e o cólera (idem, p.26). Embora a missão do Banco Mundial consista em combater a pobreza e proteger o meio ambiente, seu patrocínio para projetos hidrelétricos e agroindustriais em grande escala também tem acelerado o processo de desmatamento e de destruição do meio ambiente, causando a expulsão e o deslocamento forçado de milhões de pessoas.

Assim se constituiu o imperialismo das grandes nações que, ao longo dessas últimas décadas, passaram a se preocupar com os desastres ecológicos, com a produção de alimentos para eles – já que são dependentes da importação desses produtos – e também com a fome daqueles que, excluídos do processo econômico, ficam à mercê da ajuda dos grandes países. Mas essa ajuda baseou-se naquilo que Dupas (2006, p.160) qualifica como importância do mercado dos pobres, que foi perceptível de forma célere nas últimas décadas. A título de ilustração, a Nestlé do Brasil descobriu que uma lata de leite condensado pode ser oferecida como presente de aniversário em regiões pobres; para tanto, preparou uma embalagem dourada com fita, sem alarde, para não chamar a atenção da concorrência.

Os grandes gurus em estratégia de negócios também estão despertando para os mercados dos pobres. Stuart Hart (apud Dupas, 2006, p.161-2), um dos famosos consultores mundiais de corporações, afirma que, sem incluir os bilhões de pobres que vivem com 1,5 mil dólares por ano, não haverá futuro nem para o capitalismo, nem para as empresas globais. Sugere Hart que as empresas mirem os 4 bilhões da base de pirâmide e que saiam do comodismo em que vivem e passem a dialogar com favelados, população rural, pobres, índios, ambientalistas radicais. Estes devem ser incorporados na cadeia de fornecedores ou consumidores. Desse modo, precisam ser lembrados e tratados com desvelo.

As grandes empresas investem nos projetos de fome e de inclusão social, e, em troca, vendem produtos como celulares, televisores de plasma, aparelhos de som para os pobres. Ou retiram deles seus conhecimentos e produtos naturais, para, em seguida, elaborar um produto e vender a um outro mercado mais exigente, que obviamente paga o suficiente para compensar a transação comercial. No Brasil, a empresa Natura mantém a população ribeirinha e os povos da floresta empregados no extrativismo de castanhas, copaíba, coco, andiroba, buriti e outras plantas nativas. Industrializa esses produtos e os vende para um outro público. Com certeza, sem o conhecimento natural dos povos regionais, esse produto poderia custar bem mais

caro. As empresas vendem progresso e felicidade para os pobres, anunciam as boas razões mercadológicas para seus produtos, inclusive na indústria farmacêutica, onde a saúde foi transformada em objeto, e o paciente, em cliente (Dupas, 2006, p.183 ss.).

Pela imposição das vendas, do progresso e dos mercados, o planeta foi sendo destruído e gerando outros problemas para o homem. Os ricos poluem porque produzem e consomem. Os pobres poluem porque, sem infraestrutura e sem recursos, são obrigados a destruir o meio ambiente ou fazer deste mecanismo de renda. Com essa destruição, a natureza está sendo corroída, e o homem está sujeito a toda modificação para pior do seu modo de vida. A população mundial tende a crescer, apesar do refreamento nas taxas de fertilidade, a população mais idosa galgou melhores índices de longevidade, e, nos países pobres, a juventude ainda fará sua população crescer. Isso significa que os alimentos, apesar de toda tecnologia, poderão ser escassos. Mas também significa que, com o aumento da população e o avanço tecnológico, as taxas de emprego são ameaçadas, a população deixa de ter renda, e a miséria circunda os pobres. Os ricos, por sua vez, dentro da ótica ambiental, querem se assegurar de garantir seu *habitat* e seus alimentos, e, consequentemente, uma batalha trava-se internacionalmente.

Busca-se, desse modo, criar uma sustentabilidade, a qual Ignacy Sachs (2002, p.71) denomina de “sustentabilidade social”, que, a seu ver, vem à frente da ambiental, por destacar-se como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar com a probabilidade de que um colapso social ocorra antes da catástrofe ambiental. Em seguida, esse autor descreve a sustentabilidade cultural como corolário da social e a sustentabilidade econômica, que é uma necessidade, mas em hipótese alguma é condição prévia para as anteriores, uma vez que um transtorno econômico traz consigo o transtorno social que, por seu turno, obstrui a sustentabilidade ambiental. O mesmo pode-se dizer quanto à sustentabilidade política que, em seu entendimento, é soberana no processo de reconciliação do desenvolvimento com a conservação da biodiversidade.

Assim, pode-se concluir que o termo “sustentabilidade” tem vertentes múltiplas e que o Estado deve galgar a:

Sustentabilidade social, por meio da distribuição de uma renda justa, pautada de homogeneidade social razoável, emprego pleno e/ou autônomo com vida decente, igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

Sustentabilidade cultural, com capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição à cópias servis dos modelos alienígenas) mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação), autoconfiança combinada com a abertura para o mundo.

Sustentabilidade ambiental, respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.

Sustentabilidade econômica, desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, segurança alimentar, capacidade de modernização contínua. Dos instrumentos de produção razoável nível de pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional.

Sustentabilidade política, democracia definida em termos de apropriação universal dos Direitos Humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional em parceria com todos os empreendedores, um nível razoável de coesão social.

Sustentabilidade da política internacional, eficácia do sistema de prevenção de guerra da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional. Pacote de codesenvolvimento firmado em regras baseadas em igualdade. Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios, controle institucional efetivo da aplicação do princípio da precaução do meio ambiente. (Sachs, 2002, p.85-7)

Outras sustentabilidades são consideradas, como a territorial, ecológica e de cooperação científica, visando todas ao bem da humanidade.

Enfim, o Estado, para galgar a efetividade dos direitos humanos, está adstrito a uma série de normatizações, fatores internacionais, variáveis múltiplas nas relações entre pobres e ricos, concepções do progresso, pressões das grandes empresas, o que dificulta e obstrui, muitas vezes, os objetivos daquilo a que se propõe como meta.

O direito, como agente de justiça social, deve ser o grande impulsionador da formação da cidadania. A cidadania passa pelo ser pessoa – ninguém pode ser cidadão sem ser pessoa. O político e o jurídico têm um pré-requisito existencial. A cidadania acresce o ser pessoa, projeta no político, no comunitário, no social e no jurídico a condição de ser pessoa. Não há como florescer a cidadania se não se realizam as condições de humanismo existencial (Herkenhoff, 2001, p.88).

No mundo, são muitos os que não podem ser pessoa, são milhares os que não têm o que comer, que são desnutridos, que vivem à margem social. São párias na escala social, que terão seus descendentes também como párias. Herkenhoff (2001, p.89) afirma que são párias porque estão à margem de qualquer direito, à margem do alimento que a terra produz, à margem da habitação que a mão do homem pode construir, à margem do trabalho e do emprego, à margem do mercado, à margem da participação política, à margem da cultura, à margem da fraternidade, à margem do passado, do presente e do futuro, à margem da história, à margem da esperança. Só não estão à margem de Deus, porque em Deus confiam.

Essa é a face negativa da cidadania, criada por modelo socioeconômico de cunho internacional que revela a fome e a miséria dos povos. Portanto, estuda-se, a partir deste momento, a segurança alimentar.

Segurança alimentar na perspectiva internacional

Conceito, evolução, tratados, comércio e ajuda

A vida humana é o bem mais considerado em todas as esferas globais, portanto deve ser garantido em todas as suas formas, não apenas no plano da sobrevivência, mas também nas condições saudáveis da existência e dignidade. Aqui, estabelece-se o direito à alimentação que é muito mais do que comer para sobreviver. Alimentar-se é um ato que projeta mais que sobrevivência, é uma permissão a uma vida saudável e ativa, dentro dos padrões culturais de cada país, com qualidade que propicie nutrição e prazer, e os produtos alimentícios devem ser inspecionados por órgãos responsáveis, que devem zelar continuamente por sua oferta e sua segurança às populações.

Conforme Ana Paola de Castro Lins (2007):

[...] no passado remoto, a alimentação era um ato natural, ou seja, o homem trabalhava algumas horas para conseguir os alimentos necessários a si. A evolução trouxe a divisão do trabalho e a troca entre produtores, o que começou a transformar este ato natural. Esse aspecto se aprofundou com o capitalismo, através da mercantilização. Com ele, não basta só trabalhar para comer, o trabalho significa salário e este é transformado em produtos no mercado, onde os

preços, qualidade e quantidade de mercadorias disponíveis sofrem processos complexos de determinação. O ato da alimentação, portanto, não mais se faz de forma natural e isso talvez seja irreversível. A frase bíblica “comerás o pão com o suor do teu rosto”, deixou de ser uma verdade. Para a grande maioria da população do planeta, o ato de alimentação depende de complexos mecanismos de decisão dos produtores capitalistas, do papel de intervenção do Estado, dos subsídios da agricultura, do grau de concentração da terra e do capital investido na indústria alimentar, entre outros.

A alimentação está vinculada ao acesso a produtos de boa qualidade, que devem existir com suficiência no mercado, mas, sobremaneira, está vinculado às condições econômicas de adquirir esses alimentos. Portanto, a pobreza é a inimiga número um da sustentabilidade alimentar. A pobreza gera a fome e origina-se, na maioria das vezes, na desigualdade social, na concentração de rendas, no desperdício, na exploração dos pobres, nas guerras entre os povos, nas omissões dos Estados e na corrupção destes, no aumento das doenças, na exploração desordenada dos recursos naturais, na ganância dos ricos e na ausência de solidariedade dos povos.

A pobreza gera a desnutrição, que pode ser entendida como a consequência de um processo contínuo de carência alimentar: ingerindo menos calorias (energia) do que o necessário para o desenvolvimento adequado, a pessoa não se desenvolve. Mas não é só. Hoje, muitas pessoas no mundo sofrem de outros problemas decorrentes da má alimentação. Embora tenham acesso à alimentação suficiente, passam por problemas de obesidade e outras doenças decorrentes das carências nutricionais a uma vida saudável.

Os dados no mundo da pobreza revelam: cerca de 100 milhões de pessoas estão sem teto; há cerca de 1 bilhão de analfabetos; 1,1 bilhão de pessoas vivem na pobreza, destas 630 milhões são extremamente pobres; aproximadamente 1,5 bilhão de pessoas não têm água potável; 1 bilhão de pessoas passam fome; 150 milhões de crianças, com menos de 5 anos, são subnutridas (uma para cada três no mundo); 12,9 milhões de crianças morrem a cada ano, antes de seus 5 anos de vida; 24 milhões morrem de inanição todos os dias (Helene, 2006).

Muitas foram as manifestações em defesa dos pobres, mas o ano de 1996 representou o marco mundial com a preocupação da segurança alimentar no mundo. Em Roma, 185 países mais a Comunidade Europeia reuniram-se

para discutir a fome do mundo e, num ato protocolar, comprometeram-se a erradicar a fome de todos os países, tendo como objetivo imediato o de reduzir pela metade, até 2015, o atual número de pessoas desnutridas. Ficava então instalada a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar.

As raízes intrínsecas desse ato foram motivadas pela situação intolerável, quando 800 milhões de pessoas não tinham alimento suficiente para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas. Reafirmaram o direito à alimentação adequada e o direito básico de todos estarem livres da fome. A realização e a implementação do direito à alimentação adequada deve ser objeto central de todos os Estados e de outros atores, a fim de erradicar a fome e a desnutrição.

Não era, entretanto, a primeira vez que se tratava do tema.

O conceito de segurança alimentar foi introduzido na Europa, a partir da I Grande Guerra; sua origem esteve profundamente ligada à ideia de segurança nacional e a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar. (Paraná, 2006)

Há de se ressaltar, como já foi mencionado no Capítulo 1, que o Direito Agrário tem como marco o fim da Primeira Guerra Mundial e sua positividade, em 1922, na Itália, exatamente com a preocupação de estabelecer normas para atividade agrária, visando à produção de alimentos. O Direito Agrário é o grande ramo jurídico impulsionador da atividade agrária, responsável pelo abastecimento alimentar no mundo. Portanto, deve estar incluído nas agendas jurídicas dos povos de todas as nações, e suas normas devem estar fixadas para o interesse público, como um grande ramo do Direito Público e em consonância com as políticas públicas dos direitos humanos. E mais, em harmonia com o meio ambiente, parceiro inseparável do Direito Agrário, que, nessa conexão, garantem ao homem uma vida saudável e próspera.

O tema da fome, no entanto, volta à tona em 1974 quando a escassez de alimentos de 1972 a 1974 passou a assustar o homem e, por conseguinte, tornou-se tema de discussão nos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Alimentação de 1974, mais uma vez diante do perigo da escassez de produtos agropecuários.

A segurança alimentar era compreendida como uma política de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo ser humano a ter acesso a uma alimentação saudável. O enfoque estava no alimento, e não no ser humano. Com o aumento da produção de alimentos, nos fins da década de 1970, o mundo despertou para a realidade e passou a encarar a situação da fome e desnutrição como um problema realmente de acesso e não de produção. O aumento da população deixou de ser preocupante, já que havia meios de produzir muito e avanços tecnológicos constantes.

Já em 1983, a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) apresentou um novo conceito de segurança alimentar, que se baseava em três objetivos:

- oferta adequada de alimentos;
- estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos;
- segurança no acesso aos alimentos ofertados.

O Banco Mundial, em 1986, definiu segurança alimentar como “o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável”.

Nesse ínterim, passa-se a visão de que alimentos na mesa significam poder aquisitivo e não autossuficiência na produção. Poder aquisitivo representa crescimento econômico, distribuição de renda e redução da pobreza.

A partir de 1990, já com a questão da sustentabilidade em discussão simultânea com o meio ambiente, mais uma modificação foi feita ao conceito de segurança alimentar. Englobaram-se ao conceito:

- noções de alimento seguro;
- qualidade do alimento;
- balanceamento da dieta;
- informação sobre os alimentos;
- opções de hábitos alimentares em modos de vida.

O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas.

Em 1992, a Conferência Internacional de Nutrição, promovida em conjunto pela FAO e Organização Mundial da Saúde (OMS), atribuiu uma

face humana ao conceito de segurança alimentar. Estimulou a assistência ao uso adequado da água, saneamento, saúde pública, aleitamento, carinho no preparo dos alimentos.

Posteriormente à Conferência de Roma, a segurança alimentar passou a ser entendida como um direito humano básico à alimentação e nutrição. Esse direito deve ser garantido por políticas públicas, e o aspecto público deve ser entendido, aqui, por uma esfera onde agem tanto agentes públicos como privados. O papel do Estado é proteger esses direitos durante quebras de produção, calamidades naturais, desemprego, quedas de salários reais e piora das relações de troca, além de promover a cidadania.

Fundamenta-se a participação ativa da sociedade civil por meio de suas organizações, onde o Estado é incapaz de agir por sua falta de flexibilidade e capilaridade. Deve-se romper com a ideia de que o mercado se opõe aos Estados e que a sociedade civil tem seu papel complementar. Esse é um momento crucial porque o espírito solidário é manifesto, atribuindo a todos o dever de reduzir a fome no mundo e colaborar para a minimização dela.

A partir de 1996, passa-se a conviver com o Código de Conduta sobre o direito humano à alimentação adequada, composto de 15 artigos que se voltam para a efetivação da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais tanto em âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e para a satisfação de necessidades básicas. Há de se destacar o artigo 5.5 que estabelece que “alimento nunca deve ser usado como instrumento de pressão política e econômica”.

Para Valente (2002b, p.189),

esse Código de Conduta renova o compromisso dos Estados e o apoio de todos os atores relevantes para garantir o direito à alimentação adequada e o fortalecimento da implementação desse direito. Como preocupação central desse compromisso, devem estar os pobres e os que passam fome em um ambiente econômico, como o atual, permanentemente em transformação.

O direito à alimentação adequada é um direito humano básico, estabelecido por leis internacionais baseadas na universalização dos direitos humanos, cuja validade é perene, e a intransponibilidade, um requisito essencial. Diante da indivisibilidade dos direitos humanos, Flávia Piovezan (2007, p.25-6) reafirma que não há direitos humanos sem que os direitos econômi-

cos, sociais e culturais estejam garantidos. Por isso, devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade, generosidade ou compaixão. Piovezan (2007, p.26) busca em Asbjorn Eide e Allá Rosas sua fundamentação:

Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção a grupos vulneráveis. [...] As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos.

Há na sociedade, ainda, uma má interpretação. Quando os Estados se voltam para as políticas de erradicação da fome, são muitos os que interpretam essa postura como política de assistencialismo ou benesse dos órgãos públicos, inclusive alegando o desatino do uso das verbas públicas. Tal fato acontece de maneira corriqueira, principalmente quando os países que tomam essas medidas são corruptos ou trazem em seu histórico o abuso e desvio do dinheiro público. Esses fatos favorecem essas interpretações, mas, de qualquer forma, não são posturas corretas. Muito embora os pobres sejam usados como meios para desvios de verbas públicas, estes não devem e não podem ficar à deriva de direitos, em face das desonestidades de políticos mal-intencionados.

O direito à alimentação foi resultado da Carta das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que é marco da criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porém, como aponta Renato Maluf (2007, p.51), nos Estados Unidos, a convite do então presidente Roosevelt, em 1943, os Aliados reuniram-se e houve uma primeira discussão sobre alimentos e agricultura. Posteriormente, a criação da FAO, em 1945, e da OMS, em 1948, foi de suma importância para a questão alimentar, assim como a criação, em seguida, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A ideia era amenizar a má nutrição por intermédio de iniciativas como enriquecer alimentos básicos e reduzir algumas deficiências. O trabalho foi paulatino, e todas as discussões sobre o tema chegaram à determinação de que a alimentação é um direito.

Em 1966, com a elaboração de dois tratados, no âmbito das Nações Unidas, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Interna-

cional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ficou ajustado entre 145 Estados-partes um vasto rol de direitos, como o de garantia a um nível de alimentação adequada, moradia, trabalho, educação, saúde, previdência social, com aplicação progressiva. Vale dizer que esses direitos dependem do esforço dos Estados e da cooperação internacional. Outros documentos trataram do tema, como a Declaração Universal sobre Erradicação da Fome e Desnutrição, em 1974, lembrando que:

todo homem, mulher, criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e da desnutrição, para que possa se desenvolver integralmente e manter suas faculdades físicas e mentais, enquanto considera que a sociedade atual já possui recursos suficientes, habilidade organizacional e tecnológica, portanto para atingir este objetivo. (Valente, 2002b, p.189)

A Declaração dos Direitos dos Portadores de Deficiência Física, de 1975, proclamou o tema da alimentação como direito. Nas provisões da convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, em 1979, e na Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986, foi assegurado o direito à alimentação. A Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, e a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, reconheceram o direito de toda criança ter um padrão de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. A Convenção da Organização Mundial do Trabalho n° 169, relativa aos povos e às tribos indígenas em países, também declara o direito à alimentação adequada (Valente, 2002b, p.190).

Outras reuniões, documentos e cúpulas internacionais também trataram do tema: Conferência Mundial da Alimentação (1974), Declaração de Princípios e Programas de Ação da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (1979), Cúpula Mundial da Criança (1990), Conferência Internacional sobre Nutrição (1992), Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993), Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), Conferência de Pequim sobre a Mulher (1995) e Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação (1996). Também o debate sobre meio ambiente sempre traz à baila a discussão dos alimentos, pela sua

íntima relação com a preservação das espécies, o uso do solo e o manejo da produção agrícola, e o próprio uso dos recursos naturais.

Amplamente discutido no plano internacional, o tema do direito à alimentação precisa, na prática, ser mais elaborado para facilitar sua implementação. A criação de diretrizes e compromissos é necessária para que seja efetivado o compromisso de erradicação da fome até 2015, muito embora seja unânime que esse objetivo não será alcançado, haja vista a situação presente.

São mais de 800 milhões de pessoas sem alimento para satisfazer suas necessidades básicas. Este é um número assustadoramente elevado e difícil de ser reconciliado com o compromisso expresso [...] Há uma grande tarefa a ser levada a cabo, antes que todos possam usufruir deste direito humano fundamental; é preciso, portanto, examinar a lacuna existente entre os compromissos com os direitos humanos e a realidade hoje. (Asbjorn, 2002, p.208)

Os últimos dados da FAO apontam que houve uma diminuição de apenas 3 milhões de famintos, com referência ao período de 1990 a 1992, e, pior, que a desnutrição aumentou em três das quatro regiões em desenvolvimento: África subsaariana, Ásia Pacífico, Oriente Médio e norte da África. Na América Latina e Caribe, houve uma leve diminuição. O indicador de que a modesta meta seria alcançável é dado pelos resultados em 30 países (Brasil, China e Índia incluídos) que reduziram em 25% a prevalência da desnutrição no mesmo período (2006) (Maluf, 2007, p.64).

O compromisso de 1996 foi significativo, porém as medidas tomadas ficaram muito aquém do que seria necessário para confrontar, de forma efetiva, os níveis atualmente existentes de fome e insegurança alimentar no mundo. A meta de reduzir os famintos só para 2015 foi vista como um ultraje aos povos famintos. A tecnologia e as grandes empresas são capazes e têm plenas condições de produzir alimentos e nutrição suficientes para todos os seres humanos do planeta. O que falta é decisão política. A convivência com essa situação de miséria e condição humana degradante é inaceitável sob o ponto de vista moral, ético e humano.

Os governos que estiveram presentes em Roma não deliberaram em assinar o documento final, o que demonstra o descaso com a situação, e a mínima participação de chefes de Estado demonstra a falta de compromisso dos

estadistas. Por exemplo: da América Latina e do Caribe, só compareceram três presidentes – Cuba, Haiti e Paraguai; o Brasil foi representado pelo ministro da Agricultura.

A decisão global de se ter um documento único para as medidas universais foi trocada para os governos aplicarem o plano de erradicação da fome da forma que for apropriada. Isso faz que os pobres fiquem vulneráveis a suas próprias misérias.

De positivo, ficou pontual que a insegurança alimentar decorre sempre de uma situação de miséria e que a alimentação adequada, para aqueles que não podem fazê-lo de forma independente, deve ser o acesso aos recursos produtivos. Fixou-se, ainda, não haver divergência quanto ao fato de o direito à alimentação e à nutrição ser um direito essencial. Bill Clinton, em uma feliz manifestação americana, afirmou que o direito à alimentação é o mais básico dos direitos.¹

Da Cúpula Mundial de Roma, veio a reafirmação de que o direito à alimentação adequada é resultante da Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, que ressalta, em seu artigo 11, que: “Os Estados Partes concordam em adotar individualmente ou por meio de cooperação internacional medidas relevantes para assegurar o direito de estar livre da fome”. Destarte, foi estabelecido um Código de Conduta para fornecer um fundamento ético e orientação legal para o acompanhamento do plano de ação da comunidade internacional, dos Estados e atores sociais.

O Código de Conduta estabelecido visa esclarecer o conteúdo do direito à alimentação adequada e as responsabilidades de todos os atores envolvidos na garantia de sua completa realização. O código é escrito num contexto de mudanças da situação da fome e desnutrição decorrente de avanços tecnológicos sem precedentes que apresentam novos riscos, oportunidades e desafios; da mudança de papéis das instituições, tanto em nível nacional, como internacional; e da abertura de fronteiras num mundo cada vez mais globalizado. (Valente, 2002b, p.191)

1 Discurso proferido em 16 de outubro de 1997, Dia Mundial da Alimentação. Essas palavras também já tinham sido de Roosevelt, que afirmou que estar livre da fome é um direito fundamental. Passagens narradas por Asbjorn (2002, p.208).

Acima de tudo, o Código de Conduta perfaz-se num guia para a conduta internacional, para os países mirarem-se e constituírem suas políticas públicas, e para toda a sociedade cível guiar-se para um encaminhamento de ações sobre pessoas e grupos passíveis de fome e desnutrição. De uma forma ou de outra, isso aconteceu sem muita determinação, mas ocorreu.

Para implementar essa vontade política, os líderes mundiais assumiram os sete compromissos a seguir elencados, que foram registrados no Plano de Ação:

- 1) Assegurar um ambiente político, social e econômico estimulante, destinado a criar as melhores condições para a erradicação da pobreza e para uma paz duradoura, baseada na participação integral e igual das mulheres e homens, o que é mais conducente para se alcançar a segurança alimentar, sustentável para todos.
- 2) Implementar políticas que se destinem a erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico por todos, continuamente, a uma alimentação suficiente, nutricionalmente adequada e segura e sua utilização biológica efetiva.
- 3) Implementar políticas e ações participativas e sustentáveis, alimentares, agrícolas pesqueiras, florestais e de desenvolvimento rural nas áreas de alto e baixo potencial, que são essenciais para o suprimento alimentar adequado e confiável em âmbito domiciliar, nacional, regional e global e para combater pestes, secas e desertificação, levando em conta a característica multifuncional da agricultura.
- 4) Empenhar-se para assegurar que as políticas para o comércio de alimentos, produtos agrícolas e para o comércio em geral favoreçam o fomento da segurança alimentar para todos, por meio de um sistema de comércio mundial justo e orientado para o mercado.
- 5) Tentar evitar e estar preparado para desastres naturais e emergenciais causados pelo homem e para enfrentar necessidades alimentares transitórias emergenciais por meios que encorajem a recuperação, a reabilitação, o desenvolvimento e a capacidade para satisfazer necessidades futuras.
- 6) Promover a alocação ideal e o uso de investimentos públicos e provados para fomentar os recursos humanos, sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e silvícolas e de desenvolvimento rural sustentáveis, nas áreas de alto e baixo potencial.

- 7) Implementar, monitorar e dar seguimento ao Plano da Ação, em cooperação com a comunidade internacional. (idem, p.192 ss.)

O item 7 é de suma importância para que todos os países possam se mobilizar e pôr em ação os esforços também pactuados no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que trata da alimentação adequada.

Nos países, o Código de Conduta tem representado um mecanismo a ser seguido também por órgãos como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, OMC e as transacionais, em relação à promoção do direito à alimentação adequada. Desde setembro de 2001, vários governos articularam-se para propor a inclusão da proposta na Declaração da Cúpula Mundial de Alimentação. Todavia, esse código não tem caráter vinculatório.

Não existe, entretanto, uma indicação única, com um proceder uniforme para o problema. Sempre que possível, os interesses pessoais dos países sobrepõem-se aos interesses de alimentação dos povos. As discussões sobre alimentos passam pelas discussões da agricultura, e, aí, os grandes tentam aprovar seus interesses.

Em 2001, na reunião da Cúpula Mais Cinco (outra reunião sobre discussão alimentar), coube aos Estados Unidos e à Inglaterra o papel de forçar a aprovação de um documento de caráter voluntário sobre o direito de alimentação (cada qual estabelece sua política de forma independente) e ainda o apoio ao fortalecimento à pesquisa de organismos geneticamente modificados.² Em âmbito internacional, as reuniões discutem sempre a questão da agricultura, pois esta é sempre um grande incômodo para os países desenvolvidos que dependem das importações de produtos alimentares dos países em via de desenvolvimento. Alimentação e agricultura não se desprendem.

Há de se considerar, para a pesquisa em tela, a importância dada aos elementos agrários e ao desenvolvimento rural, sob o ponto de vista internacional. A agricultura é a principal atividade econômica que incide diretamente sobre as possibilidades de superação dos enormes desafios sociais enfrentados pelo meio rural.

2 A reunião tinha como objeto a discussão de apenas dois pontos: a questão da insuficiência de vontade política e de recursos para a implementação do plano-ação, e os participantes pretendiam aprovar, com a sociedade civil, um documento que fosse a favor do código obrigatório.

O progresso agrícola favorece o crescimento de outras atividades econômicas, por meio de diversos tipos de vinculações, por exemplo, um maior rendimento disponível possibilita o investimento na produção local de bens e serviços; do mesmo modo, aumenta a demanda local, estimulando assim essas atividades; finalmente, também se favorecem as oportunidades de desenvolvimento de atividades locais, tanto para o fornecimento dos insumos requeridos pela agricultura, como para a utilização e comercialização dos produtos agrícolas na região. Em suma, a agricultura tem um peso fundamental na economia de muitos países, constituindo-se num elo vital das cadeias agroindustriais e agroalimentares. (Anda, 2002, p.17)

Hoje, a segurança alimentar global deve ser separada, não podendo ser confundida com autossuficiência. Ela faz parte da internacionalização da questão alimentar.

Nestes termos, a segurança alimentar global e a de cada país seriam melhor obtidas através da existência e do bom funcionamento de um mercado mundial de alimentos. Dependeria do bom funcionamento de um mercado de alimentos, no entanto, a primazia conferida ao comércio internacional com a abertura comercial e desregulamentação dos mercados baseia-se numa opção falsa: buscar a autossuficiência absoluta na produção interna dos alimentos necessários *versus* ser eficiente nas trocas com o exterior por meio da especialização naqueles produtos em que se é mais competitivo de modo a importar todo o restante. Ela é falsa, porque tal contraposição não encontra correspondência no modo como os países enfrentam historicamente a questão alimentar, além de obscurecer os fatos cruciais. Primeiro, a produção doméstica de alimentos tem condição estratégica para todos os países do mundo. Segundo, o comércio internacional não é fonte confiável de segurança alimentar e nutrição. (Maluf, 2007, p.54)

Isso faz que a autossuficiência não seja sinônimo de segurança alimentar, uma vez que a produção para o abastecimento de um país é diversificada e se mescla em exportações *versus* importações. Os sistemas alimentares não se esgotam no interior das fronteiras nacionais ou em sentido inverso. As grandes corporações multinacionais e as redes comerciais que hoje dominam desde a venda das sementes até a comercialização são acobertadas pelos Estados nacionais e referendadas pelos organismos internacionais. A

formação de blocos regionais reforça esse procedimento neoliberal, que foi acentuado nos anos 1990.

Maluf (2007, p.56), de forma resumida, descreve:

As relações internacionais constituem via de mão dupla, daí que para assegurar mercados externos para as exportações os países periféricos são obrigados a abrirem seus próprios mercados e a ficarem sob o impacto dos bens importados, que num bom número de casos recebem elevados subsídios nos seus países de origem. Esse impacto vai além do percentual do mercado doméstico, ocupado pelos bens importados, com a subordinação da determinação dos preços internos às tendências dos preços internacionais afetando principalmente, a pequena agricultura.

Não obstante, mais uma vez, temos a acentuação da miséria no campo, submetida sem condições ao mercado internacional dentro de padrões daquilo que resolveram denominar de modernização e eficiência, o que, na realidade, reproduz a exclusão.

Os acordos internacionais que se iniciaram com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), até a atual OMC, constituem uma das problemáticas mais complexas, em que a regulamentação do comércio dá margem a importantes conflitos. A atual rodada de Doha de negociações da OMC (intitulada rodada do desenvolvimento) contém referências à segurança alimentar e ressalta, no artigo 13 da declaração que iniciou essa rodada, que os países considerados em desenvolvimento terão tratamento especial e diferenciado no tocante à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural.

Em verdade, as negociações interagem de forma muito mais privada do que no sentido público. Desconhecem a importância específica da produção interna de alimentos e como ela é combinada nos distintos países com o comércio internacional dos produtos agroalimentares. Por fim, supõem que o comércio internacional, como tal, é fonte confiável de segurança alimentar, o que está longe de ser verdade para os países de Terceiro Mundo, já que ele não assegura a geração das rendas de exportação necessárias para importar alimentos, nem garante a oferta interna regular de alimentos a preços reduzidos (Maluf, 2007, p.59).

O comércio internacional não está dissociado do modelo dominante e agora está crescendo com os transgênicos, dentro da filosofia de que quanto maior a produção de alimentos, maior o abastecimento no mundo e menor a

pobreza. O que não é verdade. Há muito, sabe-se que os impactos do atual modelo geram exclusão dos pequenos produtores, poucos empregos, poluição, escassez de recursos naturais, problemas de saúde e transtornos culturais.

A FAO, nas suas limitações de exigir dos países comportamentos eficazes, age muito mais com a preocupação de produzir alimentos. Está voltada para a agricultura, com um conjunto de formulações que prioriza a pequena e média agricultura de base familiar, o comércio local e a integração dinâmica com a agroindústria alimentar. Seu trabalho trouxe bons efeitos para a América Latina. As linhas de segurança alimentar para esse organismo baseiam-se em suficiência, autonomia, estabilidade, equitatividade e sustentabilidade.

Também se destaca em seu programa conjunto com a OMS sobre normas alimentares internacionais, cujos objetivos são proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas de comércio de alimentos – o denominado *Codex Alimentarius*.

Os programas de ajuda alimentar são, na verdade, muitas vezes, os grandes vilões para os produtores locais. As ajudas representam a venda de alimentos baratos ou doações,³ que acabam refletindo sobre a produção dos pequenos produtores de alimentos, assim como afetam o perfil de consumo desses países. Os programas, para funcionarem, devem respeitar a soberania dos povos, permitindo a eles o que plantar, o que comer e que as doações sejam originárias dos pequenos produtores locais.

No que tange à sociedade civil, há de se falar que existem associações de agricultores com vários recortes, organizações não governamentais,⁴ redes internacionais, como a Via Campesina,⁵ entidades ambientalistas, entidades de ordem religiosa,⁶ representações de consumidores e um amplo leque de iniciativas, com as mais variadas conotações, como o *Slow food*.⁷

3 Na verdade, os produtos doados são escoamentos de excedentes de países do Primeiro Mundo.

4 O Greenpeace é um exemplo de ONG, com atuação em diversos países, em defesa do meio ambiente natural e cultural.

5 A Via Campesina é um movimento internacional que congrega organizações regionais e nacionais de camponeses, pequenos e médios produtores, trabalhadores, mulheres e comunidades indígenas, da Ásia, América, Europa. Sua atuação é para promover o meio ambiente, a segurança alimentar e a defesa dos pequenos produtores.

6 A Igreja Católica, em todo o mundo, tem atuação em defesa da terra e em proteção aos que lutam em defesa da reforma agrária.

7 *Slow food* é um movimento global, voltado para preservar e difundir as heranças agrícolas e alimentares associadas com os prazeres da gastronomia e da convivência, idealizados por uma associação da cidade de Bra, na Itália.

De importante sobre esse lado civil, fica que hoje eles adquirem um papel de destaque, tendo em conta sua mobilização internacional e sua atuação simultânea em diferentes locais, funcionando, por vezes, como organismos de pressão junto aos órgãos públicos e privados. A segurança alimentar e as questões ambientais estão se tornando discussões de primeira ordem internacional e têm aglutinado os mais diferentes grupos e movimentos sociais. Muitos deles querem, inclusive, substituir o nome “segurança alimentar” por “soberania alimentar”, o que na doutrina é visto com maus olhos, por igualar noções com estatutos distintos: soberania e os objetivos da segurança alimentar e nutricional.

O novo milênio aponta 1,2 bilhão de pessoas em todo o planeta (incluindo mais de 500 milhões de crianças) vivendo abaixo da linha da pobreza, definida pela ONU como pessoas que vivem com menos de 1 dólar/dia, o que seria o mínimo necessário para a sobrevivência. Segundo o estudioso norte americano Phillip Harten, de cada 100 pessoas no mundo, 13 passam fome diariamente. Ainda, para o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (2007a), umas das maneiras de medir a qualidade de vida de um país é por meio da observância da taxa de mortalidade infantil dos menores de 5 anos de idade, considerada como o número de crianças que morrem antes de completar 5 anos de idade, para cada mil nascidos vivos. Na identificação das causas da mortalidade infantil, há de se sublinhar que saúde e nutrição são fatores interdependentes, ou seja, só há saúde por meio de uma boa alimentação, e, ao mesmo tempo, é necessário um organismo saudável para aproveitar todos os elementos que uma boa alimentação oferece. Os países com menores taxas de mortalidade infantil são Japão, Noruega, Cingapura, Suécia e Suíça, com média de 4 crianças/por mil nascidas vivas. O Brasil, em 1999, estava na faixa 40 crianças/mil nascidas vivas, dividindo sua posição com o Vietnã. Acima do Brasil, encontravam-se Argentina, Uruguai, Paraguai e México. Por curiosidade, os Estados Unidos e Cuba dividem a mesma 158ª posição.

Essas cifras realmente ainda são alarmantes, e fica difícil conciliar o compromisso expresso dos Estados de garantir a todas as pessoas o gozo dos direitos humanos. O atendimento dessas necessidades, em que pesem os esforços e protocolos internacionais, é insuficiente. Mesmo a construção de blocos econômicos, buscando a integração dos comércios, não solucionou as defasagens elementares. Na América Latina, a Associação Latino-

Americana de Integração (Aladi) e o Sistema Econômico Latino-Americano (Sela) chegaram a desenvolver projetos de cooperação e assistência voltados para a segurança alimentar regional. Seus êxitos foram escassos. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) não atribuiu relevância à segurança alimentar, pelas razões que expõe Maluf (2007, p.8):

Isto se deve, em parte, porque esta região concentra alguns dos principais exportadores de produtos agroalimentares do continente com políticas comerciais orientadas pela visão da liberalização comercial e do acesso aos mercados dos países avançados.

A retórica adotada, quando da constituição do bloco regional do Sul, era a de que a integração entre esses países e a deles com os principais mercados do mundo deveriam se realizar com base nos chamados mecanismos de mercado. Ao contrário, a União Europeia centrou sua preocupação na questão agrícola e na segurança alimentar, como se verá logo adiante.

É necessário examinar a defasagem existente entre os compromissos contraídos a respeito dos direitos humanos e a realidade hodierna, já que a Comissão de Direitos Humanos tem afirmado que a fome constitui uma ofensa e uma violação à dignidade humana. Leis, intenções, compromissos são muitos, o que realmente falta, de um modo ou de outro, é a distribuição de alimentos nas prateleiras de maneira mais equitativa, justa e solidária.

A segurança alimentar na União Europeia

Em particular, a União Europeia tem desenvolvido um trabalho digno e de alto valor para a segurança alimentar, principalmente no que se refere à sua aplicação interna e em benefício de seus povos. Tal referência é um trabalho que, desde a formação do seu bloco econômico, tem dado prioridade para o setor agrário, inclusive estabelecendo normas de Direito Agrário de caráter funcional e de cunho ambientalista, formando um profissional da agricultura.

A política agrária, conforme Delgado de Miguel (1998, p.62-3), insiste nos objetivos comuns do tratado de Maastricht e procura uma política que reúna meio ambiente, segurança alimentar, seguridade, indústria, saúde

pública e cultura, numa total convergência de proteção com ajudas a importação e subvenções a exportações, e, ainda, com medidas sanitárias e fitossanitárias, que regulam os produtos produzidos em seu interior e os que vêm por meio de importações.

A segurança dos alimentos é uma das prioridades máximas na Europa, e sua nova abordagem é bem mais integrada, já que a rastreabilidade dos alimentos é assegurada desde a exploração agrícola até a mesa do consumidor. Os riscos dos alimentos são avaliados atentamente, e a União Europeia, quando pode, vale-se dos aconselhamentos científicos para autorizar ou proibir qualquer produto, ingrediente aditivo ou organismo geneticamente modificado (OGM). A União tem incentivado cada vez mais os seus agricultores a privilegiar a qualidade não só dos alimentos, mas também do meio rural. Seus consumidores têm informações precisas e rotuladas, assim como os pareceres científicos são amplamente divulgados, de modo que os consumidores têm confiança na segurança de sua alimentação.

Garantir os mais elevados padrões de segurança dos alimentos na União Europeia constitui uma das principais prioridades políticas da Comissão Europeia. Portanto, torna-se válido apreciar um dos documentos de suma importância que assim define algumas de suas estratégias.

1. A política alimentar da União Europeia deve ter por base padrões elevados de segurança dos alimentos, que permitam proteger e promover a saúde dos consumidores. A produção e o consumo de alimentos são fundamentais em qualquer sociedade e tem consequências económicas, sociais e, em muitos casos, ambientais. Embora a proteção da saúde seja sempre prioritária, estas questões devem, igualmente, ser tomadas em consideração no âmbito da política alimentar. Além do mais, o Estado e a qualidade do ambiente, designadamente dos ecossistemas, podem afetar diversas fases da cadeia alimentar. A política ambiental desempenha, pois, um papel importante quando se trata de garantir ao consumidor a segurança dos alimentos.
2. O setor agroalimentar reveste-se de importância fundamental para a economia europeia. A indústria alimentar e das bebidas é um dos principais setores industriais na UE, com uma produção anual de quase 600 mil milhões de euros, ou seja, cerca de 15% da produção total da indústria transformadora. No plano mundial, a UE é o maior produtor neste setor. A indústria

alimentar e das bebidas é o terceiro maior empregador da União Europeia no sector industrial, com mais de 2,6 milhões de trabalhadores, 30% dos quais em pequenas e médias empresas. Por outro lado, a produção anual do setor agrícola ascende a cerca de 220 mil milhões de euros assegurando o equivalente a 7,5 milhões de empregos a tempo inteiro. As exportações de produtos agrícolas e alimentares atingem cerca de 50 mil milhões de euros por ano. A importância econômica e a onipresença dos alimentos na nossa vida implicam que a segurança dos alimentos deve ser um dos principais interesses da sociedade em geral e, em particular, das autoridades públicas e dos produtores.

3. Deve ser oferecida aos consumidores uma vasta gama de produtos seguros e de elevada qualidade provenientes de todos os Estados-membros. É este o papel essencial do mercado interno. A cadeia de produção alimentar torna-se cada vez mais complexa. Para assegurar uma proteção adequada da saúde dos consumidores, todos. Os elos desta cadeia devem ser igualmente sólidos. Este princípio deve aplicar-se quer os alimentos sejam produzidos dentro da Comunidade Europeia, quer sejam importados de países terceiros. Uma política de segurança dos alimentos eficaz deve reconhecer as interconexões que caracterizam a produção alimentar. Tal política implica a avaliação e o controle dos riscos que apresentam, para a saúde do consumidor, as matérias-primas, as práticas agrícolas e as atividades de processamento dos alimentos exigem medidas regulamentares eficazes para gerir esses riscos e impõem à criação e funcionamento de sistemas de controlo destinados a supervisionar e assegurar o cumprimento dessa regulamentação. Cada elemento faz parte de um ciclo: assim, as evoluções no âmbito do processamento dos produtos alimentares podem exigir modificações da regulamentação existente, ao passo que as informações provenientes dos sistemas de controle podem ajudar a identificar e gerir os riscos existentes ou potenciais. Cada parte do ciclo deve funcionar adequadamente para que seja possível assegurar o cumprimento das mais rigorosas normas de segurança dos alimentos.
4. A abordagem da segurança dos alimentos deve, assim, ser global e integrada. Tal não significa que a UE deve ser exclusivamente responsável por todos os aspectos da segurança dos alimentos. No entanto, é indispensável que todos os aspectos da segurança dos alimentos sejam abordados em nível comunitário. A título de exemplo, a legislação da UE deve ser aplicável

de modo eficaz nos Estados-membros, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Assegurar a sua aplicação deve competir, em primeiro lugar, às instâncias nacionais, regionais e locais. No entanto, o mercado. Inter-no implica que estas responsabilidades não são exclusivamente nacionais: cada Estado-Membro tem obrigações, não só para com os seus próprios cidadãos, mas também perante todos os cidadãos da União Europeia e dos países terceiros, no que respeita aos produtos alimentares produzidos no seu território.

5. É necessário sublinhar que a cadeia alimentar europeia é uma das mais seguras em nível mundial e que, de um modo geral, o sistema atual tem funcionado bem. As medidas de segurança dos alimentos fazem parte da legislação europeia desde o início da comunidade. Historicamente, estas medidas foram desenvolvidas principalmente numa base setorial. Todavia, a crescente integração das economias nacionais no mercado único, a evolução das práticas agrícolas e de processamento dos alimentos e os novos padrões de manipulação e distribuição tornam necessária a nova abordagem que é descrita no presente Livro Branco. Durante as recentes crises no setor da alimentação humana e animal, os sistemas de segurança dos alimentos da Comunidade e dos Estados-membros estiveram sujeitos as pressões sem precedentes. Estas situações de emergência puseram em evidência deficiências que exigem medidas por parte das autoridades responsáveis (Comissão, Estados-membros e Parlamento) no intuito de reforçar, melhorar e desenvolver os sistemas existentes.
6. A segurança dos alimentos deve ser organizada de modo mais coordenado e integrado. Tal permitirá abordar as deficiências existentes, criando simultaneamente. Um quadro de segurança dos alimentos de vanguarda a nível mundial, que permitirá assegurar um nível elevado de saúde pública e de proteção dos consumidores, em conformidade com as exigências do tratado CEE. Todavia, nem o sistema mais completo poderá funcionar sem a plena colaboração de todas as partes interessadas. O bom funcionamento de qualquer sistema depende decisivamente do empenhamento dos Estados-Membros e dos operadores, bem como dos países terceiros.
7. A União Europeia deve restabelecer a confiança do público no aprovisionamento alimentar, nos conhecimentos científicos, na legislação alimentar e nos controles realizados neste sector. O presente Livro Branco sobre segurança dos alimentos define um vasto conjunto de aceções necessárias para

completar e modernizar a legislação alimentar da UE em vigor, torná-la mais coerente, compreensível e flexível, promover uma melhor aplicação dessa legislação e proporcionar maior transparência aos consumidores.

8. O princípio orientador do presente Livro Branco é que a política de segurança dos alimentos deve basear-se numa abordagem global e integrada, ou seja, ao longo de toda a cadeia alimentar (“da exploração agrícola até à mesa”), em todos os sectores alimentares, entre os Estados-membros, nas fronteiras externas da UE e dentro da UE, em instâncias de decisão internacionais e comunitárias e em todas as etapas do ciclo de elaboração de políticas. As bases da segurança dos alimentos previstas no presente Livro Branco (pareceres científicos, recolha e análise de dados, Regulamentação e controlo informação dos consumidores) devem articular-se num conjunto harmonioso que permita concretizar esta abordagem integrada.
9. Importa definir com clareza os papéis de todos os intervenientes na cadeia alimentar (produtores de alimentos para animais, agricultores e produtores/operadores de alimentos para consumo humano, autoridades competentes dos Estados-membros e países terceiros, Comissão, consumidores). Os produtores de alimentos para animais, os agricultores e os operadores do sector alimentar são os principais responsáveis em matéria de segurança dos alimentos; as autoridades competentes controlam e garantem a observância desta responsabilidade através dos sistemas nacionais de vigilância e controlo; a Comissão avalia através de auditorias e inspeções, a nível nacional, a capacidade das autoridades competentes de gerir estes sistemas. Os Consumidores devem também reconhecer que lhes compete armazenar, manipular e preparar adequadamente os alimentos. Desta forma, a política “da exploração agrícola até à mesa”, que abrange todos os setores da cadeia alimentar, incluindo a produção de alimentos para animais, a produção primária, o processamento dos alimentos, a armazenagem, o transporte e o comércio retalhista, será aplicada sistematicamente e de forma coerente.
10. Uma política alimentar eficaz implica a rastreabilidade dos alimentos para consumo humano e dos alimentos para animais, bem como dos respectivos ingredientes. É necessário introduzir procedimentos adequados para facilitar a rastreabilidade, entre estes importam referir a obrigação, por parte das empresas do sector alimentar e da alimentação animal, de dispor de procedimentos adequados para retirar do mercado os produtos alimentares

e os alimentos para animais sempre que exista um risco para a saúde dos consumidores. Os operadores devem igualmente manter registos adequados dos fornecedores de matérias-primas e de ingredientes, para que seja possível identificar a fonte de um eventual problema. Convém sublinhar, no entanto, que o rastreio inequívoco dos produtos alimentares e dos alimentos para animais, bem como dos respectivos ingredientes, é uma questão complexa que deve ter em conta a especificidade dos diferentes sectores e produtos.

[...]

17. A Comissão recebe um grande volume de informações sobre questões relacionadas com a segurança dos alimentos. As principais fontes de informação são as redes de controlo e vigilância da saúde pública (em particular os sistemas de notificação de doenças transmissíveis previstos na Decisão nº 2.119/98), os planos de vigilância das zoonoses e dos resíduos, os sistemas de alerta rápido, os sistemas de informação no sector agrícola, as atividades de investigação e controle das radioatividades no ambiente e as redes de investigação associadas. Todavia, os sistemas existentes foram desenvolvidos independentemente, pelo que a coordenação das diversas fontes de informação nem sempre é assegurada. Além do mais, uma grande parte da informação disponível não é integralmente explorada. A integração dos sistemas de recolha de dados e as análises dos dados devem constituir os dois princípios de orientação neste domínio, a fim de explorar o melhor possível os atuais sistemas de recolha de dados. A Comunidade necessita de um sistema global e eficaz de controle e vigilância da segurança dos alimentos, que integre todas as fontes de informação acima referidas. A experiência do Centro Comum de Investigação da Comissão poderá proporcionar um apoio útil neste domínio. O primeiro objetivo deverá consistir na gestão permanente e quotidiana das informações, a fim de permitir responder em tempo real aos perigos potenciais. Em segundo lugar, um sistema desta natureza deverá permitir à Comissão desenvolver um papel mais prospectivo e de antecipação. Deve visar à identificação precoce de perigos potenciais a fim de evitar que surjam situações de crise, em vez de atuar apenas em reação a essas situações. Deve igualmente facilitar a planificação política a longo prazo e a definição de prioridades.
18. De um modo geral, o Sistema de Alerta Rápido para produtos alimentares funciona adequadamente no que respeita aos produtos alimentares desti-

nados ao consumidor final. Existem vários outros tipos de sistemas de notificação em domínios diferentes, como as doenças transmissíveis nos seres humanos e nos animais, os produtos animais apreendidos nas fronteiras externas da UE, a circulação de animais vivos e o sistema Ecurie em caso de emergência radiológica. Mas também neste caso a utilização integrada das informações é difícil, dada à diversidade dos objetivos e do âmbito desses sistemas. Além do mais, alguns domínios como, por exemplo, a alimentação animal, não são abrangidos. É necessário criar um quadro jurídico global e harmonizado a fim de alargar o âmbito do atual Sistema de Alerta Rápido a todos os produtos alimentares destinados ao consumo humano e animal. Esse quadro deverá prever o alargamento das obrigações dos operadores económicos de notificar as emergências em matéria de segurança dos alimentos e de garantir a informação adequada dos consumidores e das organizações profissionais. Deve igualmente ser assegurada uma ligação adequada com outros sistemas de informação rápida. Este sistema deve abranger também os países terceiros no que respeita às informações recebidas e fornecidas.

19. A excelência científica pressupõe investimentos em investigação e desenvolvimento, a fim de alargar a base dos conhecimentos científicos em matéria de segurança dos alimentos. No âmbito do 5º Programa-Quadro de Investigação são realizados projetos comunitários de I&D sobre segurança dos alimentos, com base em programas de trabalho plurianuais. Estes programas incluem acepções indiretas (acepções a custos repartidos) e acepções diretas realizadas pelo Centro Comum de Investigação da Comissão. Os seus objetivos estão, na maior parte dos casos, direcionados para a melhoria dos conhecimentos científicos e a criação de uma base científica sólida tendo em vista a regulamentação e a definição de políticas. O 5º Programa-Quadro foi orientado para uma abordagem de resolução de problemas, centrada nos cidadãos e nas suas necessidades. As acepções de investigação a realizar incidirão, designadamente, nos seguintes domínios: tecnologias alimentares avançadas, métodos de produção e distribuição alimentar mais seguros, novos métodos de avaliação em matéria de contaminação, riscos químicos e exposições a produtos químicos, o papel da alimentação na promoção da saúde e os sistemas harmonizados de análise dos produtos alimentares. Todavia, em casos específicos de detecção de um problema potencial para a saúde humana, é frequentemente necessário iniciar uma

investigação *ad hoc* imediata. No momento presente, estas necessidades poderiam ser parcialmente cobertas pelo Centro Comum de Investigação da Comissão, mas o sistema em vigor deve ser dotado de flexibilidade global e dos recursos financeiros adequados para poder financiar projetos de I&D em resposta direta a urgências alimentares. Torna-se, pois, necessário criar procedimentos orçamentais e administrativos, incluindo a revisão regular do programa de trabalho em matéria de investigação e a realização de convites à apresentação de propostas específicas, a fim de responder a desafios urgentes.

20. No âmbito do sistema de cooperação científica (Scoop) são coligidas informações científicas sobre uma vasta série de questões relacionadas com a segurança dos alimentos por instituições e organismos nacionais em toda a comunidade. A Coordenação das informações científicas no intuito de obter uma panorâmica europeia só foi assegurada num número limitado de domínios, quando em muitos casos é precisamente esta dimensão europeia que falta para fornecer as informações necessárias a uma avaliação dos riscos ao nível da UE. A definição de prioridades para a recolha de informações científicas deve ser melhorada e coordenada com o Programa de Trabalho do(s) Comitê(s) Científico(s). Devem igualmente ser adaptadas iniciativas de cooperação científica em países terceiros se for o caso.
21. Para os produtos de origem animal foi estabelecido um sistema de Laboratórios Comunitários de Referência, a fim de prestar apoio analítico especializado à Comissão e aos laboratórios dos Estados-membros. Esses laboratórios desenvolvem métodos de deteção e prestam assistência aos laboratórios dos Estados-membros na aplicação desses métodos. É necessário assegurar uma gestão central eficaz a fim de garantir que os laboratórios de referência passem a constituir uma verdadeira rede de laboratórios comunitários ao serviço da política da UE. Tendo em conta as capacidades e infraestruturas científicas do Centro Comum de Investigação, esta tarefa poderia ser-lhe confiada. Deve igualmente ser analisada a possibilidade de criar laboratórios comunitários de referência para novos domínios. A informação científica constitui a base da política de segurança dos alimentos. É óbvio que os pareceres científicos sobre a segurança dos alimentos devem ser da mais elevada qualidade. Além disso, devem ser fornecidos antecipadamente e de forma viável aos responsáveis pela tomada de decisões em matéria de proteção da saúde dos consumidores.

22. O sistema de aconselhamento científico da Comissão foi completamente reorganizado em 1997 com base nos princípios fundamentais de excelência, transparência e independência. Atualmente os pareceres científicos são formulados por oito comitês científicos sectoriais, cinco dos quais abrangem, direta ou indiretamente, os domínios da alimentação humana e animal. Foi também criado um Comitê Científico Diretor que formula pareceres sobre as questões pluridisciplinares, a BSE, os procedimentos harmonizados de avaliação dos riscos e a coordenação das questões para as quais são competentes diversos comitês setoriais (por exemplo, a resistência antimicrobiana). Esta tarefa de coordenação é especialmente importante, uma vez que as questões de segurança dos alimentos são cada vez mais abordadas numa perspectiva de continuidade desde a exploração agrícola até à mesa. Os secretariados dos comitês são assegurados pelos serviços da Comissão. Os membros dos comitês são selecionados após a avaliação rigorosa da sua excelência científica no respectivo domínio de competência. A independência dos Membros é assegurada através da estrita aplicação das declarações de interesses.
23. Alimentação humana, alimentação animal, medidas veterinárias relacionadas com a saúde pública, plantas, saúde e bem-estar dos animais, produtos cosméticos e produtos não alimentares, medicamentos e dispositivos médicos, toxicidade, ecotoxicidade e ambiente. No âmbito do artigo 31º do Tratado Euratom, foram criados grupos específicos de peritos científicos no domínio da contaminação radioativa dos alimentos para consumo humano e animal [sic]. (Comissão das Comunidades Europeias, 2000)

As metas da União Europeia são ambiciosas; a pedra basilar para seus programas de ações, hoje, são a questão ambiental, as alterações climáticas e o aquecimento do planeta; os *habitats* naturais e a vida selvagem; as questões de ambiente e saúde; os recursos naturais e a gestão de resíduos. Essas ações têm como objetivo melhorar a produção de alimentos e a saúde humana. Objetivam também preservar o patrimônio rural e diminuir ao máximo as populações urbanas.

Os recentes programas de ação têm refletido uma deslocação nas políticas, que passaram de um mero controle da utilização de substâncias ou produtos específicos para um inventivo à utilização de alternativas mais se-

guras e para uma reflexão sobre o que acontece ao produto quando chega ao fim de sua vida útil (União Europeia, 2007b).

Na União Europeia, o meio ambiente parte do controle da agricultura para os demais fatores, e a segurança alimentar vincula-se a ambos, para, dessa forma, ajustar programas conjuntos, para si e para o comércio internacional, em que eles se envolvem ora como exportadores, ora como importadores.

O objetivo da política agrícola comum consiste em proporcionar aos agricultores um nível de vida razoável, fornecer aos consumidores alimentos de qualidade a preços adequados e preservar o patrimônio rural. A política de qualidade evoluiu de forma a satisfazer as necessidades de mudança da sociedade. Assim, a segurança alimentar, a preservação do ambiente rural, uma boa relação qualidade, o preço e a agricultura como fonte de culturas para a produção de combustíveis adquiriram uma importância crescente (idem, ibidem).

A União Europeia traz o histórico de restrição alimentar de seus países fundadores e, há cinquenta anos, estabelece o que se chama de Política Agrícola Comum (PAC), que busca subvencionar a produção de produtos alimentares de base e assegurar a autossuficiência e a segurança do provisionamento alimentar dentro de uma concepção ambiental. A PAC é, atualmente, a mais integrada das políticas comunitárias, absorvendo uma parte considerável do orçamento da União Europeia. São muitas as reformas realizadas, que incluem uma maior atenção à higiene, à qualidade dos alimentos e ao bem-estar animal. Inclui-se nessas mudanças a substituição das subvenções à produção, por pagamentos diretos aos agricultores, o que contribui para um comércio mundial mais justo. As técnicas agrícolas estão voltadas para as preocupações dos consumidores e para a agricultura biológica, bem como para manutenção do *glamour* de certos produtos originários de regiões reconhecidamente tradicionais. A rotulagem dos produtos com identificações especiais demonstra a preocupação em dar o valor agregado aos produtos rurais europeus.

Para completar o ciclo entre segurança alimentar, agricultura e meio ambiente, a União Europeia adota um plano de ajuda humanitária, cujo objetivo é prestar ajuda de urgência às vítimas de catástrofes naturais, de conflitos ou de outras circunstâncias extraordinárias semelhantes. A União Europeia (2007a) pode iniciar seu plano de ação a pedido da Comissão, de organizações não governamentais, de organizações internacionais, de um

Estado-membro ou do país beneficiário. É necessário que as autoridades locais não tenham recursos para socorrer essas vítimas e que as ações sejam para socorro imediato, de prevenção e ações de reconstrução. Seu prazo de duração é de, no máximo, seis meses.

De conclusivo, pode-se afirmar que a União Europeia tem dado exemplo jurídico de decisões favoráveis à solidificação da segurança alimentar, em parceria com a defesa da agricultura e do meio ambiente rural. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia tem se voltado para a proteção da saúde e da vida das pessoas no setor alimentar. Também há constantes decisões reiteradas no sentido de que os Estados-membros estabeleçam, em determinadas condições, um procedimento de autorização prévia para os produtos alimentícios ou seus ingredientes legalmente comercializados em outros Estados-membros. Isso faz que a fiscalização fique mais intensa, porque não se restringe somente à observância das normas do Direito Comunitário. Dessa forma, há de se deduzir que corresponde a cada Estado-membro da União Europeia decidir como eliminar o obstáculo da livre circulação de mercadorias. Logicamente, essas decisões são consoantes ao Direito Comunitário e devem ser claras e precisas, objetivando, inclusive, as mudanças gerais de proteção dos particulares e a garantia de seus cumprimentos (Vaqué, 2004, p.398).

Assim, pode-se afirmar que, afora todas as medidas estabelecidas pela União Europeia, os países que a integram ainda podem estabelecer outras tantas para assegurar a segurança alimentar de seus cidadãos. As políticas públicas para esse fim estão constituídas tanto pelos países europeus como pelo bloco que as organiza. Nesses Estados de bem-estar, o acesso à alimentação tornou-se gradativamente uma garantia vinculada à condição de cidadão. Por meio da expansão da renda e do emprego, como fontes legítimas de suprimentos das necessidades básicas, combinadas ao processo de ampliação do *status* político do indivíduo, como membro da nação e portador de direitos, foi possível desvincular bens e benefícios sociais – entre eles a alimentação – de contribuições prévias ou da lógica estrita do mercado (Burlandy & Magalhães, 2007).

A União Europeia é demonstração real de que a segurança alimentar é fruto da satisfação mínima de renda, trabalho, alimentação, acesso à saúde, educação, saneamento, precaução e, sobretudo, de políticas constantes dos Estados-membros, em defesa de seus cidadãos.

A segurança alimentar no Brasil

Dados sobre a situação alimentar no Brasil

A Constituição brasileira de 1988 contempla em seu artigo 5º:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

Não obstante, a realidade brasileira aponta: 35 milhões de pessoas com fome crônica; de cada cinco brasileiros, um passa fome; de cada três crianças, uma é desnutrida (Helene, 1995). Há, ainda, uma grande parcela da população vivendo em condições de indigência, principalmente no meio rural. Nesse setor, 50% das pessoas vivem abaixo da linha da pobreza. Também aí se encontram os mais elevados índices de desnutrição infantil. Situação ainda mais crítica é a dos trabalhadores rurais sem terra. Estima-se que no País existam 4,8 milhões de famílias sem terra para viver e trabalhar. Há também a situação dos pequenos agricultores que, mesmo possuindo terra, não dispõem das condições mínimas necessárias para gerar o sustento de suas famílias (Fórum Brasileiro de Segurança..., 2007a).

O mapa da fome, elaborado pelo Ipea em 1993, revelou a fome e a indigência de 32 milhões de brasileiros; o dado para calcular essa situação levou em conta a pessoa cuja renda familiar mensal fosse correspondente, no mínimo, ao valor da aquisição de uma cesta básica de alimentos, que atendessem aos requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/ONU e OMS.

A sociedade brasileira convive com a existência das doenças associadas à pobreza e à exclusão, tais como a fome e a desnutrição, e aquelas associadas a hábitos alimentares inadequados que afetam mais gravemente as populações pobres, mas que atingem duramente todas as outras parcelas da sociedade. Ninguém está imune às distorções impostas pelo paradigma do desenvolvimento dominante (Valente, 2002a, p.39).

A Organização Mundial de Saúde, em seu último relatório, apontou o Brasil com uma disparidade regional chocante e uma falta de reformas sociais, o que leva à caracterização da desnutrição brasileira como umas das maiores causas de mortes no País, principalmente das crianças. Aponta, como for-

ma de diminuir esse problema, as garantias de empregos e a construção de infraestrutura para saneamento básico (Castellon & Tarantino, 2002, p.50).

Os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) computam 14 milhões de pessoas que, pelo menos um dia em 2004, passaram fome. A pesquisa que levou em conta os problemas de insegurança alimentar e sua manifestação mais severa, a fome, foi aplicada em todo o território nacional e demonstrou que, no Norte e Nordeste brasileiros, mais de 60% das pessoas revelaram ser habitual ou eventual a insuficiência de alimentos, o que comprovou as grandes desigualdades existentes no Brasil, já que foi estimado que na região Sul a mesma situação contemplava 30% (IBGE, 2006, p.148). Os 13 milhões de pessoas vulneráveis à fome representam menos de um terço dos 44 milhões usados como base para implementação do Programa Fome Zero. Para a economista Lena Lavinias (apud Gomide, 2006), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), os 72 milhões de pessoas em insegurança alimentar mostram que o contingente de pessoas abaixo da linha de indigência, sem dinheiro para consumir uma dieta de 2.200 calorias diárias, é superior ao estimado pelo governo.

Os mais atingidos pela fome, em proporcionalidade, são os negros: 52,3% deles residem em domicílios sob o risco de conviver com a fome, enquanto 28% dos brancos são atingidos pelo problema. Tal desigualdade afeta também as mulheres e a população mais jovem. Nos lares chefiados por mulheres, há uma insegurança alimentar na faixa de 22,9% contra 17,3% naqueles coordenados por homens. A mesma pesquisa demonstra nitidamente que a fome deriva da falta de rendimentos, de emprego, de condições estruturais.

As doenças que provocam as causas da morte na infância são as parasitárias e infecciosas e as doenças do aparelho respiratório, resultantes de um estado físico deplorável da criança, pela ausência ou má qualidade dos alimentos. A (não) qualidade da água é provocadora de 89% das doenças e 65% das internações hospitalares; 90% dos domicílios no meio rural não têm serviço de saneamento; 82% das pessoas com renda até dois salários mínimos não têm coleta de esgoto (Melo, 2005, p.7).

No Maranhão, ocorreram 33 casos de mortes por beribéri⁸ em 19 municípios, num verdadeiro quadro de violação aos direitos humanos à alimen-

8 Beribéri é uma doença neurológica, causada pela falta de ingestão de vitamina B1 encontrada em grãos integrais, verduras e carnes. Os sintomas são dormência e inchaço nas pernas, dificuldade de caminhar e fraqueza, que evolui para insuficiência respiratória e cardíaca. Quando tratada, não é mortal.

tação adequada e à saúde. O relatório elaborado e encaminhado à ONU, em novembro de 2006, registrou que a violação dos direitos humanos se dá, primeiramente, quanto à organização da sociedade, na exclusão de terra e na falta de trabalho – tudo o que leva uma população ao risco de ter uma dieta monótona. Num segundo momento, a violação é decorrente de um sistema de saúde incapaz de detectar esses casos com rapidez suficiente para evitar tais mortes e de distribuir o remédio a tempo (Freire, 2006).

O Maranhão foi o estado onde se registrou maior índice de fome. É a região com maiores problemas do Nordeste, onde o meio rural é a área mais atingida pela miséria: 17,1% da população contra 13% das cidades, contrariamente do ocorrido nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde a maior miséria está nas periferias das cidades, embora haja a proximidade dos índices na região Sul – 3,9% na cidade contra 2,6 no campo; Centro-Oeste – 5,2% na cidade contra 4,2% no campo; Sudeste – 4,1% na cidade contra 3,8% no campo. De acordo com os técnicos do IBGE (2006, p.28), isso ocorre por causa da boa estrutura agrícola nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e da pobreza concentrada em locais sem serviços adequados nas áreas urbanas.

Mais uma vez, entrelaçam-se os direitos à alimentação e à saúde com o direito ao meio ambiente saudável.

De acordo com Bernardes (2005, p.A16):

[...] ficou ressaltado que Manari, no estado de Pernambuco, ocupa o último lugar no *ranking* que mede o índice de desenvolvimento humano (IDH), com taxa igual ao do país do Caribe e foi citada no relatório das Nações Unidas sobre os bolsões da miséria brasileira. A cidade não tem esgoto sanitário, tem renda média de R\$ 70,00 por família. Tem 13.500 habitantes, a taxa de analfabetismo é de 80%, 2,9 anos é a média de permanência de crianças e adolescentes na escola. Lindacy, com 9 filhos é uma das moradoras desta cidade, vive exclusivamente dos R\$ 95,00 recebidos do Bolsa Família. Josivania está grávida e não tem nenhuma fonte de renda. “Às vezes sinto que vou desmaiar de tanta fome.” Vive da caridade pública. Isaura de 60 anos implora: “queria que os poderosos dessem um jeito na miséria”.

Os indígenas do Mato Grosso do Sul, guarani-caiovas, perderam suas terras e acampam em acostamentos com crianças esqueléticas, com doenças respiratórias provocadas pela inalação constante da poeira das estradas.

Ainda conforme levantamento regional, 136 índios morreram por falta de atendimento médico, fome e desleixo do poder público. As estatísticas incluem a morte de 86 crianças, das quais 32 eram índios de Mato Grosso. O número de suicídios cresceu, em 2005, para 29, e a causa está relacionada à desagregação cultural, resultado da interminável disputa por terra com o branco grileiro, que age como se dono fosse dela (Mendes, 2006).

Outras situações poderiam ser descritas sobre a miséria brasileira. Nos capítulos precedentes, tratou-se do trabalho escravo, do trabalho infantil, das condições degradantes de trabalho – todos decorrentes do estado de miséria que esses trabalhadores se encontram – dos danos ambientais que provocam a miséria e vice-versa, e da luta pela terra que mata, tira a dignidade e ainda não faz justiça.

Outra reportagem, no entanto, informa que o dono da fazenda mais cara do Brasil pede R\$ 420 milhões por suas terras, que ocupam um espaço maior que a cidade de São Paulo, com 100 mil cabeças de gado (Attuch & Paiva, 2005).

Muitas são as matérias jornalísticas que enaltecem o agronegócio brasileiro e que veem nele a salvação para o fim da miséria brasileira. As recentes notícias sobre transgênicos chegam a apontar que a introdução desse processo no Brasil seria um dos mecanismos para o fim da fome, uma vez que a produção atingiria recordes de safras suficientes para alimentar toda a população, considerando que as safras de soja e milho fossem repletas de sucesso. Fica a grande interrogação: o brasileiro pobre ou miserável para ter acesso a esses produtos teria de comprar e compraria com o quê, se o problema maior é renda? Ainda que o produto ficasse altamente barato (o que é uma ilusão), não existe o hábito de se comer soja no Brasil. Poderia se chegar ao desprazer de não saber devidamente aproveitar o grão. Com o milho seria a mesma coisa. Onde buscar renda para comprá-lo? Poderia o brasileiro se alimentar exclusivamente de milho e seus derivados? Isso revelaria uma segurança alimentar?

Martins (1996, p.109) afirma de forma categórica que a existência de fome no Brasil não é efetivamente um problema de insuficiência de produção de alimentos. A grande limitação está, decididamente, no acesso ao alimento que, colocado no mercado, é apenas acessível a quem disponha de renda.

Esses vendedores de ilusão e seus discursos sobre o fim da fome no Brasil não merecem consideração. Fazem o discurso das multinacionais e não

estabelecem parâmetros para mensurar os reais e verdadeiros problemas da fome e desnutrição que estão no Brasil desde a colonização. Ademais, a produção de grande quantidade de alimentos em um país não é condição suficiente, nem necessária, para evitar que parte da população passe fome.

O paternalismo brasileiro é protetor de riquezas e perverso com a pobreza. O rico desconta a atenção à saúde no imposto de renda, uma forma de subsídio pelo Estado. O pobre não tem garantido o seu acesso à saúde pública, ficando sujeito a seu voto em troca de atenção. As perversidades praticadas em nome da filantropia reiteram a exclusão social e necessitam ser rompidas. (Lins, 2007)

No Brasil, é mais fácil ocupar-se da insegurança alimentar, da luta contra a fome, dos programas contra a miséria, da reforma agrária, da agricultura familiar, do que propriamente tratar dos temas “segurança alimentar”, “nutrição” e “saúde pública”. A abordagem tem de ser efetivada sob a ótica da exclusão social – problema maior –, para, aos poucos, ir construindo o raciocínio ainda imaturo das políticas públicas propiciadoras de metas de redução da fome, desnutrição e doenças derivadas da miséria.

Observa-se, no Brasil, que os quadros já descritos de miséria e desigualdade são resultados de práticas derivadas da trajetória de exclusão, clientelismo e autoritarismo que marcou a nação e foi responsável pela baixa eficácia simbólica da linguagem dos direitos de cidadania (Telles apud Rammalho & Martins, 1994, p.73). Além disso, a corrupção, o assistencialismo, o corporativismo e o baixíssimo controle social agravaram os quadros dos direitos humanos básicos no Brasil. Somente a partir de 1988, emergiu, junto com o clamor público, advindo de movimentos sociais, organizações não governamentais e de políticas públicas de idealistas, a luta pela segurança alimentar, muito embora a fome e a preocupação com os alimentos já tivessem sido pauta de outras tantas discussões.

A elaboração de um conceito de segurança alimentar no Brasil

Segurança alimentar nunca se desvinculou da batalha para vencer a fome no Brasil. Também sempre esteve aliada à luta pela democracia e pela justiça social e econômica.

A história das carências alimentares e nutricionais inicia-se na colonização, com a escravidão dos índios que morriam em cativeiro porque se recusavam a comer enquanto estivessem escravizados. Os negros, conforme descrito por Boris Fausto (2002, p.26), não duravam mais que 25 anos, porque, além dos maus-tratos, a alimentação era deficitária tanto em caloria como em quantidade. Estende-se por todo o período da República, sempre atingindo de forma cruel o meio rural. Ao longo dos anos, com a intensa migração urbana associada à industrialização acelerada e ao processo de modernização conservadora da agricultura, a situação agravou-se, chegando aos dias de hoje com os quadros já descritos de milhões de pessoas em situação crítica de penúria. Pode-se afirmar que são 500 anos de fome e de carências nutricionais, aliadas, hoje, ao problema de obesidade, sobrepeso e complicações decorrentes de alimentação inadequada, como hipertensão arterial, osteoartrose, intolerância a glicose, *diabetes mellitus*, dislipidemia, diferentes tipos de câncer e doenças cardiovasculares. A hipertensão arterial assumiu o primeiro lugar como *causa mortis* proporcional desde a década de 1990 (Valente, 2002a, p.43).

De uma maneira que causa espanto, os esforços acadêmicos para garantir e estudar a segurança alimentar não brotam nos direitos humanos. São as outras ciências, como a Economia, a Sociologia, a Medicina, a Nutrição, que se dedicam com afinco a melhorar esse quadro lamentável. Só muito recentemente os estudos jurídicos – em sua maioria em nível internacional e outros raríssimos compêndios nacionais – trazem a fome tratada como direito à alimentação.

O problema da alimentação e nutrição deveria ser de responsabilidade da sociedade e não somente de cada cidadão. A sociedade já desenvolveu a capacidade de organização empresarial para resolver, sem muitas dificuldades, o problema da produção de alimentos; existe dinheiro para os investimentos necessários, inclusive preservando o princípio da lucratividade; a tecnologia é mais que disponível e a terra existe em abundância; resta a solidariedade para encontrar a solução para a fome.

Sposati (1996, p.190-3) critica a universidade e o direito na construção da segurança alimentar:

Dizemos é de direito. É de cidadania, mas do ponto de vista da consolidação efetiva desses direitos há um campo a construir. Quanto nós, na condição

de membros da Universidade, estamos atentos à produção de um paradigma científico que contenha uma centralidade na questão da efetivação dos direitos da cidadania? Assim, é preciso pensar que a segurança alimentar ou a insegurança alimentar nasce do patamar da ética na política. Quando trazemos isto para a universidade, é preciso pensar que há fome de alimento, há exclusão de educação e conhecimento, o que recai na questão do emprego, na questão da geração de renda e da cultura. A fome é, portanto, resultante de uma questão amplamente complexa do processo de exclusão social, portanto é uma questão de democracia social, democracia econômica, política e democracia do acesso ao conhecimento.

Assim, o espaço da universidade deveria se ocupar de uma forma mais contundente do tema, nos mais diferentes setores, pois, no fundo e de uma forma genérica, a fome ou a produção de alimentos perpassa pelos setores tecnológicos, biológicos e, sobretudo, das ciências humanas.

Os debates acalorados sobre a fome tiveram seu início em 1930 quando Josué de Castro⁹ escreveu seu primeiro ensaio denunciando a extensão e a gravidade da fome no Brasil e o silêncio com que isso era tratado pela elite brasileira.¹⁰ Castro identificou que a fome era um fenômeno socialmente determinado que, portanto, requeria soluções sociais e políticas, e não somente técnicas.

À época, o tema era considerado tão sensível politicamente, em plena ditadura, que foi trocada a palavra fome pelo termo má nutrição, em uma tentativa de ocultar a dimensão social e política da fome. Pessoas que se atreviam a usar a palavra fome eram vistas como subversivas (Valente et al., 2007, p.151).

Mais tarde, o grande apogeu da obra de Josué de Castro foi *Geografia da fome*, em 1946, em que continuava a afirmar o silêncio sobre a fome, como

9 Josué de Castro, pernambucano, era sociólogo e médico. Escreveu diversos trabalhos sobre o tema "fome". Foi presidente do Conselho da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) em 1952 e 1956. Foi fundador da Associação Mundial para o Combate à Fome. Em 1960, foi nomeado embaixador do Brasil na ONU. Em 1964, foi cassado pela ditadura militar, tendo morrido no exílio, em 1973, na França.

10 Aliás, é muito comum observar esse não enxergar dos problemas sociais por parte das classes mais altas, que vivem suas realidades, não se importando com as misérias dos que as rodeiam. Passam a considerar ou notar as dificuldades dos mais pobres quando se sentem ameaçados em suas seguranças físicas ou jurídicas.

se este fosse um tema proibido. Esse autor entendia o problema da alimentação como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. Nessa obra, abordou a questão da fome que ele chamou de “coletiva parcial” – por causa da falta permanente de determinados elementos nutritivos nos hábitos regulares de alimentação – mais do que a fome total, ou inanição, que se manifesta nas áreas de miséria extrema (Maluf, 2007, p.79). A indignação de Castro versava sobre o fato de o Brasil estar se desenvolvendo e não estar se preocupando com a miséria. A ignorância dos fundamentos da ciência da alimentação, o que resultou na má aplicação da escassa disponibilidade financeira e, por fim, na composição de uma dieta alimentar imprópria, tornou-se a grande crítica desse autor que se firmou como o grande ícone da segurança alimentar no Brasil. Cristóvão Buarque (2002, p.12), a respeito de Josué de Castro, manifestou-se, dizendo que:

A ele deve o sentimento de que o desenvolvimento econômico tanto em seu desenho como no modo de implantação, não é capaz de atender às necessidades de todos. A idéia que prevalecia até Josué de Castro e que eu também defendia era a que a industrialização gerava riqueza, a riqueza se espalhava e todos teriam dinheiro para comprar comida e tudo mais que fosse necessário. O mérito de Josué não se restringe em ter denunciado a fome, mas em mostrar que a sua existência é sintoma do próprio tipo de desenvolvimento. Os textos marxistas e socialistas diziam que o problema da fome estava na distribuição, em decorrência da propriedade privada dos meios de produção. Josué de Castro, aparentemente atrás dos socialistas, mas na verdade bem à frente deles, criticou o próprio modelo de civilização e, não apenas o sistema capitalista.

Em paralelo, há de se comentar que a ausência de reforma agrária e mesmo de uma legislação agrária que fortalecesse o pequeno proprietário, junto com a crescente concentração da propriedade, foi uma das maiores causas da falta de segurança alimentar. A elaboração do Estatuto da Terra, em 1964, não aliviou a crise da produção de alimentos da cesta básica, a empregabilidade, o acesso à terra para que as pessoas não migrassem. Desse Estatuto, é preciso lembrar que mereceu êxito a parte da política agrícola que beneficiava, em sua maioria, os grandes proprietários. Os poucos assentamentos não surtiram o efeito esperado, já que os recursos alocados eram tímidos, e, ainda, conforme Zibetti (2004, p.137):

[...] o assentamento provoca a quebra da monocultura com preocupação de produzir produtos da cesta básica e introdução da biodiversidade, ampliando a cadeia agroalimentar e um *agribusiness* diversificado de interesse do consumidor nacional e até internacional.

Lembra Zibetti (2004, p.137-8) que o produto agrícola, em especial a cesta básica, não pode ser tratado como mera mercadoria ou bem de mercado, mas como um bem social e de interesse coletivo. No entanto, no Brasil, não se priorizou o interesse coletivo, e a terra foi considerada uma riqueza de poucos, destinada à instalação da monocultura de exportação, com ênfase ao latifúndio e com políticas agrícolas para esses grandes proprietários, deixando à deriva os pequenos e médios proprietários, exatamente aqueles que alimentam o País.

Outras causas contribuíram para a falta de estrutura da segurança alimentar. A preocupação em firmar a cidadania formal é vista como uma base para não se atingir a melhoria de vida.

A exclusão dos escravos, das mulheres, dos analfabetos, períodos longos de ditadura ou de participação limitada na vida pública foram alguns óbices à vigência plena das formas liberais de democracia. A falta de políticas públicas compensatórias e assistenciais fez com que grandes parcelas da população deixassem de se integrar no mercado como trabalhador regular e formalmente assalariado, com capacidade de consumo e de alguma mobilidade social. (Lopes, 2002, p.86)

Assim o Brasil caminhou, deixando de construir políticas públicas, deixando de investir no setor social, depreciando o meio agrário, provocando um agravamento na pobreza a qual foi se alastrando até as regiões mais ricas, pois a migração rural foi construindo as periferias e fortalecendo os bolsões da miséria das grandes cidades.

Na década de 1970, os chamados planos de desenvolvimento trataram, inicialmente, da política agropecuária com os incentivos fiscais, a disseminação do uso de insumos – Revolução Verde – e com a pesquisa agropecuária (1972-1974). O segundo plano (1975-1979) voltou-se para a reforma agrária e a redistribuição de terras no Nordeste, cujos resultados foram inexpressivos. Na vigência do segundo plano, registra-se a criação do Pro-

grama de Alimentação do Trabalhador (PAT) e do Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (Proab).

No início da década de 1980, foi retomada a questão da segurança alimentar, junto com a redemocratização. Os movimentos sociais ganham força. Surge o Movimento contra a Carestia e contra a Fome, ao lado da criação de Sindicatos de Trabalhadores Independentes, do Movimento dos Sem Terra e do Movimento pela Anistia dos Opositores ao Regime Militar, que mais tarde, transformou-se no Movimento Nacional pelos Direitos Humanos.

As primeiras referências ao conceito de segurança alimentar no Brasil, em nível documental, surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985, em meio ao crescimento da mobilização da sociedade. Foi criado um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, dirigido pelo presidente da República e composto por ministros de Estado e representantes da sociedade civil, para atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Foi a semente plantada que deu impulso, em 1986, à primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, onde o tema foi discutido e se aprofundou o debate.

A Constituição de 1988 converteu todos os direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas em direitos legais e instituiu uma série de mecanismos processuais, que buscam dar a eles eficácia. Mas, a essa época, já estava consolidada a tremenda desigualdade à qual Jessé Souza (2006) atribui a ausência de responsabilidade social, a falta de limitar e regular o mercado que produz riquezas e simultaneamente miséria, sofrimento e desespero para aqueles que não logram se adaptar aos seus imperativos.

Garantir com certeza os direitos constitucionais exige, conforme Maria Helena Rodrigues (2007, p.120), que os compromissos históricos e as promessas emancipatórias saiam do papel e da mera retórica, para se ter a oportunidade de construir um país mais democrático. O Ministério das Relações Exteriores, em 1996, posicionou-se no sentido de que o acesso à alimentação é um direito em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida; daí ser o direito à alimentação um direito humano básico que, com os demais

direitos prolatados no artigo 5º da CF, integra o rol das garantias e dos direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalta-se que o movimento começou com a participação do Estado e da sociedade civil e com a pressão dos movimentos sociais. Em 1991, o governo paralelo do Partido dos Trabalhadores elaborou a proposta da segurança alimentar que foi enviada ao então presidente Collor, que a engavetou.

No governo de Itamar Franco, foi reapresentada a proposta que foi recebida pelo governo. Em 1993, criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), integrado por 8 ministros e 21 membros da sociedade civil. O Consea foi resultado de um processo de negociação entre o Movimento pela Ética na Política e o governo de Itamar. Posteriormente, o movimento optou pelo combate prioritário a outro tipo de corrupção e lançou as primeiras sementes da Ação pela Cidadania, contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que será o grande parceiro civil no Consea. Esse movimento teve à frente um dos maiores batalhadores pelo fim da fome: Herbert de Souza, o Betinho, que, até sua morte, se vinculou à luta pelo fim da fome e se tornou um dos ícones do movimento. O governo federal reconheceu, nesse ano, a situação de miséria e fome que desencadeia a violência e definiu seu enfrentamento como prioridade do governo (Valente, 2002a, p.46). O mapa da fome elaborado nessa época revelou que mais da metade dos pobres estava nas cidades; então, a prefeitura de São Paulo realizou um seminário chamado “Fome: o desafio dos anos 90”.

Em 1994, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, cujo relatório final refletiu a preocupação do povo brasileiro com a concentração de renda e de terra, e esses dois fatores foram apontados como as determinantes da fome e da miséria no País. Também foram abordados pontos para algumas diretrizes para as políticas públicas definidas nos seguintes eixos:

- Eixo 1: reduzir os custos dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;
- Eixo 2: assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados;
- Eixo 3: assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis.

Com essa base, estruturou-se o conceito brasileiro de segurança alimentar:

[...] segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (cf. Maluf, 2007, p.17)

A experiência do Consea representou dois aspectos fundamentais: o reconhecimento do problema da fome e da miséria na agenda política brasileira, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil, e a experiência efetiva da parceria entre esses dois segmentos, para o enfrentamento da questão. A ação da cidadania definiu como prioridade a geração de emprego e renda, a democratização da terra, o assentamento dos produtores rurais, o combate à desnutrição materno-infantil, o fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a continuidade da utilização de estoques públicos para os programas de alimentação social e a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador.

No governo Fernando Henrique, o Consea foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, também ligado à Presidência da República. A estratégia adotada pelo Conselho da Comunidade Solidária pretendia combater a fome e a pobreza por meio de um plano de estabilização econômica, priorizando programas e não construindo políticas (Maluf, 2007, p.85). Um dos maiores entraves entre o Comunidade Solidária e a sociedade civil, na discussão da fome, repousava nas controvérsias sobre o papel do comércio internacional, a condução da política econômica e os rumos da reforma agrária (Ipea, 1996, p.16).

Em 1998, as entidades da sociedade civil novamente se reuniram no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional para discutir a fome, e, desde essa época, esse núcleo assumiu um papel significativo na condução da mobilização social a favor do fim da fome. O FBSAN tem cumprido papel decisivo na mobilização social e no avanço das discussões sobre o tema.¹¹

11 O FBSAN, com seu *site* e rede de informes, muito auxiliou na construção deste trabalho, fornecendo material, enviando dados por *e-mail*. Reúne e promove encontros com prefeituras, participou da reconstrução do Consea e criou várias diretrizes aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A partir do governo Lula, estabeleceu-se o Projeto Fome Zero, uma política nacional de segurança alimentar para o Brasil, lançado pelo Instituto da Cidadania em 2001. A experiência acumulada e a mobilização social foram parceiras para atacar as regiões de pobreza extrema com meta de três refeições por dia. Mobilizou, na esfera administrativa, a recriação do Consea e a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. A primeira providência foi a criação de um cartão para dar acesso à suplementação de renda das famílias pobres. Esse programa atingiu as regiões do semiárido, destinando R\$ 50,00 para famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo. Nesse contexto, 46,1% dos beneficiados eram famílias do meio rural.

O Fome Zero foi construído sobre um tripé: ações estruturais voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza, ações específicas para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente e ações locais implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil. O Fome Zero, para Maluf (2007, p.92), assumiu um perfil de mutirão nacional contra a fome e com os objetivos de criar a participação da sociedade civil e organizar doações de dinheiro e alimentos. Essa mobilização social confluiu em grande medida para o atual talher nacional de mobilização social e educação cidadã do Fome Zero e seus correspondentes estaduais, dedicados a constituir uma rede nacional de educadores populares e agente locais de segurança alimentar, atuando junto às famílias atendidas pelo programa.

O programa Fome Zero foi substituído, em 2003, pelo Bolsa Família, Lei nº 10.836/2004, que unificou todos os programas sociais.¹² O objetivo do governo é assegurar o poder de compra dos beneficiários e garantir que o programa continue cumprindo seu papel na redução da pobreza do País. Conforme dados da Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (Fian Brasil), em outubro de 2006, o Bolsa Família alcançou sua meta, atingindo 11,2 milhões de brasileiros tidos como miseráveis e pobres. O

12 O Bolsa Família é um programa de transferência de renda que distribui aos seus beneficiários um valor fixo de R\$ 50,00, para famílias com renda mensal de até R\$ 60,00, por pessoa, tenham elas prole ou não. Pagam-se, também, até R\$ 15,00, por criança de 0-15 anos, num limite de três, o que computa um limite máximo de R\$ 95,00 por família. Para as que têm renda superior a R\$ 60,00 e menor ou igual a R\$120,00, por indivíduo, fica somente o auxílio de R\$ 15,00. Em 18 de julho de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.157 que reajustou os valores do Bolsa Família para R\$ 58,00 e o benefício variável para R\$ 18,00, com teto máximo de R\$ 112,00.

alcance dessa meta rendeu ao presidente Lula, apesar de diversos escândalos de corrupção, a reeleição, em outubro de 2006, com ampla vantagem sobre seu concorrente. Pela primeira vez na história do Brasil, a introdução de direitos sociais resultou na eleição de um presidente da República (Zimmermann, 2007b, p.37).

O Bolsa Família é um programa com condicionantes. Exigem-se comprovação da pobreza, acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, frequência à escola e acesso à educação alimentar. A exigência de condicionantes tem apoio do Banco Mundial, que vê nessas ações um novo tipo de assistência social. Porém, pondera que essas políticas de transferência de renda devem ser por um curto período, enquanto as condicionantes investem em capital humano de longo prazo.

Jessé Souza (2006, p.J5), sobre o programa Bolsa Família, avaliou que

[...] o mesmo, como todos os programas sociais feitos no Brasil, são assistencialistas, porque obedecem à lógica do curto prazo. Tratam os indivíduos como se todos tivessem os mesmos comportamentos, disposições fungíveis e intercambiáveis. Vem daí ideia que a pobreza é um caso fortuito e casual; uma pequena ajuda econômica faz a pessoa levantar e caminhar com suas próprias pernas. Assim, se cria a ilusão de uma sociedade sem classes, na medida que pertencemos ao mesmo tipo humano. Assim, nos tornamos efetivamente incapazes de pensar ações de médio e longo prazo para incluir de fato classes sociais que se reproduzem há séculos como excluídos. Não é culpa do governo nem do presidente; é a versão pública de um narcisismo primitivo que nos faz ver que o problema está sempre nos outros e não em nós mesmos.

Feliciello & Garcia (1996, p.221) afirmam que

[...] ações de combate à fome e à miséria construídas à custa de doações várias ou contribuições estatais são episódicas e inconstantes, que responsabiliza o conjunto da sociedade pela satisfação imediata dos pobres. Este assistencialismo não cria consciência crítica sobre os mecanismos de produção e miséria e acentua o reconhecimento caritativo dos pobres em relação aos indivíduos e às agências assistenciais. Não cria condições para o crescimento da cidadania, mas sim da gratidão que poderá se transformar em voto eleitoral no momento adequado ou em reafirmação de desigualdades sociais, cabendo aos pobres aguardar a benevolência dos mais poderosos.

Em termos numéricos, pode-se dizer que o Bolsa Família apresenta bons resultados de melhoria alimentar (outras opções de alimentos foram introduzidas à dieta, como arroz, verduras e carne, já que antes a alimentação era feijão e farinha), dinamização da economia local (em cidades pobres, há um aumento de mercados, casas comerciais) e diminuição da pobreza (estudos da Fundação Getúlio Vargas comprovam que o índice caiu de 28,2% de brasileiros em pobreza absoluta para 22,7%). O “Ipea chegou à conclusão de que o Bolsa Família individualmente é responsável por 21% da queda da desigualdade medida pelo índice Gini” (Fórum Brasileiro de Segurança..., 2007b).¹³ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o programa atende, hoje, 11,1 milhões de famílias em todo o Brasil e, além de contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade, tem melhorado a situação alimentar e nutricional dos beneficiários, em função das exigências de que os pais mantenham as crianças na escola e cumpram alguns cuidados básicos para a saúde da família.

Apesar de seu caráter imediatista, e partindo do jargão “Quem tem fome tem pressa”, o Bolsa Família apresentou resultados práticos de diminuição de fome, porém é amplamente criticado na sua essência, porque é limitante a um número de famílias em cada município, além de não se constituir num direito, mas pertencer ao grupo da seletividade, o que gera possibilidades de privilégios e desvio, o que já aconteceu e foi divulgado pela mídia. Não sendo um direito, não se pode dizer que o programa cumpra direitos humanos previstos constitucionalmente. Tendo condicionantes, o Estado tem de oferecer a efetividade do cumprimento dessas metas. Devem existir escolas, postos de saúde e meios de as pessoas chegarem até eles – o que não acontece a contento. O valor atribuído é baixo e não atende às necessidades mínimas, o que não garante o acesso à alimentação adequada. A comprovação da pobreza, numa perspectiva de direitos humanos, é vexatória e humilhante, e seu controle, deficitário. Algo a ser tomado em conta é que esse programa contribui para o que a Fian denomina como “armadilha da pobreza”.

13 Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.

Se o beneficiário trabalha e aumenta sua renda, ele perde o Bolsa Família. Pesquisadores apontam que esse programa do Banco Mundial está muito mais preocupado com a inclusão e exclusão, e focaliza os pobres. Segundo Rawlings (apud Zimmermann, 2007b, p.44):

Mecanismos de focalização da pobreza podem mais eficientemente promover canais de alcance dos pobres, minimizando os erros de inclusão e exclusão, mas essas eficiências têm que ser balanceadas contra o crescimento dos custos administrativos e outros problemas associados com a focalização, incluindo possibilidades de corrupção por parte dos funcionários públicos.

Na verdade, as críticas ao Bolsa Família são múltiplas, mesmo com seu sentido de atender rapidamente quem está na miséria. O Programa da Renda Básica de Cidadania é visto, inclusive pela Fian, como a melhor alternativa, que deveria ser implementada paulatinamente, focando primeiramente as crianças e os adolescentes. Lavinas (2004) propõe que a quantia seja de R\$ 80,00 para cada criança até 16 anos, o que, aos poucos, eliminaria a pobreza dessa classe, mais vulnerável e pobre. De acordo com Suplicy (2006), a renda básica poderia ser introduzida passo a passo, até 2010. Em sua opinião, o Bolsa Família é o primeiro passo. A proposta de Suplicy é que cada pessoa comece recebendo R\$ 40,00 – o que parece ser pouco, mas, numa família de cinco pessoas, isso significaria R\$ 200,00 a mais, quantia esta superior à do Bolsa Família. Lavinas (2004) ainda defende que a renda básica seria um direito, aplicado a um determinado grupo, sem seleção. O valor deveria ser proporcional ao da cesta básica, eliminaria custos de fiscalização, evitaria humilhações, manteria as populações tradicionais em suas comunidades (quilombolas, indígenas, povos da floresta) e ainda combinaria a atividade produtiva com o acesso ao programa.

Para a Fian, o maior paradoxo é que a maioria das organizações da sociedade civil demonstra não possuir grande empolgação pela introdução da renda básica de cidadania. Melhor dizendo, a sociedade civil brasileira ainda não entendeu o verdadeiro significado dos direitos sociais (Zimmermann, 2007b, p.48).

Na verdade, o Bolsa Família representa uma estratégia para resolver o problema imediato dos que têm fome, mas jamais pode ser visto como a única proposta para a segurança alimentar no País. Esta atende uma par-

cela daqueles que são considerados no nível da indigência. Há os pobres que comem, mas comem mal e não na quantidade suficiente e adequada. Portanto, a segurança alimentar compreende muito mais que o socorro a um determinado grupo, que carece de recursos imediatos. Assim, tem-se uma série de outros instrumentos que conjuntamente devem funcionar, de forma harmônica, numa política ambiciosa de mudança na estrutura social.

Outros programas sociais governamentais estão dirigidos ao combate à fome e à pobreza, por exemplo:

- Saúde: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e Combates às Doenças, Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, Programa de Saúde da Família e outros.
- Educação: Programa Nacional de Alimentação Escolar.
- Agricultura: Compra direta de pequenos produtores, Programa de Atendimento Institucionais e Programa Venda em Balcão.
- Desenvolvimento Agrário: Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa de Assentamentos e Desenvolvimento Sustentável e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
- Trabalho e Emprego: Programa de Alimentação ao Trabalhador, Erradicação ao Trabalho Escravo e Degradante, Programa de Geração de Renda e Plano Nacional de Qualificação Profissional.
- Previdência e Assistência Social: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Alguns desses programas também apresentam problemas, pois o que eles oferecem de auxílio, na visão das famílias, não é suficiente. É o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que paga R\$ 25,00 por mês, na zona rural, e R\$ 40,00, na zona urbana, o que leva as famílias a vacilarem sobre a inclusão, ou não, de seus filhos no programa, tendo em conta que, muitas vezes, o trabalho dessas crianças (embora ilegal e degradante) rende mais que o recebido. E vale lembrar que, para quem não tem o que comer, quaisquer dez reais a mais tornam-se a verba do pão semanal. É o que narram as reportagens sobre o tema, a seguir trazidas. Na Bahia, o menino de 14 anos, que corta lenha, recebe, por mês, R\$ 50,00; nas casas de seus vizinhos, a cena repete-se, envolvendo crianças de até 6 anos. Perto de Belo Horizonte, em Santa Rita de Ouro Preto, as crianças pedem para que os pais as incluam no Peti, por causa dos jogos e das brincadeiras, mas os

pais recusam-se, porque elas podem render muito mais que o recebido no programa, ajudando a transportar, cortar e trabalhar a pedra sabão, usada no artesanato local. Para além da ajuda financeira, há a crença de que pôr os filhos para trabalhar é também educá-los. Essa é uma visão generalizada no Brasil.¹⁴ Outras famílias utilizam-se do dinheiro vindo do programa e ainda colocam seus filhos no trabalho, muitas vezes, feito dentro de casa, para que os vizinhos não as entreguem às autoridades do Peti (Sant'anna, 2006a).

No quadro de transferência de renda, há os programas ligados à Previdência Social e que atendem aos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988. São:

- Transferir, mensalmente e de forma permanente, um salário mínimo para pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais e para carentes com renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo e em cujas famílias não se receba outro benefício da Previdência Social.
- Transferir, mensalmente e de forma permanente, um salário mínimo para pessoas idosas, viúvas, em licença, em recuperação de acidente de trabalho ou doentes, na condição de Segurados Especiais da Previdência Social, isto é que tenham trabalhado em atividades rurais em regime de economia familiar.

O Bolsa Família entra nesse quadro de transferência de renda.

Gasques (2002, p.168-9) relata, ainda, outros programas de ordem municipal e estadual e também outras experiências de associações da comunidade, igreja e organizações não governamentais que demonstram que muitas iniciativas e ações diversas vêm se desenvolvendo para os objetivos propostos de combate à fome. Algumas são temporárias: campanhas de Natal; dia das crianças; suspensão de ICMS para baratear produtos como leite e trigo, no estado de São Paulo; ações municipais de incentivos à agricultura; Pastoral da Criança. Esta última, sob o comando da Dra. Zilda Arns, promove a melhoria da saúde, tira as crianças da desnutrição e promove o

14 A socióloga Isa de Oliveira, secretária executiva do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, afirma que, principalmente no interior, parcela significativa da população não tem a informação suficiente para entender a importância do direito de ir à escola, de brincar, de ter infância. Há uma cultura de que a criança é um objeto e o adulto tem direitos sobre ela (cf. Sant'anna, 2006b).

aleitamento infantil, entre tantos outros trabalhos voluntários que ficam no silêncio, mas aliviam sobremaneira a dor da fome de muitos.¹⁵

Graças a todos esses incentivos, à diminuição da fome no Brasil e a outras políticas públicas que serão comentadas adiante, 8 milhões de brasileiros deixaram a baixa renda para integrar a classe C, que, em 2005, era de 62,7 milhões de habitantes, saltando para 66,7 milhões de brasileiros em fins de 2006. O poder de compra dessas pessoas melhorou, e o Nordeste foi apontado pela pesquisa como o maior polo de crescimento da renda média familiar: a alta foi de 38%, e as intenções na compra de computador e da casa própria foram os itens mais contemplados (Chiara, 2007).

Ainda nas inter-relações de melhora de vida, diminuição da pobreza e, conseqüentemente, melhoria na sustentabilidade alimentar, têm-se outros índices que revelam que a desigualdade social caiu, mas que o trabalho infantil cresceu: um mercado ilegal, com maior concentração no campo; ao todo, 2,5 milhões de jovens estão trabalhando. E, ainda, há mais lares com telefone do que com rede esgoto – resultado claro da privatização da telefonia e da morosidade do poder público em definir as políticas de saneamento (Irany & Rodrigues, 2006).

Mais pessoas estão empregadas, mas os salários são cada vez menores. Para Ricardo Paes de Barros (apud Dantas, 2007, p.B7), do Ipea, “A nossa redução na pobreza e na desigualdade foi fantástica, mas é preciso limitar a celebração”. É difícil pensar em uma queda sustentável da pobreza e da desigualdade que não venha acompanhada de uma melhora generalizada dos postos de trabalho. Os trabalhadores de baixa qualificação foram os que passaram por melhorias. São eles de pequenas cidades, trabalhadores ligados à agropecuária. O que Barros sinaliza é que essas melhorias de aumento de renda e baixa salarial podem ser advindas dos programas de transferência de renda, do aumento de aposentadorias nas famílias e aumento de pessoas trabalhando.

O que não se pode dizer é que os gastos obtidos nessas melhorias estão sendo revertidos para uma alimentação saudável e adequada. Ademais, as melhorias registradas são tímidas, a pobreza não foi vencida, a desnutrição

15 Hoje, o trabalho de Zilda Arns está espalhado em mais de 42 mil comunidades espalhadas nas regiões pobres, as mais pobres, com 270 mil voluntários. Essa franquia de solidariedade é requisitada em todo o mundo e já atua na América Latina, África e Ásia. O próximo na lista de espera é o Haiti. (Manir, 2006).

não foi domada e o consumo revelado traz o ranço de hábitos cultivados durante anos de má alimentação aliados à vontade de obtenção de outros bens de consumo como eletrônicos, roupas e eletrodomésticos, em substituição a uma alimentação farta, diversificada e rica em vitaminas e nutrientes. Como já apontado, a população pobre muitas vezes se encanta com o “progresso” e opta por este, em detrimento da segurança alimentar.

Ademais, outros problemas estão surgindo na órbita alimentar. A má alimentação resulta na obesidade e nos seus altos custos para o sistema de saúde, uma outra preocupação para o setor público, que terá investir muito mais na prevenção e orientação dos hábitos alimentares, formulando dietas e modificações, inclusive culturais. Sichieri & Nascimento (2007, p.101) concluíram que a obesidade, em si, de forma direta, não causa tantos gastos, mas as decorrências das doenças advindas dela significam não só gastos hospitalares, mas a manutenção de medicamentos diuturnamente e, ainda, o pagamento dos constantes afastamentos de trabalhadores que, obesos, apresentam problemas de hipertensão, coluna, diabetes, acidente vascular cerebral (AVC) e infartos do miocárdio. Afora a preocupação econômica, o substancial reside na qualidade de vida do indivíduo e no seu sofrimento e de sua família, e, quando pobre, obviamente, agrava-se o quadro, transtornando toda estrutura doméstica.

Os hábitos alimentares das classes mais altas também têm se alterado. É cada vez maior o número de pessoas que se alimentam fora de casa, fazem dietas ou se alimentam de produtos industrializados, o que exige maior fiscalização do Estado. Sem tratar da questão da produção, que será vista no setor de políticas públicas.

Em termos de melhorias na ordem administrativa, o retorno do Consea representou a ativação da programação nacional de melhorias e discussões tanto em nível nacional como interestadual e municipal. Suas recomendações, celebradas em 2004, influenciaram, *a posteriori*, a formulação da Lei de Segurança Alimentar.

Diferentes fóruns de discussão vêm recomendando as seguintes medidas como estratégias para monitorar a realização do Direito Humano à Alimentação:

- Definir de forma compartilhada pelo governo e sociedade os conceitos básicos sobre fome, desnutrição, pobreza, além de indicadores de mensuração e

acompanhamento (constituindo uma base de dados e sistema de monitoramento), metas e prazos para a realização progressiva dos direitos em questão.

- Incluir a temática da alimentação como um dos direitos humanos nos diferentes espaços de formação educacional e de pesquisa.
- Implementar mecanismos jurídicos para a defesa dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.
- Instituir um sistema de auditoria e corregedoria nos programas oficiais e um sistema nacional de proteção dos denunciantes, além de implementar mecanismos de captação de denúncias (como o disque-denúncia).
- Constituir organismos públicos, com total independência do Estado, capazes de monitorar a realização do Direito, de investigar as denúncias de violações e de apresentar recomendações no sentido de sua superação.
- Universalizar de fato o acesso aos programas sociais, bem como o acesso a informações sobre direitos, critérios de elegibilidade em programas sociais, mecanismos de denúncias etc., de forma a incluir grupos que atualmente estão excluídos desses direitos.
- Instituir a notificação obrigatória da desnutrição.
- Sensibilização e integração do Poder Judiciário e dos seus agentes ao tema.
- Monitorar o processo decisório, analisando em que medida os princípios do direito humano são considerados pelos atores, sejam eles do Executivo, Judiciário ou Legislativo, ao tomarem as decisões de alcance público.
- Implementar medidas que garantam que decisões públicas sobre terras que envolvam deslocamento populacional sejam antecedidas de um relatório de impacto social, ou seja, uma análise das possíveis consequências sobre a situação social da população.
- Identificar as atribuições dos diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal –, os mecanismos de acesso e as responsabilidades relativas às ações de promoção, proteção e garantia do Direito Humano à Alimentação.
- Estabelecer uma estratégia de políticas públicas para garantia do Direito Humano à Alimentação com definição clara de metas, prazos e a alocação de recursos.
- Monitorar políticas e acordos internacionais que tenham repercussão direta em questões estratégicas para o campo da SAN, como acesso a alimentos e água, identificando em que medida ferem o Direito Humano à Alimentação.
- Fortalecer o controle social e promover a formação continuada dos atores sociais que integram mecanismos de controle social (como os conselhos) no campo dos Direitos Humanos, formação que deve se estender aos demais

atores que participam desse processo, como trabalhadores do setor público e privado, e a sociedade em geral.

- Ampliar o acesso da sociedade civil às decisões sobre a distribuição dos recursos públicos. (Conselho Nacional de Segurança..., 2007)

Daí se extrai o comprometimento do Direito com a questão da segurança alimentar, fato até então pouco trabalhado. O Brasil, como signatário do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, não tem como refutar o previsto no sentido de que cada Estado-parte tem uma obrigação mínima de assegurar a satisfação de, pelo menos, níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos.

Assim, por exemplo, um Estado-parte no qual um número significativo de indivíduos esteja privado de uma alimentação adequada, de cuidados médicos essenciais de abrigo e moradia ou das formas mais básicas de educação está, *prima facie*, descumprindo as obrigações contidas no Pacto. (Piovezan, 2007, p.29)

O envolvimento do Poder Judiciário torna-se vital, assim como a participação do Ministério Público, nas investigações das apurações das violações. Sobre a questão da justiciabilidade do direito humano à alimentação, Valente et al. (2007, p.173) manifestam-se, afirmando que o problema é de ordem ideológica e política.

Os setores Judiciário e Executivo do governo não têm problemas em defender os direitos econômicos de bancos e empresas privadas falidas, alocando bilhões de dólares em reparações ou subsídios às mesmas. Isto é visto como uma coisa natural a ser feita para preservar a estabilidade econômica, preservar empregos, entre outras justificativas. Porém, discutir a justiciabilidade ou mesmo a exigibilidade econômica dos DHESC dos setores mais pobres da sociedade, violados pela implementação ou falta de políticas públicas é visto como fora de pauta, e uma desnecessária interferência do Judiciário, no reino do Executivo.

Para Cançado Trindade (apud Piovezan, 2007, p.29):

Há que se garantir a justiciabilidade dos direitos econômicos e sociais, a começar pelo princípio da não discriminação. Por que motivo em relação aos

direitos políticos são há muito condenadas práticas discriminatórias, as quais em relação aos direitos econômicos e sociais persistem e parecem ser toleradas como supostas realidades lamentáveis e inevitáveis? Há que submeter à justiciabilidade decisões governamentais e de organismos financeiros internacionais que, à guisa de resolver problemas econômicos, condenam ao empobrecimento, ao desemprego e à fome, se não a médio prazo ou longo prazo, à miséria e à morte, milhares de seres humanos. Se é certo que a vigência de muitos direitos econômicos e sociais é de realização progressiva, também é certo que tal vigência requer medidas imediatas por parte dos Estados, certas obrigações mínimas em relação a um núcleo de direitos de subsistência (direitos à alimentação, à moradia, à saúde, à educação, somados ao direito ao trabalho) quanto pouco para neutralizar os efeitos devastadores das políticas recessivas particularmente sobre os segmentos mais carentes ou vulneráveis da população.

Valente et al. (2007, p.173) entendem que as ações judiciais devem ser os últimos recursos, e os instrumentos administrativos e quase judiciais devem ter prioridade. Na opinião desses autores, as funções administrativas devem ser exercidas pelos órgãos federais, estaduais e municipais, pelo Consea, pela Comissão de Monitoramento de Violações de DHAA, pelo Conselho de Defesa dos Direitos de Pessoa Humana (CDDPH) e similares, e pela realização de audiências públicas em parceria com o Ministério Público, incluindo a elaboração de termos de ajuste de conduta (TAC).

Nos informes do Relatório Nacional do DHAA, há apontamentos que registram que 40 casos de denúncias foram investigados por esta comissão que, em parceria com o Ministério Público estadual e federal, promoveu visitas que resultaram em solução dos problemas vivenciados, em sua maioria, na área rural, por trabalhadores sem terra, quilombolas, seringueiros, indígenas, atingidos por barragem e que as providências foram tomadas por meio de termos de ajuste de conduta, audiência pública e ação civil pública.¹⁶

Beurlen & Fonseca (2007, p.178-9), ao tratarem da justiciabilidade do direito humano, lembram o Comentário Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que estabelece que

16 Relatório do DHAA disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea.dhaabrasil.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2007.

[...] qualquer pessoa que seja vítima de violação do direito humano à alimentação adequada deveria ter acesso a efetivos remédios judiciais, ou de outra natureza, tanto em nível internacional, quanto nacional. Todas as vítimas de tais violações têm direito a reparações adequadas, as quais podem ter forma de restituição, compensação, satisfação ou garantia de não repetição.

Os autores comentam que os contrários à justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais são os que continuam na lógica liberal, aduzindo que apenas ao Poder Executivo e ao Legislativo, nas suas atribuições, cabe definir quais as políticas públicas que devem ser criadas, em que ritmo e quanto se pode gastar para a realização de direitos por meio das referidas políticas, posto que o Poder Judiciário não está democraticamente legitimado para tanto.

Christopher Golay (apud Beurlen & Fonseca, 2007, p.178), com extrema clareza, contrapõe-se, afirmando que de forma alguma a exigibilidade judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais violaria o equilíbrio entre os poderes, pois cabe a todos os poderes do Estado garantir que as obrigações estatais relacionadas a tais direitos sejam cumpridas, inclusive no que diz respeito à destinação orçamentária.

Essa opinião é compartilhada neste trabalho e ainda é fundamentada em Langford, que diz que a demora do Poder Judiciário em agir em defesa dos grupos vulneráveis sub-representados deriva da sua falta de poder político (Beurlen & Fonseca, 2007, p.178).

No mundo, há várias decisões a favor da alimentação adequada, e, no Brasil, essa postura ainda é tímida, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vêm agindo a favor de pessoas que carecem de medicamentos especiais (STJ: RESP 335171, RESP 138583/SC; STF: RE241630/RS), situações especiais de carência a evidenciar-se o princípio da solidariedade social (STF Recl. 2319MC/RS), e, em decisão monocrática, o ministro Celso de Mello chega mesmo a criticar a forma como o argumento da “reserva do possível” vem sendo utilizado no Poder Judiciário brasileiro e reconhece a legitimidade deste para controlar a constitucionalidade de políticas públicas, notadamente em casos de omissão do Poder Executivo (ADPF45DF – sendo importante ressaltar que tal decisão extinguiu o feito sem resolução do mérito, em razão da perda superveniente do objeto) (idem, p.181).

As posições de enfrentamento do Judiciário serão mais audaciosas à medida que a sociedade se envolver na questão e as universidades despertarem seus alunos, futuros juízes, para uma discussão aprofundada sobre a efetivação dos direitos humanos.

O Ministério Público, tanto federal quanto estadual, deve trabalhar numa união de esforços, uma vez que, como é dito por Beurlen & Fonseca “a miséria e a fome são locais, enquanto o dinheiro é federal”. Ademais, deve fiscalizar os órgãos públicos envolvidos no âmbito federal e estadual, abrir inquéritos civis, quando provocados, manter conversas com os dirigentes dos diversos conselhos, promover reuniões e debates com os gestores municipais, promover audiências públicas e celebrar ajustes de condutas.

A construção jurídica do direito à alimentação adequada, afora todo instrumental já aqui apontado, ganhou um novo mecanismo no Brasil. No âmbito legislativo, foi aprovada a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Essa lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Este foi um grande passo, pois consagrou o direito humano à alimentação e abriu a possibilidade de qualquer cidadão, desprovido desse direito, cobrar do Estado medidas que corrijam essa situação.¹⁷

O sistema estabelecido pela lei cria as condições para a formulação da política e do plano nacional nessa área, com diretrizes, metas e recursos, instrumentos de avaliação e monitoramento, composto de ações e programas integrados, envolvendo diferentes setores de governo e a sociedade na busca pela alimentação suficiente e de qualidade para todos.

Os diferentes programas hoje existentes pertencentes a três alçadas públicas, em simbiose com o setor privado, com pouco diálogo e articulação entre si, poderão, doravante, agir conjuntamente. Por exemplo, a merenda escolar poderá ser fornecida pelos produtores locais, assim como o Bolsa Família poderá ser efetivado pela vigilância alimentar e nutricional. Os órgãos criados na lei serão de caráter permanente, e a Lei de Segurança Alimentar deixa de ser política de governo para tornar-se política de Estado.

17 Entende-se que o cidadão já poderia cobrar do Estado esse direito pelas razões apresentadas, porém era bem mais difícil. Com a legislação em vigor, espera-se que os procedimentos fiquem mais ágeis.

É sabido que o fato de existir uma lei não significa sua eficácia, porém trata-se de um grande passo na luta dos que acreditam que a fome pode ser superada neste País. Entretanto, outros obstáculos terão de ser vencidos.

Como ficou demonstrado ao longo deste capítulo, a segurança alimentar é um direito que urge em ser respeitado. Realiza-se por meio de políticas públicas, de colaboração internacional e de participação da sociedade civil. Assume relevância o cumprimento de leis que a ele se refiram. Sua eficácia depende de orçamento público, que precisa estar comprometido com os relegados à extrema pobreza. A justiciabilidade é mister para sua realização. A cidadania não combina com a desigualdade social.

No Brasil, a desigualdade social tem o amparo da indiferença. Indiferença que advém daqueles que não sentem as dores da fome e da humilhação. O direito não pode compactuar com a miséria, não pode ser refém dos grupos de elite. A luta pelos direitos sociais e pelo direito humano à alimentação deve coincidir com o direito de não ter medo, e, segundo Riobaldo, personagem de Guimarães Rosa (2006), esse é o maior direito de todos nós.