



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social

Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio
Orientador de Políticas Públicas no Marco das
Necessidades Humanas Básicas

NEWTON NARCISO GOMES JÚNIOR

Sob orientação da Prof.^a Dr.^a Potyara A. Pereira Pereira

Brasília – DF
Outubro de 2007



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Política Social

Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio
Orientador de Políticas Públicas no Marco das
Necessidades Humanas Básicas

NEWTON NARCISO GOMES JÚNIOR

Sob orientação da Prof.^a Dr.^a Potyara A. Pereira Pereira

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor em Política Social.

Brasília – DF
Outubro de 2007

**Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas
Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas**

Newton Narciso Gomes Júnior

Aprovada em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Potyara Amazoneida Pereira Pereira

Prof. Dr. Flávio Borges Botelho

Prof. Dr. Guilherme da Costa Delgado

Prof.^a Dr.^a Ivanete Boschetti

Prof.^a Dr.^a Lavínia Davis Rangel Pessanha

Dedicatória

Para Socorro.

Agradecimentos

Uma tese, assim como qualquer outro trabalho que envolva um tempo longo e solitário para ser executado, nunca é feito sem impor aos amigos, aos amores e até mesmo aos inimigos, algum tipo de sofrimento. Para uns pela ausência, para outros pela distância e para outros, ainda, por terem que se contentar com uma trégua unilateral.

Não foi diferente com esse trabalho que ora concluo e submeto à discussão aberta.

Não há remissão de culpa, até porque o que foi feito está feito.

Contudo, algumas pessoas, que inspirado pelo Urso Balu do filme Mogli, da Disney, e um dos prediletos da minha filha Sofia de oito anos, atingiram o grau de NECESSÁRIAS, quero agradecê-las publicamente.

Três mulheres tão NECESSÁRIAS que ocupam um lugar de BÁSICAS pelo conceito que uma delas desenvolveu.

À Socorro, minha companheira de luta e de vida, pelo amor, carinho e tolerância, pelo exemplo de aguerrimento, vital nas horas de meu desespero; à Cleuza Repulho, amiga leal e dedicada que não mediu esforços para me ajudar no sonho e mais, por criar as condições para que eu o perseguisse; e à professora Potyara, a dona do conceito de BÁSICO, orientadora rigorosa, atenta e presente pela disposição em me conduzir num novo campo de conhecimento e me enfrentar com firmeza nos meus momentos de fuga além de incentivar-me a persistir no esforço de elaboração. A essas três mulheres, meu agradecimento mais profundo, minha dívida maior e impagável. A elas, pertencem os méritos dessa tese.

Para meus dois companheiros e conselheiros permanentes, Airá e Aganjù, responsáveis pela minha força para superar as vicissitudes, Oba Kawòó; o, o kábìyèsilè, Osé Kawòó, O o kabìyèsilè.

A Lucas, Gabriel e Sofia, meus filhos, pela força, orgulho, e compreensão pela ausência e privações a que se submeteram por conta, mais uma vez, do meu sonho.

Ao Luiz Henrique Perez, o Vita, minha dívida eterna a aquele me ensinou a trabalhar com políticas públicas e com a questão alimentar e que influenciou até o presente na minha formação profissional.

Domingas e Rafael, do SER, pela paciência e apoio nas questões da burocracia acadêmica.

Ao Grupo Vanguarda especialmente, à Carol, Cynthia, José, Carla e Camila, pelo carinho permanente.

Ao melhor amigo, dividido em poucas partes, fiéis e despojados, um abraço do mais puro obrigado por terem estado comigo.

Aos do Amigão, Rubens, Fernando, Diego, Paulo e Romeu, pelo suporte e amizade nas tardes calmas onde escrevi meu primeiro capítulo do trabalho, minha eterna dívida.

Por fim, mas nem por isso menos decisivos e importantes, ao Flávio Botelho, companheiro de lutas antigas, professor da UnB, pela disposição e opiniões, Guilherme Delgado, amigo recente, pela disposição em ler e criticar, sugerir novos caminhos, capítulo a capítulo ao longo desse ano e meio de trabalho; Ivanete Boschetti, professora do SER/UnB, amiga e incentivadora sagaz e decidida, pelo carinho, apoio e contribuições, Lavinia Pessanha, professora da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, autora de uma tese de doutorado sobre segurança alimentar que reputo como insuperável pela abordagem inovadora e arrojada, pela disposição de discutir a qualquer hora, minhas idéias nem sempre completas. A todos esses, que com a professora Potyara compõem a banca examinadora, meus agradecimentos pela disposição em discutirem a tese nesse momento final.

Resumo

Nesta tese, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), é estudado com um significado que ultrapassa as abordagens convencionais nas quais a idéia está relacionada sempre com a insegurança alimentar identificada nas populações mais vulneráveis socialmente por conta de assimetrias entre renda disponível e preços gerais das mercadorias, entre elas, os alimentos.

Aqui, a noção de SAN remete a uma condição essencial para o desenvolvimento humano, a partir da natureza polissêmica do conceito; envolve na sua realização a união de distintas políticas públicas originadas em distintas áreas do conhecimento.

Com isso, a idéia de construir a condição de segurança alimentar e nutricional, agrega ao significado usual de garantia para todos, de acesso permanente e regular aos alimentos novos conteúdos relacionados com aspectos que percorrem desde as dimensões culturais de práticas e hábitos alimentares, passando pela questão ambiental, soberania nacional, comércio justo, práticas agrícolas responsáveis, pesquisa e difusão tecnológica, entre outras.

Essa compreensão decorre do entendimento adotado para a alimentação, que aqui é tratada como um dos *satisfiers* que adequadamente atendidos resultam na satisfação das necessidades humanas básicas (NHB), condição essencial ao direito de todos viverem uma vida com sentido.

No contexto das NHB, os direitos sociais, econômicos e culturais que lhes dão substância, requerem para a sua plena realização, que as políticas públicas relacionadas com o conjunto de conteúdos que estão abrigados nos mesmos, comportem como princípios orientadores, conceitos e definições que envolvam cada um dos requerimentos exigidos para o preenchimento dessas necessidades.

Assim, a segurança alimentar e nutricional, foi aqui assumida como um princípio orientador das políticas que em quaisquer dimensões remetessem à realização do Direito

Humano à Alimentação, o que certamente é muito mais do que garantir que do ponto de vista biológico as pessoas possam ser tomadas como adequadamente nutridas.

Para a consecução desse movimento, a pesquisa recorreu à construção de Sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), um arranjo transescalar previsto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) como forma de superar os arranjos baseados na edificação do que vem se convencionando tratar por Política de Segurança Alimentar e Nutricional e que, pelas imprecisões e ambigüidades de sua construção explicam em boa medida os contratempos enfrentados pelas intervenções governamentais para a solução da questão alimentar brasileira nos últimos 30 anos.

Palavras-chave: necessidades humanas básicas; segurança alimentar e nutricional; políticas sociais; cidadania; direitos básicos; direito humano à alimentação; princípio orientador de políticas públicas;

Abstract

In this thesis, the Dietary and Nutritional Safety (DNS) concept meaning goes beyond the conventional conceptions perceived as the opposite of dietary unsafe identified with the absence or insufficiency access means, by poor population, to the aliment. Thus, the dietary safety as well as dietary unsafe differs conceptually from the dominant notion that associate them with vulnerable social groups due to the asymmetry between available income and general merchandise prices, among them dietary products.

Here, the DNS conception compels to an essential condition of the human being in general, and due to the polissemic nature of the concept, it require for its implementation the compliance and union of different public policies (socials and economics).

Based on that, the idea of creating a dietary and nutritional safety condition to all, aggregate new contents to the guarantee of regular and permanent access to aliments. Those contents are necessarily related to aspects including cultural dimensions of dietary practices and habits, also encompassing environment, national autonomy, fair trade, responsible agricultural practices, researches and technology diffusion, among others.

This comprehension comes from the understanding that the food is one of the “Satisfiers” of the basic human being needs (BHN) which, if adequately fulfilled, will result in an essential condition to the rights of all to have a meaningful live.

In the context of the BHN, the social, economics and cultural rights, which provide them the base for citizenship, require, for its full realization, public policies guided by orientation principles involving each one of the requirements demanded to satisfy such needs.

The Dietary and Nutritional Safety is conceived in this thesis as policies orientation principle indispensable to the fulfillment of the human being rights to alimentation. – What is, certainly, much more than guarantee adequate nutrition under the merely biologic point of view.

To subsidize the analysis around this premise the research embraced historical evidences and experiences as well as direct and indirect sources of information. Also, merged into the “Sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional” (SISAN) and into an arrangement stated at “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional” (LOSAN), to criticize the arrangements based on the edification of what is being called “Política de Segurança Alimentar e Nutricional” – which, by the expressions and ambiguities of its construction, fairly explain the difficulties faced by the governments intervention to provide solution to the Brazilian dietary matter in the last thirty years.

Key-words: basic human being needs; dietary and nutritional safety; social policies; citizenship; basic right; food human being right; orientation principles of public policies.

Résumé

Dans cette thèse, le concept de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN) a une signification qui dépasse les conceptions conventionnelles, qui le conçoivent en tant que l'opposé de l'insécurité alimentaire identifiée avec l'absence ou l'insuffisance de moyens d'accès aux aliments par les populations pauvres. Ainsi, tant la sécurité que l'insécurité alimentaires diffèrent, quant à leur concept, de la notion dominante qui les associe aux groupes sociaux plus vulnérables compte tenu d'asymétries entre revenu disponible et prix généraux des marchandises, notamment des denrées alimentaires.

Ici, le concept de SAN renvoie à une condition essentielle au développement humain en général et, étant donné la nature polysémique du concept, impose, dans son opérationnalisation, l'apparition et l'union de différentes politiques publiques (sociales et économiques).

Devant un tel constat, l'idée de créer les conditions de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous inclut la garantie de l'accès permanent et régulier aux aliments, nouveaux contenus. Ceux-ci sont nécessairement liés à des aspects qui se déploient depuis les dimensions culturelles de pratiques et habitudes alimentaires, jusqu'à, entre autres, la question environnementale, la souveraineté nationale, le commerce équitable, les pratiques agricoles responsables, la recherche et la diffusion technologique.

Cette compréhension trouve son origine dans l'idée que l'alimentation est l'un des *satisfiers* de besoins humains fondamentaux (BHF) qui, étant adéquatement fournie, pourrait constituer une condition essentielle au droit de toute personne à vivre une vie imprégnée de sens.

Dans le cadre des BHF, les droits sociaux, économiques et culturels qui lui confèrent une base de citoyenneté, exigent, pour leur mise en œuvre, des politiques publiques guidées

par des principes directeurs incluant chacune des exigences nécessaires à la satisfaction de ces besoins.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle est envisagée dans cette thèse comme un principe directeur des politiques indispensables à l'accomplissement du Droit humain à l'alimentation, ce qui certainement est beaucoup plus qu'une simple garantie de nutrition adéquate d'un point de vue purement biologique.

Pour étayer l'analyse concernant cette prémisse, la recherche a fait appel à des évidences et expériences historiques et à des sources directes et indirectes d'information. Elle s'est aussi servie des Systèmes de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SISAN) et d'un arrangement transcalaire prévu dans la Loi Organique de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (LOSAN), pour critiquer les arrangements basés sur la construction de ce qu'il est convenu d'appeler la Politique de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, et qui, à cause des imprécisions et ambiguïtés de sa construction, expliquent dans une grande mesure les contretemps auxquels ont été confrontées les interventions gouvernementales entreprises dans le but de résoudre la question alimentaire brésilienne au cours des trente dernières années.

Mots-clés: besoins humains fondamentaux; securite alimentaire et nutritionnelle; politiques sociales; citoyennete; droits fondamentaux; droit human à la alimentation; principe directeur des politiques publiques.

Lista de Siglas

AC	Antes de Cristo
ASA	Articulação do Semi-Árido
CEAGESP	Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo
CGPAN	Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentação
CONAB	Companhia Nacional Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPDA	Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrário
CS	Comunidade Solidária
DC	Depois de Cristo
DHA	Direito Humano à Alimentação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas
DLIS	Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENDEF	Estudo Nacional de Despesa Familiar
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (do inglês: Food Agriculture Organization)
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Reforma Agrária
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MS	Ministério da Saúde
NHB	Necessidades Humanas Básicas
ONG	Organização Não-Governamental
PAP	Programa de Alimentação Popular
PCA	Programa Complementar de Alimentação
PEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PFZ	Programa Fome Zero
PINS	Programa Integrado de Nutrição e Saúde
PNA	Política Nacional de Abastecimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNS	Programa de Nutrição em Saúde
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar

PNSN	Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PRN	Partido da Renovação Nacional
PROAB	Programa de Alimentação Básica
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rede Somar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEPIR	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
WB	Banco Mundial, do inglês: World Bank

Lista de Quadros e Tabelas

Quadros

Quadro 1 – Leis e Decretos; Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN).....	269
Quadro 2 – Publicações Recentes; Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN).....	270
Quadro 3 – Esquema de Propostas do Programa Fome Zero (PFZ).....	303

Tabelas

Tabela 1 – Principais características dos Programas Federais de Alimentação e Nutrição até 1985.....	214
Tabela 2 – Disponibilidade Diária <i>Per Capita</i> de Alimentos Seleccionados Brasil, 1980-1988, Médias Trienais em Gramas.....	234

Sumário

Apresentação	17
Introdução	23
Parte I Necessidades Humanas Básicas e Segurança Alimentar e Nutricional: Uma Aproximação Teórica	50
Capítulo I: Necessidades Humanas, Direitos Sociais e a Questão Alimentar.....	58
1.1 Aproximação Inicial Entre a Noção de Necessidades Humanas Básicas e Direitos Básicos.....	58
1.2 As Transformações no Imaginário Social sob a Égide Neoliberal e suas Repercussões Sobre a Idéia de Mínimos Sociais.....	67
1.3 Necessidades Humanas Básicas (NHB), Direitos e Justiça Social: diálogo de Posições.....	84
Capítulo II: A Intersetorialidade no Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, o Direito Humano à Alimentação.....	117
2.1 Uma Aproximação Geral à Questão da Segurança Alimentar e Nutricional.....	120
2.2 Segurança Alimentar e Nutricional: Marchas e Contra-Marchas de um Conceito em Evolução.....	126
2.3 Um Conceito em Construção: os anos 1990 e as Novas Dimensões.....	137
2.4 Conteúdos e Natureza Intersetorial do Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional.....	142
2.4.1 Oferta e produção de alimentos.....	150
2.4.2 A garantia de acesso aos alimentos.....	154
2.4.3 Segurança alimentar e a noção do alimento seguro.....	159
2.4.4 Controle da base genética e os riscos envolvidos na sua corrosão.....	168
2.5 A Natureza Intersetorial da Segurança Alimentar: Força e Fraqueza de um Conceito.....	173
Parte II A Experiência Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: 1997 – 2003	202
Capítulo III: Promoção da Segurança Alimentar ou Ações de Combate à Fome no Âmbito da Pobreza? Um Olhar Sobre a Experiência Recente da Presença Governamental na Questão.....	203

3.1 Um olhar Sobre a Presença Governamental nas Experiências com Conteúdos de Segurança Alimentar Nutricional no Brasil Entre os Anos 1970 e 2000.....	208
3.1.1 Os programas governamentais de alimentação e nutrição nos anos 1970 e 1980.....	209
3.1.2 A pesquisa Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF).....	212
3.2 Os Desenvolvimentos da Questão Alimentar nos Anos 1990 até os 2000.....	227
3.2.1 Uma conjuntura em dois tempos.....	227
3.2.2 As iniciativas governamentais dos anos 1990: um ponto de partida relevante para o devir.....	231
3.3 Uma Nova Agenda para um Mesmo Problema: Avanços e Recuos em um só Ato.....	242
3.3.1 Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA).....	245
3.3.2 A Comunidade Solidária.....	260
3.3.3 Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).....	265
3.3.4 O Programa Fome Zero e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome.....	274
Parte III Uma nova Abordagem para a Noção de Segurança Alimentar e Nutricional.....	294
Capítulo IV: Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio orientador de Políticas Públicas.....	295
4.1 O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e seu Significado no Contexto das Necessidades Humanas Básicas.....	295
4.2 Empregando o Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional como um Princípio Orientador de Políticas Públicas.....	298
4.3 O Papel Organizativo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sua Contribuição para a Construção da Segurança Alimentar.....	322
Conclusão.....	326
Referências.....	333

Apresentação

Num dia qualquer da segunda metade de 1974, numa sala mal enjambrada, entulhada de papéis e livros, li num quadro torto, preso a uma parede de material empregado para divisórias, o seguinte pensamento em espanhol, cujo autor não me lembro e que traduzo com a precisão que o tempo me permite:

Algum dia, inexoravelmente você haverá de se encontrar consigo mesmo.
Nesse dia, dependerá de você, fazer desse momento o melhor da sua vida ou o mais amargo de sua existência.

Sem a dramaticidade que um encontro dessa natureza provoca na alma humana, esta tese que ora apresento como requisito inicial para obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, é a seu modo um encontro.

Um encontro de quase 30 anos de vida profissional dedicada à implementação de políticas sociais públicas nos três níveis de governo, de convivência com o pragmatismo político da urgência e com a simplificação da teoria na sua aplicação à vida real. Um encontro, enfim, com a dialética da relação entre prática e teoria, que exigiu uma volta tardia à academia para procurar compreender as causas que explicam tantos reveses nas intervenções governamentais relacionadas ao equacionamento da questão alimentar no Brasil.

É disso que trato neste trabalho. Entender as razões que explicam o esgotamento ou os descaminhos das iniciativas que deveriam culminar com a condição de segurança alimentar e nutricional assegurada para toda sociedade e propor modestamente uma alternativa que possa contribuir no futuro para um novo cenário para a realização do Direito Humano à Alimentação.

A natureza polissêmica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e sobre isso convergem as opiniões da maioria dos pesquisadores e estudiosos do tema, da conta ao mesmo tempo de um alentado conjunto de conteúdos comuns a distintas áreas do conhecimento e com graus diversos de relação com a noção de alimentos e alimentação. Daí a necessidade de se escolher um significado para a definição de modo a evitar um esvaziamento do seu poder explicativo.

O que usualmente tem sido feito, é aplicar esse raciocínio partindo da idéia na qual a condição de insegurança alimentar seria aquela vivida pelos pobres que, diante das insuficiências de renda e das limitações para ampliarem seus ganhos, se vêem diante de restrições de acesso aos alimentos em função da assimetria entre suas posses pecuniárias e os preços desses bens no mercado.

Essa, pelo menos até que eu iniciasse este estudo, fora a lógica com que eu também trabalhara no âmbito dos municípios, nos governos estaduais e mais recentemente no ex-Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Com a extinção do Ministério, menos de um ano depois de ser criado, em 2003, o Programa Fome Zero que fora anunciado como uma prioridade de governo, ficara resumido à condição de um nome fantasia; a segurança alimentar e nutricional perdia relevância na estratégia política do governo, e um programa de transferência de renda passava a ser o novo “salvador da Pátria”. Em suma, a mesma história já vivida desde meados dos anos 1970, quando iniciei minha carreira, no Governo do Estado de São Paulo, na Secretaria dos Negócios Metropolitanos, se repetia com os mesmo ingredientes de antes, mas, sob um governo que viera para mudar.

Exatamente nesse momento da história, se inicia minha inflexão pessoal. Já como aluno do programa de Pós-Graduação em Política Social, na Universidade de Brasília, travei contato com uma nova categoria, até então para mim desconhecida com as dimensões e com o significado que possui. Trata-se das necessidades humanas básicas e junto com elas os

direitos básicos que as retiram do reino dos carecimentos biológicos, do dever do Estado em incorporá-las na agenda pública, e, o principal, a realização da condição humano-social que somente se dá a partir da satisfação adequada da saúde física e da autonomia (de agência e de crítica) da pessoa entendida – os dois componentes-chave desse conceito de necessidades.. Viver, portanto, uma vida com sentido, gozando de saúde, capacidade de agir, com autonomia crítica, condições essenciais para o mais amplo exercício da cidadania.

A alimentação insere-se nesse contexto como uma das condicionantes para o fim pretendido. Não é só a idéia de individuo bem nutrido, mas, de um direito de todos se alimentarem de acordo com suas necessidades, provenham elas do físico ou do espírito (costumes, tradições e práticas alimentares e culturais). Mais além da comida e do acesso, a idéia do direito à alimentação somente se consubstanciando na realização dos demais direitos básicos que compõem a noção de vida.

Portanto, a condição de segurança alimentar e nutricional também deveria expressar uma noção para além da garantia de acesso físico aos alimentos, desbordando essa exigência e avançando para aspectos relacionados com as técnicas de produção e pesquisa agrícolas, a matriz industrial de transformação e processamento, a propaganda, o meio ambiente, a autonomia do país de produzir e consumir aquilo que é parte das tradições de seu povo.

Logo, a construção da condição de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN),e a conseqüente garantia da mesma, era um requerimento válido para todos da sociedade, pobres ou ricos, ilustrados ou não, pois, tratava-se de algo muito mais complexo do que se dispor ou não de alimentos para o consumo. Assim, a insegurança alimentar que dava significado ao conceito, não podia apenas se referir às condições de riscos que se abatem sobre os mais pobres. Seu significado de fato dizia respeito a todo e qualquer potencial de risco que em alguma medida pudesse ameaçar a idéia compreendida pela noção de Direito Humano à Alimentação.

Visto sob esse ângulo, o pensar a segurança alimentar já não cabia no desenho de um cenário único dominado pelo sentido mais imediato da idéia de acesso aos alimentos. Era possível se identificar conteúdos de segurança alimentar abrigados no conceito em distintas políticas implementadas por distintos setores de um mesmo governo. O problema, então, passou a ser identificar o papel que poderia assumir a noção de segurança alimentar e como ele seria exercido no desenvolvimento das políticas onde estivessem presentes conteúdos daquela idéia.

A noção de princípios adotada na filosofia do Direito me socorreu, permitindo que fosse construída uma argumentação que partindo da idéia de que princípio não é regra mas, aquilo que dá substância a ela e que convivem numa mesma regra distintos princípios que sopesados a definem. Assim, incorporei a idéia de que a segurança alimentar poderia ser empregada como um princípio orientador de políticas públicas tomadas num contexto de construção das condições para a satisfação das necessidades humanas básicas.

Com essa gramática institucional assentada no referencial das necessidades humanas e na assunção do emprego da noção de SAN como um princípio, foi possível superar os arranjos que até então prevaleceram nas intervenções governamentais, segundo o qual, haveria uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com significado impreciso e dimensões ambíguas, mas, que ao final, deveria ter o comando das iniciativas para a construção da condição de segurança alimentar e substituí-lo por um novo arranjo de união de políticas transescalares, organizadas a partir da criação dos Sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional previstos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que tramita no Congresso Nacional.

Em conformidade com o processo de verificação, discussão e fundamentação dessas conjecturas, esta tese se encontra dividida em três grandes blocos.

No primeiro constam os diálogos e resultados de investigações referentes ao histórico do desenvolvimento do conceito de segurança alimentar e nutricional, bem como a trajetória do debate em torno da noção de necessidades humanas básicas. Essa seção representa a

sustentação teórica básica sobre a qual são desenvolvidos os argumentos de defesa da idéia de que SAN é na realidade um princípio orientador de políticas sociais públicas e que reside na incompreensão dessa idéia a história de descontinuidades e fragmentações experimentadas pelas iniciativas de combate à fome e à desnutrição, desenvolvidas no Brasil desde o final dos anos 1970 até 2006.

O segundo bloco é dominado pelo estudo e inferências pessoais sobre os programas emblemáticos de cada período, entre os anos 1970 e 2006. O capítulo principia pelas iniciativas desenvolvidas a partir das conclusões da Pesquisa Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) de 1974/75 que impulsionou a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN).

Ainda desse tempo, são analisadas as experiências desenvolvidas pelo governo federal, a partir de 1985, durante a gestão de José Sarney, adentrando-se nos anos 1990 com Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), bem como com os programas federais desenvolvidos no período.

A última fase abrange o período entre os anos 1994 e 2006, e nela estão contemplados a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, de responsabilidade do Ministério da Saúde – num movimento de chamar para o setor a ação política de segurança alimentar – e Programa Comunidade Solidária, que tinha entre suas atribuições coordenar as ações de combate à fome e à pobreza e, por fim, o Programa Fome Zero, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, acontecida em 2004.

Para o processo de análise das iniciativas mencionadas, foram utilizadas fontes secundárias constituídas de documentos produzidos pelos envolvidos diretos no processo executivo das ações, bem como aqueles contendo avaliações e críticas, além de observações e autocríticas desses mesmos atores, conseguidas a partir da realização de entrevistas com os

principais protagonistas. As interpretações feitas ao longo do capítulo representam a primeira aproximação aos motivos responsáveis pelas discontinuidades que marcaram a história da promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil e se sustenta nos componentes teóricos desenvolvidos no primeiro bloco.

A terceira e última parte, abriga o Capítulo IV no qual se desenvolve a argumentação que sustenta a comprovação da hipótese, reportando-se aos diálogos travados em torno das questões envolvendo as necessidades humanas básicas e a segurança alimentar e nutricional contempladas nos capítulos iniciais. A orientar esse desenvolvimento, está novamente trabalhada a natureza do conceito de SAN sob a luz dos diálogos sobre Estado, Justiça, Direitos e Cidadania, presentes em autores como Rawls, Dworkin, Goyard-Fabre, Vieira, Murilo de Carvalho O'Connor, Offe entre outros.

No encerramento do capítulo, é lançado, por fim, um último olhar sobre a SAN como princípio orientador de políticas sociais públicas num contexto de requerimento primeiro ao Estado democrático de direito, representado pela sua função precípua de garantir o atendimento adequado das necessidades humanas básicas, como essência da condição de titularidade de cidadania, de que deve ser portador cada indivíduo na sociedade.

A tese encerra-se com considerações sobre a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e sua condição estratégica na promoção do Direito Humano à Alimentação (DHA). A par disso, indico rapidamente uma revisão das atribuições do CONSEA de sorte a permitir que esse organismo exerça papel fiscalizador dos conteúdos de SAN presentes nas políticas públicas que concorram para a garantia do Direito Humano à Alimentação no Brasil

Introdução

A questão alimentar no Brasil, apesar das dimensões que possam ser evocadas em função da interação de conteúdos das mais diversas áreas do conhecimento abrigadas no seu significado, tem sido dominada, quando discutida, tão-somente pelos conteúdos relacionados à fome e à desnutrição.

Sob esse significado, o debate vem girando em torno das causas geradoras das restrições de acesso aos alimentos e suas conseqüências para os segmentos mais pobres da sociedade. A comprovação dessa percepção se dá pela simples observação das iniciativas tomadas por governos e sociedade nas últimas décadas.

Razões para isso existem, sem dúvida, de sobra. A fragilidade das economias dos países periféricos e a subordinação às orientações das agências internacionais, quanto ao modelo de desenvolvimento a ser adotado para que contem com empréstimos e financiamentos, sempre estiveram na raiz dos problemas sociais graves que marcaram e ainda predominam nas realidades desses países, entre os quais o Brasil.

Em 1985, o Escritório Regional da *Food Agriculture Organization* (FAO) para América Latina e Caribe realizou uma consulta que envolveu os principais técnicos e pesquisadores da região em torno da insegurança alimentar e da urbanização intensa experimentada pelos países latino-americanos na década de 1970. Na justificativa da consulta, o êxodo rural, a concentração de renda, a explosão da pobreza urbana foram apresentados como conseqüências das transformações da economia, o que estava a exigir intervenções do Estado como saída para que o “modelo de desenvolvimento” pudesse prosseguir sem sobressaltos, como segue:

Mantidas as tendências históricas de distribuição de renda, a situação dos grupos mais pobres tenderá a deteriorar-se cada vez mais. A América Latina necessita encontrar rapidamente caminhos viáveis para enfrentar a encruzilhada. Os especialistas que examinaram esse assunto concordam que

a primeira área prioritária a ser objeto de intervenção deve ser a da alimentação. Nesse sentido, apontam para a necessidade de remover obstáculos estruturais que impossibilitam ou minimizam a participação das pessoas tocadas pelas restrições econômicas, no patrimônio, no crédito, na organização social e política, etc. Assinalam ainda esses pesquisadores, a necessidade de revisar e corrigir políticas de preços, de recursos e de inversões públicas. Paralelamente, mostra-se indispensável estimular o uso intensivo do fator trabalho nas áreas rurais, juntamente com a adoção de uma política de reforma agrária – onde proceda – e a garantia de eficiente assistência técnica, crédito barato e canais de comercialização desobstruídos, destinados ao apoio para o desenvolvimento dos pequenos produtores rurais.¹ (FAO, 1985, p. 2).

No sumário executivo da rodada de discussões verificada na Colômbia – a partir de um diagnóstico comum à maioria dos participantes sobre as causas e efeitos do processo de urbanização intensa e tardia da América Latina dos anos 1970 – pode ser detectado um alentado conjunto de proposições destinadas à superação da situação de insegurança alimentar enfrentada por populações urbanas e rurais.

Dos problemas identificados ao longo da cadeia agroalimentar em cada um dos países participantes, ao mosaico de problemas constatados na ponta do consumo, cada aspecto foi devidamente tratado. Emergiu daí recomendações sobre barateamento de tecnologias, ampliação de crédito, desenvolvimento de novos cultivares, controle da base genética, programas de redução de desperdícios e aproveitamento integral de alimentos, entre muitos outros.

As grandes preocupações que ocuparam lugar de destaque no documento da FAO seguem sendo, até os dias de hoje, as mesmas, a saber: quando, seja no Brasil ou em qualquer outro país pobre, se produzem diagnósticos e proposições que tenham como meta a superação ou o enfretamento da fome e da desnutrição, há recorrentemente referência à necessidade de se promover integração entre as três esferas de governo e cooperação entre órgãos governamentais em cada uma delas. Isso constitui condição básica ao fortalecimento de

¹ Tradução livre sob responsabilidade do autor em função da publicação em espanhol: *Urbanización Alimentación y Nutrición em América Latina y Caribe*, sob responsabilidade do Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, não estar em português.

iniciativas que eliminem o risco de desvios e superposições muito comuns nesse programas e alertem para os perigos embutidos na descontinuidade deles:

Não pode deixar de preocupar o perigo da descontinuação de algumas experiências. As trocas de governos nacionais, estaduais ou locais, motivam freqüentemente críticas às ações dos que os antecederam, levando a revisões de programas, ou ainda, suspensão dos mesmos gerando inevitáveis custos sociais e desalentos técnicos. É um tema que merece reflexão. O êxito desses esforços depende em grande medida da continuidade das ações, da acumulação de experiência e de trocas e ajustes que apontem sempre para o melhor.² (FAO, 1985, p. 236).

Em 1989, na publicação *Fighting Malnutrition: an Evaluation of Brazilian Food and Nutrition Programs*, Phillip Musgrove, ao analisar a trajetória e desfechos dos programas de alimentação desenvolvidos no Brasil nos anos 1970, observa:

O grande acordo em relação ao debate que chamamos de ideologia da má nutrição, quanto à simplificação excessiva dos conteúdos da questão. Uma realidade complexa tende, para ser devidamente interpretada e enfrentada, que se empreguem numerosas e complexas intervenções relacionadas tanto à economia como à saúde e educação, ora tratadas separadamente ora todas juntas. O que, às vezes, parece ser choque de competências ou até mesmo uma contradição entre programas, não necessariamente pode ser visto como um erro ou o resultado desafortunado da proliferação de choques entre agentes ou a expressão da descoordenação das intervenções patrocinadas por distintas agências públicas. Com certeza, o que se necessita de fato é que se adotem consistentes conteúdos de políticas públicas para a área de alimentação e nutrição. (MUSGROVE, 1989, p. 166).³

Quando Musgrove (*id., ibid.*) afirma que o enfrentamento das assimetrias contidas no debate da questão alimentar exige o envolvimento de áreas do conhecimento cujos conteúdos expressem relações com o problema da desnutrição, da fome, de restrições de acesso aos alimentos, sua observação remete às conclusões dos especialistas envolvidos na consulta realizada pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, em 1985. Assim, ainda que não se detenha nos riscos de descontinuidade dos programas, destaca a necessidade de uma política pública consistente para a área da alimentação e nutrição (na medida em que reconhece a complexidade desses temas), assinalando que iniciativas adotadas naquele

² Tradução livre, sob responsabilidade do autor em razão da publicação referenciada não dispor de versão em português, tal como explicado em nota anterior.

³ Tradução livre, sob responsabilidade do autor em razão da publicação referenciada não dispor de versão em português, tal como explicado em nota anterior.

período enfrentaram problemas exatamente por descuidarem dos esforços de integração e interação entre esferas de governo e órgãos de cada uma dessas esferas, envolvidos com o tema.

No início dos anos 1990, dois movimentos voltados para o combate à fome ganharam expressão. O primeiro e mais conhecido foi a Ação da Cidadania contra a Fome, uma iniciativa da sociedade civil, nascida na esteira do Movimento pela Ética na Política – um dos atores sociais mais decisivos na campanha *pró-impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, eleito no primeiro pleito presidencial direto em 1989, depois de 29 anos de ausência de eleições diretas.

No leito das manifestações e iniciativas que mobilizaram todo o país, realizou-se já sob o Governo de Itamar Franco (1992/1993) a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, convocada pelo recém-criado Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993.

Ainda nesse período iniciado em 1990 e que se estendeu até 1993, registra-se um outro fato relevante envolvendo a questão alimentar no Brasil. Após a derrota eleitoral sofrida, em 1989, por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) para Collor de Mello, do Partido da Renovação Nacional (PRN), as forças políticas que atuaram na campanha hegemônica pelo PT constituíram, a exemplo da esquerda mundial, uma organização não-governamental, inicialmente identificada como Governo Paralelo, embrião do que seria depois o Instituto da Cidadania.

Afora a intenção anunciada de reunir grupos de trabalho formados por especialistas nas áreas vitais da política nacional – com o fito de “fiscalizar” o desempenho do governo Collor – estava a produção de estudos e propostas de política públicas à disposição de qualquer instância de governo interessada pelos projetos daquela entidade.

Remonta a esse período a produção e o posterior encaminhamento para o já então presidente Itamar Franco, de uma proposta intitulada Política Nacional de Segurança Alimentar, de responsabilidade do Governo Paralelo.

Na abertura da proposta, seus autores destacavam as práticas fragmentadas que haviam caracterizado as intervenções do Estado na questão alimentar, ressaltando ser tal expediente propício às práticas de clientelismo, além de criticar a circunscrição dessa questão à área da saúde

[...] em uma visão abrangente da problemática alimentar, e que busca superar as práticas clientelistas que têm caracterizado a maioria das ações governamentais nesta e em outras questões de natureza social. Sob o enfoque deste documento, a questão alimentar e nutricional deixará de estar à margem e sob o controle nominal da área da Saúde, tornando-se alvo de uma política global de governo. (SILVA; SILVA, 1991, p. 1).

Mais adiante, e aprofundando a crítica às iniciativas até então adotadas pelos governos no Brasil, os referidos autores ressaltavam que:

Na verdade os programas sociais de alimentação e nutrição desenvolvidos no Brasil têm funcionado primordialmente como: mecanismo econômico de garantia de mercado para determinados produtores de alimentos e de subsídio ao grande capital. Os programas de alimentação implementados pelos últimos governos comprovam tais conclusões; mecanismo político de cooptação dos movimentos sociais, buscando atrair apoio às iniciativas governamentais; mecanismo ideológico de mistificação através de ações paternalistas que não tocam nas raízes do problema e terminam legitimando as estruturas sócio-econômicas geradoras da fome. (SILVA; SILVA, 1991, p. 8).

E, como forma de superar essas concepções, propuseram, como alternativa, ações que pudessem assegurar a todos os brasileiros acesso aos alimentos básicos de que necessitam, entendendo assim estar promovendo a Segurança Alimentar:

Essa abordagem é radicalmente oposta ao enfoque restritivo que transforma a fome e a desnutrição num problema a ser enfrentado por programas sociais compensatórios da pobreza. A Política Nacional de Segurança Alimentar tem por objetivo obter uma disponibilidade agregada nacional de alimentos que seja simultaneamente: suficiente para atender à demanda efetiva e potencial; estável, na medida em que busca neutralizar as

inevitáveis flutuações cíclicas; autônoma ao lograr a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos; sustentável, pois deve garantir o uso a longo prazo dos recursos naturais; equitativa ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. (SILVA; SILVA, 1991)

Em 1995, o governo federal, tendo à época o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente da República, anunciava, ante a intenção de implementar políticas públicas mais equitativas, a criação do Programa Comunidade Solidária (CS) – um arranjo transinstitucional que envolvia diversos ministérios e empresas públicas e que elegia a redução da pobreza como objetivo para todas as políticas setoriais.

Luciene Burlandy, em sua tese de doutorado, defendida em 2003 na Escola Nacional Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, investiga o desenvolvimento do Programa Comunidade Solidária no combate à fome, desnutrição e pobreza e resgata uma reflexão da pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Ana Peliano, para quem:

[...] a CS teve como objetivo promover a articulação e inserção dos ministérios numa proposta de combate à pobreza, garantindo que os programas por eles desenvolvidos fossem prioritariamente direcionados aos municípios e grupos populacionais mais pobres do país. Ao convergir um conjunto de programas para estes municípios, pretendia-se potencializar seus efeitos, evitar a superposição das ações e alocar recursos com critérios mais transparentes. (BRASIL, 1996; PELIANO *et al.*, 1996 *apud* BURLANDY, 2003, p. 10).

Portanto, assim como ocorrera nos diagnósticos desenvolvidos em anos anteriores e para governos diferentes, as proposições para o combate à pobreza, fome e desnutrição partiam do princípio de que esses problemas são intrincados e extensos demais para serem objeto de um único ministério. Tratá-los adequadamente significaria integrar esforços de todos, para que, de maneira articulada e coordenada, os objetivos de superação das situações identificadas, pudessem ser alcançados, livres das superposições e desvios que costumeiramente acompanham ações dessa ordem.

Em 1999, o Ministério da Saúde (MS) lançou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), assumindo-a como inserida no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional e, portanto, integrada às demais ações do governo voltadas para a geração das condições pertinentes à efetiva realização do direito humano universal à alimentação e nutrição adequadas.

Partindo de um diagnóstico em que as restrições ou a inadequação do acesso aos alimentos vinham agravando riscos à promoção e proteção à saúde – o que de resto é a mesma preocupação que inspirou outras ações dessa mesma natureza em oportunidades anteriores – o MS destacava que a reversão desse cenário era requisito primordial para o desenvolvimento pleno da pessoa humana.

Com essa compreensão, os autores da PNAN observavam, oportunamente, que o problema da insegurança alimentar não se restringia a uma questão de saúde pública, e sim, tratava-se de algo muito mais intrincado e que envolvia praticamente todos os setores de governo. Destacando conclusões a que chegaram a partir da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986) e da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994) – que culminaram com a consolidação de um conceito de SAN com as dimensões e significados que hoje exhibe – o texto faz referência ao conjunto de componentes de políticas que apontariam para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional:

Assim, o conjunto de componentes de uma política nacional voltada para a segurança alimentar e nutricional, estão no crédito agrícola, inclusive o incentivo ao pequeno agricultor; avaliação e adoção de tecnologias agrícolas e industriais; os estoques estratégicos; o cooperativismo; a importação, o acesso, a distribuição, a conservação e armazenamento de alimentos; o manejo sustentado dos recursos naturais, entre outros. As ações voltadas a garantir essa segurança dão, assim, consequência prática ao direito humano à alimentação e nutrição, extrapolando, portanto, o setor Saúde e alcançando um caráter intersetorial, sobretudo no que respeita à produção e ao consumo, o qual, engloba, necessariamente, a capacidade aquisitiva da população e a escolha dos alimentos que devem ser consumidos, nesta incluída os fatores culturais que interferem em tal seleção. (BRASIL, 2003, p. 11).

Passados menos de dois anos desde a publicação da PNAN e pouco mais de seis anos da constituição da Comunidade Solidária, que deveria coordenar as atividades voltadas para a promoção da SAN no país, no rastro da campanha presidencial que se avizinhava, o Instituto da Cidadania (a mesma organização não-governamental que, em 1991, ainda como Governo Paralelo apresentara ao Brasil uma proposta de política nacional de segurança alimentar) apresenta para o debate, em 2001, uma nova proposta de arranjo institucional que ficou conhecida como Projeto Fome Zero (PFZ): uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.

Como ocorrera com outros projetos nos anos 1970, 1980 e 1990, o PFZ parte de um diagnóstico em que a constatação de extensas camadas da população brasileira expostas à pobreza e à fome abre espaço para a proposição de um conjunto de iniciativas devidamente articuladas. Essas iniciativas envolveram governos nas suas três esferas e a sociedade civil, sob um comando determinado na esfera do executivo federal, o Gabinete do Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome em substituição à Comunidade Solidária), com o objetivo de reverter a situação de modo que todos os “brasileiros pudessem tomar três refeições por dia” (informação verbal)⁴.

As avaliações sobre as razões pelas quais haviam falhado as iniciativas desenvolvidas nos períodos anteriores, apontam para a gestão do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado em maio de 1993, e para a assincronia entre Conselho e seus eixos principais de ação e as prioridades do governo de então:

Uma das grandes limitações do Consea, no entanto, foi que, por definição governamental, as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população. Ou seja, a articulação limitava-se aos ministérios da área social e, muitas vezes, o Consea reduziu-se a apenas mais um organismo de pressão para garantir recursos para políticas e programas sociais. Assim, a decisão de transformar o combate à fome e à miséria em prioridade, não foi adotada pela área econômica, que continuou a aceitar as pressões dos organismos financeiros internacionais,

⁴ Discurso de posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003.

independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome, da desnutrição. (PFZ, 2001, p. 24).

No âmbito do governo, o documento aponta para problemas de iniciativas voltadas para um mesmo segmento da sociedade, o que gerou por um lado desperdícios de recursos enquanto, de outro, reduziu a capacidade de cobertura desses programas, deixando setores ao desabrigo dos benefícios que deveriam ter sido levados a eles. Soma-se a isso intensas disputas de poder entre os dirigentes dos ministérios envolvidos, incompreensões e indefinições hierárquicas para explicar as causas do fracasso das ações desenvolvidas naquele período, repetindo, assim, monotonamente o mesmo cenário já visto em ocasiões anteriores.

Naquilo que toca ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), o Conselho da Comunidade Solidária é apresentado como o sucessor do Consea e também o responsável pelo desvio do foco das ações institucionais, da segurança alimentar e pela fragmentação das delas mesmas, além do severo contingenciamento de verbas, encurtando-lhes a capacidade resolutiva e repetindo velhas receitas que já haviam falhado, sempre em prejuízo da população.

Além de apontar no Governo FHC a persistência de uma situação de desarticulação dos programas e iniciativas próprios da política social, os autores do PFZ chamavam a atenção para uma possível politização das ações governamentais a partir de ministérios cujos dirigentes eram apontados como “homens fortes do governo”, enquanto que outras áreas sociais importantes foram esquecidas. Para concluir, dentre os problemas identificados, o documento aponta para a hegemonia da área econômica sobre a social, para problemas de controle e governabilidade, entre outros.

Se alguma diferença pode ser atribuída à avaliação do PFZ em relação às demais, é que pela primeira vez alguém ousa atribuir à população a responsabilidade de não haver compreendido o que o governo estava fazendo para melhorar a vida dos mais necessitados. Quanto às outras causas explicativas dos reveses enfrentados pelo Programa, que até hoje é

identificado como sinônimo do Bolsa Família, secundado por um tímido conjunto de ações emergenciais e assistencialistas, não apresentam, nem na forma nem no conteúdo, nada que as distinga das explicações dos fracassos anteriores.

Abstraindo os componentes político-ideológicos presentes em cada uma das formulações e explicações dos motivos que levaram as experiências desenvolvidas no Brasil, desde os anos iniciais (1972) do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e chegando até 2004 com o Programa Fome Zero, do Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome, a não alcançarem o que haviam anunciado como meta, resta uma curiosa, se não irônica, semelhança entre os argumentos. No centro das explicações, depara-se invariavelmente com a identificação da subordinação imposta pelas diretrizes econômicas do governo por sobre as metas sociais anunciadas, exatamente repetindo aquilo que, por ocasião do lançamento de cada uma das propostas, haviam assumido que não se repetiria.

Dessa observação, nasceu a pergunta de partida para nossa tese. Afinal, como explicar que técnicos experimentados, pesquisadores reconhecidos e políticos inovadores, apesar de conhecerem os obstáculos enfrentados por seus antecessores e terem identificado corretamente os problemas internos e externos das iniciativas passadas, repetiam os mesmos erros e debitavam as responsabilidades aos atores de sempre?

Essa questão carrega consigo, ainda, um outro conjunto de elementos problematizadores. Desde os anos 1970 que, como profissional, venho atuando no setor público, na área do abastecimento e segurança alimentar. Seja no nível dos governos estaduais, seja no plano das gestões municipais, ora como técnico responsável pelo planejamento e operação de programas, ora como dirigente e formulador das ações, experimentei, sem me dar conta até o presente, a mesma experiência, de avaliar o passado, muitas vezes tendo participado ativamente das iniciativas desenvolvidas no período analisado, planejar o novo e enfrentar os mesmos reveses.

Antes mesmo de refletir sobre as possíveis respostas a pergunta de partida, tinha bastante claro que não haveria espaço para acolher uma argumentação muito comum, seja por ocasião dos diagnósticos seja quando das avaliações dos resultados. O problema não poderia ser atribuído exclusivamente às incompreensões dos dirigentes políticos, tampouco ao despreparo do pessoal técnico e às falhas administrativas e muito menos às disputas intra-institucionais.

Ainda que se quisesse considerar a presença desses contenciosos como determinantes para explicar boa parte dos insucessos das experiências envolvendo a questão alimentar no Brasil nos anos mais ásperos de supressão da liberdade, a conquista da democracia, alcançada a partir da segunda metade dos anos 1980 e a ascensão de governos, inicialmente no âmbito regional e local, fortemente comprometidos com as causas populares, o que se assistiu foi a repetição dos mesmos diagnósticos a identificarem os mesmos problemas que antes, poderiam ser atribuídos à natureza autoritária dos governos.

Além disso, é facilmente comprovável que boa parte dos novos ocupantes de postos-chave ou de comando no governo, ou eram servidores que resistiram no aparelho de Estado nos anos de chumbo (1964-1985) ou eram intelectuais, pesquisadores e profissionais com uma existência dedicada à causa da democracia. Sendo assim, a persistência do problema ou dos problemas que até hoje encurtam a capacidade resolutiva das ações e iniciativas voltadas para a superação da pobreza, da fome e desnutrição, precisava encontrar respostas em um outro patamar de raciocínio.

Ao longo da história da república brasileira, pode ser encontrado um alentado número de intervenções governamentais com objetivo de enfrentar as conseqüências da pobreza e da fome sobre a maior parte da população. É verdade que tais iniciativas, quase sempre optaram por tratar a questão como um caso emergencial, como atestam os dilatados indicadores a revelarem as condições infra-humanas em que vivem os pobres até hoje. Os resultados da

Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2003, revelam que a pobreza brasileira, mesmo em movimento de recuo nos últimos anos, ainda condena pelo menos 17 milhões de famílias à indigência e mantém mais de um quarto da população na pobreza.

Os conteúdos estruturantes contidos nesses planos eram sempre anunciados como sendo aqueles que, uma vez implementados, produziram as condições de emancipação dos segmentos socialmente mais vulnerável entre os brasileiros.

A partir do final anos 1980, os planos de combate à fome e desnutrição passaram a ser desenvolvidos já sob a inspiração de um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que deixava de lado o enfoque reducionista que limitava o conceito a conteúdos ligados à produção, circulação e demanda de alimentos, e adotavam a definição resultante das discussões ocorridas na Cúpula de Alimentação de Roma, em 1986.

Sob a nova definição, a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional deveria ser pensada num contexto intersetorial, na qual as ações garantissem o acesso permanente, regular e seguro aos alimentos para todos os indivíduos, nas quantidades e qualidade exigidas para o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Também remonta a essa época, a associação da noção de SAN ao Direito Humano à Alimentação (DHA), considerado direito primordial juntamente com os demais que compõem o tratado internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O fato de o DHA ser tomado como primordial exige uma atenção mais apurada. A idéia de algo primordial, remete à noção daquilo que é imprescindível, inegociável, que não comporta qualquer graduação na sua realização, além de anunciar que, na impossibilidade de ser plenamente usufruído, advirão graves riscos a própria existência do indivíduo (PEREIRA, 2000).

Visto por esse ângulo, tanto uma quanto outra dimensão pressupõe, para sua realização, muito mais do que a mera disponibilidade de alimentos capazes de atender à demanda agregada ou à disponibilidade de renda nas mãos das pessoas com o fito de permitir-lhes o acesso a esses alimentos no mercado. Nessa questão, estão envolvidos aspectos próprios das áreas de segurança dos processos, envolvendo a produção e manipulação dos alimentos, o que abrange desde a pesquisa até o uso de insumos, o manejo das culturas e o ambiente, as formas de distribuição e a imperiosidade da garantia de acesso que está associada à idéia de direito do cidadão, portanto inerente à condição de sua própria existência.

Sob esse enfoque, à pergunta inicial juntou-se uma nova indagação com base nas seguintes reflexões. A promoção do DHA se insere no campo dos direitos básicos. A noção de básico, como já foi visto, não comporta qualquer fragmentação, exatamente pela natureza primordial que a qualifica. Logo, não será possível pensá-lo fora de um contexto em que os demais direitos que compõe o espectro dos direitos econômicos, sociais e culturais assumidos como primordiais se realizem concomitantemente de modo a garantir o desenvolvimento do indivíduo. Daí, então, a pergunta suplementar: poderia a idéia associada à Segurança Alimentar e Nutricional ser expressa na forma de um arranjo de ações, iniciativas e programas, tal como ocorre com as políticas públicas sociais?

A pesquisadora Lavínia Pessanha, após ter identificado e classificado quatro conteúdos da noção de segurança alimentar, destacou que para a opinião pública o centro do problema estaria na necessidade de garantia de acesso aos alimentos, campo para o qual têm convergido as políticas governamentais de combate à pobreza, geração de renda e assistência alimentar direta (PESSANHA, 1998).

Essa conclusão a que chega Pessanha implica assumir que o Estado e a população têm entendimentos semelhantes no que toca à questão alimentar na medida em que relacionam a outras vicissitudes referentes à pobreza e ao estiolamento dos direitos dos pobres. Sob esse

prisma, a idéia de que o DHA precede os demais deixaria de ter qualquer sentido. Sua garantia isolada não poderia ser vista como nada além da segurança da existência biológica, sem significar a garantia de estabelecimento de nexos do indivíduo com o espaço onde vive, que lhe permitiriam agir livre e criticamente na realidade, alterando-a, transformando-a, como se espera da prática da cidadania.

Se o conceito de segurança alimentar e nutricional associa a questão da garantia da alimentação à idéia de pleno desenvolvimento da pessoa humana e se essa noção atrai para si o atendimento de outras necessidades primordiais – posto que não basta estar adequadamente alimentado para ser cidadão no pleno exercício de suas prerrogativas, as dúvidas deste estudo que até o momento se restringiam a duas perguntas, exigem a elaboração de uma terceira indagação.

O que vem a ser exatamente essas necessidades primordiais nas quais a alimentação se encaixa?

No estudo sobre necessidades humanas e os contenciosos que envolvem seus significados e conteúdos, Pereira (2000), reportando-se a Len Doyal e Ian Gough, autores da obra premiada *A Theory of Human Need*, na qual tratam de estabelecer a diferenciação entre o que são necessidades e o que se desenvolve no campo das vontades, dos desejos, *do querer para ser*, destaca:

A chave da distinção entre necessidades básicas e as demais categorias mencionadas repousa num dado fundamental que confere às necessidades básicas (e somente a elas) uma implicação particular: a ocorrência de ‘*sérios prejuízos*’ à vida material dos homens e à atuação destes como *sujeitos* (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas. (PEREIRA, 2000, p. 67).

A imagem mais imediata associada ao vocábulo “necessidade” é formada por um determinado requerimento que, uma vez atendido, teria a propriedade de afastar uma situação de risco. Os requerimentos nutricionais e alimentares exigidos para a sustentação biológica da vida são atendidos a partir da ingestão de um grupo de alimentos dos quais o organismo extrai

tudo o que necessita para sua manutenção, como pré-condição para a participação cidadã dos atendidos.

Para o senso comum, na medida em que o indivíduo tenha assegurado de modo permanente o acesso aos alimentos que atendam convenientemente aos requerimentos do organismo para mantê-lo em funcionamento, cessa a necessidade. Emergem dessa compreensão, pelo menos duas conclusões óbvias. A primeira é que o foco da questão reside não na alimentação no seu sentido mais amplo, na qual, aspectos lúdicos, sociais e históricos se apresentam ao lado e com a mesma importância que os biológicos. Decorre dessa compreensão a segunda conclusão, qual seja: que a necessidade de se alimentar é tomada como uma condição prévia à sobrevivência do indivíduo. A partir do atendimento dessa condição, cessa a necessidade. Alterações nos níveis recomendados para a sustentação da vida, resultantes dos avanços das descobertas científicas, promoveriam movimentos ao longo da curva de ingestão, sem que isso afetasse a noção de necessidade.

Convém observar, contudo, que a dimensão predominante nessa abordagem de necessidade, remete ao estado da existência biológica do ser vivo. Ocorre uma separação entre o que seriam os requerimentos de existência e o que seriam os requerimentos decorrentes do desenvolvimento da atividade humana. Ou seja, existiriam dois níveis de necessidades, um preestabelecido e outro decorrente das aspirações brotadas das atividades concretas ou imaginárias do espírito humano, e essas só poderiam ser atendidas a partir do engenho e arte (GRACIÁN, 1999) de cada um.

Tomar como ponto de partida a hierarquização das necessidades, leva inevitavelmente a uma dupla confusão. A imagem associada às necessidades biológicas ou naturais, tomadas como de primeira ordem, é a de autoconservação da vida, o que pressupõe a existência de um patamar determinado, um limite, um mínimo requerido que, se não atingido, a vida estaria comprometida. Na seqüência, a segunda ordem de confusão se apresenta na

forma de uma transmutação do significado da noção de necessidade, igualando-a aos desejos, pretensões, aspirações, cuja realização decorre do mérito, empenho e oportunidades individuais.

Essa dupla face que a idéia de necessidade exhibe, quando tomada a partir da hierarquização, evoca, de um lado, uma rigidez ao definir um patamar mínimo de atendimento de requerimentos biológicos para a preservação da vida e, de outro, uma fluidez total quando remete o atendimento dos requerimentos básicos para o campo dos desejos, das aspirações – condições em permanente movimento, construídas a partir de um sistema de valorações subjetivas originado nas relações sociais.

Nas reflexões de Brage (1999), acerca da superação da distinção entre natureza e cultura como condicionante para uma teoria crítica das necessidades sociais, o autor observa que:

Tão logo como se separam natureza e cultura, como se apresentem separadas as necessidades e as atividades humanas, essas necessidades poderão ser apresentadas por sua vez, como puramente animais ou determinadas biologicamente. Muitos teóricos das necessidades sociais supõem que as chamadas necessidades biológicas, que muitos chamam de necessidades naturais ou necessidades existenciais, são em certo sentido prévias a qualquer outra [...]. (BRAGE, 1999, p. 49).

Mesmo assim, permanecem indefinidos os contornos do que poderia ser a definição de necessidade. A imprecisão de quais seriam os requerimentos individuais que se não atendidos poderiam comprometer a existência da sociedade, não permite uma compreensão mais segura da questão.

A pesquisadora de Política Social, Potyara Pereira (2000), nas suas investigações sobre significados e dimensões do conceito de necessidades humanas, inicia seu percurso estabelecendo, de golpe, a diferenciação entre os conceitos de mínimo e básico. De acordo com a pesquisadora, enquanto a idéia de mínimo remete para sentido de menos, de suficiência limítrofe, a noção de básico aponta para outro lado, para o sentido da plenitude, da essencialidade:

Assim, enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o '*ótimo*' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo”(PEREIRA, 2000, p. 26).

A dimensão do básico, tal como apresentado nas passagens anteriores, reforça a convicção de que a noção de necessidades remete ao plano em que os significados de tudo que conforma o sentido de vida humana são tomados pela mais profunda radicalidade, ou seja, são tomados por aquilo que tem de mais essencial. Exatamente por isso, é que a idéia de provisão mínima não pode ser aceita, pois tirante o sentido de privação que carrega consigo, indica também a possibilidade de as necessidades aceitarem uma escala de graduação para seu preenchimento. A hipótese de fragmentar requerimentos de satisfação de necessidades de sorte a poderem ser atendidos em níveis – do mínimo ao máximo – enfraquece a idéia de imprescindibilidade associada ao conceito de básico, uma vez que, aquilo que é essencial, ou é tomado pela sua totalidade ou não é imprescindível.

Na medida em que o direito à alimentação é tomado como bem destacado por Valente (2002), como integrante do rol dos direitos sociais, econômicos e culturais primordiais à garantia da vida (entendida esta como expressão do pleno exercício da cidadania)⁵ a questão alimentar e tudo aquilo que ela abarca, não precede nem sucede quaisquer outros requerimentos básicos.

Para o economista inglês Ian Gough (1998), o exercício da autonomia crítica por parte dos indivíduos (condição essencial da cidadania), somente estaria assegurado a partir do atendimento adequado das necessidades humanas básicas (GOUGH, 1998; PEREIRA, 2000) sendo que estas se expressam na forma de um conjunto unido de requerimentos, dentre os quais se encontra a garantia de uma alimentação segura, adequada e suficiente.

⁵ Ou seja, a garantia de que todos os indivíduos, independentemente de quaisquer restrições, estejam dotados de capacidade de agência e autonomia crítica, qualificativos da ação transformadora que diferencia a pessoa humana dos demais seres vivos.

A partir desse entendimento, as duas questões iniciais puderam vislumbrar uma saída até então não experimentada. Talvez as descontinuidades e fragmentações que vêm acompanhando as ações de combate à fome não sejam expressões de problemas de planejamento e governabilidade como identifica a maior parte dos estudos de avaliação disponíveis.

Ao se eleger o combate à pobreza e à fome como prioridade, até pela simbologia política que tais temas carregam, é bastante compreensível que os primeiros movimentos sejam dominados por conteúdos de corte emergencial. Devido à teia de relações que esses temas estabelecem com outras áreas, a noção de prioridade dos programas de combate à pobreza se constitui a partir dos aspectos mais urgentes envolvidos. Destarte, o anúncio de um conjunto de medidas voltado para os conteúdos estruturais dos problemas, com frequência emerge como corolário das ações dominadas pela distribuição de alimentos e transferência de renda, essas tomadas como estratégicas.

Por esse caminho, é inevitável que se desenvolvam dois movimentos prévios para assegurar a consecução daquelas iniciativas. O primeiro é estabelecer uma hierarquização entre os requerimentos básicos à satisfação das necessidades humanas e, o segundo, é propor a unificação das ações de todas as áreas sob um determinado comando institucional, para garantir que os focos eleitos como prioritários sejam atacados.

Contudo – e este é o entendimento deste estudo – se a idéia de desenvolvimento integral da pessoa humana tem como sustentação a garantia do atendimento das necessidades básicas, a hierarquização desses requerimentos e a conseqüente unificação das ações desenvolvidas em outras áreas abarcadas pelos demais “satisfatores de necessidades (PEREIRA, 2000)” empurram todo o esforço para o pântano das fragmentações e disputas, em vez de surtirem os efeitos desejados. Decorreu dessa primeira conclusão, a hipótese a partir da qual essa tese é desenvolvida.

Tomando a alimentação como um dos requerimentos primordiais à satisfação das necessidades humanas básicas e o Direito Humano à Alimentação como o ordenamento necessário às garantias que tal atendimento requer, e considerando ainda que a noção de necessidades humanas básicas não comporta quaisquer ordens de prioridade ou hierarquia, a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional como o necessário à garantia do DHA não caberia nos marcos do que se convencionou identificar como expressão de uma política pública.

A reciprocidade de fatores presentes na teoria de Doyal e Gough (1991) quando estes apresentam a noção de necessidades humanas e a imperiosidade do seu atendimento) faz com que cada “satisfator”, para se realizar, dependa concomitantemente, na sua constituição, da ação dos demais. Desse modo, alimentação nutritiva e água, adequadas, por exemplo, somente se consubstanciará pela participação dos requerimentos de renda, de ambiente, habitação, saúde, educação, cultura. Em outros termos, seria o mesmo que dizer, que a interação exibida nessa teoria para o atendimento adequado das necessidades básicas, só se consubstancia pela via de um conjunto de políticas orientadas, cada qual por princípios comuns a cada um desses *satisfiers*.

A noção de princípio remonta à idéia de algo que não busca regular situações objetivas, mas sim, lançar força sobre uma determinada condição, como é o caso das necessidades humanas. Os princípios, segundo o jurista Celso Bastos, (*apud* DEZEN Jr., 2004):

[...] alcançam meta de atingir diversos institutos e situações no mundo, à proporção em que perdem seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, ensina Bastos, o que o princípio perde em carga normativa, ganha em força valorativa a espalhar-se por cima de um sem número de outras normas. (DEZEN Jr., 2004, p. 10).

Destarte, tomando essa construção lógica como verdadeira, a idéia de que o conceito de segurança alimentar e nutricional abarca amplos setores do conhecimento, dando-lhes

sentido – ainda que em muitos deles a noção de alimentação, acesso aos alimentos, nutrição, somente possa ser identificada a partir de incontáveis aproximações sucessivas – torna aceitável o uso do conceito como um princípio a orientar políticas de ordens das mais diversas. Contudo, tais políticas devem remeter à satisfação das necessidades humanas básicas, na qual a condição de garantia de alimentação saudável segura e regular é crucial.

Como corolário da verificação dessa hipótese, procurou-se também a testar a validade de um modelo transescalar de sistemas de segurança alimentar e nutricional, a partir da institucionalização, em 2006, pelo governo brasileiro, do sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A imagem de um conjunto de programas e iniciativas desenvolvidas em interada harmonia nas três esferas de governo, respeitadas as autonomias e particularismos de cada uma delas, poderia fazer às vezes do que até o presente vem se tentando sem sucesso, ou seja, um espaço de união de propósitos e não de unificação de esforços.

Uma investigação que se proponha científica não pode se desenvolver partindo da aleatoriedade dos impulsos que marcam nossa existência. Pelo menos não aqueles impulsos que nascem do imaginário. A razão de ser de uma pesquisa ou de uma investigação reside ou deveria residir na possibilidade de identificar na origem da curiosidade ou da dúvida despertada pela leitura da realidade de que se está diante de um problema: “toda pesquisa começa com um problema. Uma lógica da pesquisa científica tem que tomar em consideração esse fato. A ciência progride porque o homem de ciência, insatisfeito, lança-se à procura de novas verdades” (LARROYO *apud* SALOMON, 2000, p. 336).

Ao propor investigar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como princípio orientador de políticas públicas, portanto, fora dos marcos sob os quais esse assunto tem sido tratado – como sendo expressão ela mesma de uma política pública – o que emula a curiosidade é a observação dos resultados das inúmeras iniciativas que, anunciadas como

tendo a promoção da SAN como objetivo, foram interrompidas, desviaram-se de seus propósitos ou simplesmente extintas.

Uma pesquisa com esse objetivo pode se desenvolver por meio de um entre dois caminhos possíveis: ou se parte da idéia que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é algo dado e acabado e, portanto, seus conteúdos se relacionam matricialmente – o que pressupõe uma gramática estática – ou toma-se o conceito “como o determinante de uma matéria (o sujeito), que até o momento em que se formula a pergunta sobre ela, é uma matéria indeterminada” (LARROYO, 1975, p. 65).

No tratamento científico de uma pesquisa, muitas vezes esse caminho é tomado como um ser iluminado capaz de produzir por ele mesmo o resultado esperado do trabalho. A esse respeito, adverte Salomon (2000) que o

método não tem força por si mesmo de produzir aquilo que se almeja, sobretudo quando se trata do conhecimento científico. Não tem por que simplesmente não existe. Passa a existir no momento em que começa o processo de conhecer. É um construir-se contínuo e descontínuo pertinente ao mesmo processo. (SALOMON, 2000, p.12).

Note-se que, quando afirmo anteriormente que uma pesquisa com um determinado objetivo pode seguir um de dois caminhos, parto do princípio que tais caminhos se apresentam a partir da existência de um problema reconhecido. É isso que Salomon (2000) quer dizer ao afirmar que o caminho passa a existir no momento em que começa o processo de conhecer. Assim, o que não existe é o método em abstrato.

Nesse ponto, vejo-me diante da necessidade de apresentar o caminho que escolhi para proceder ao estudo e os argumentos em sua defesa.

Cardoso (1977) destaca que:

Os problemas são postos como desafio pela própria prática social e apresentam-se num contexto cambiante. Por isso, o método para tentar resolvê-los precisa ser capaz da dupla façanha de recolher como teoria e tornar explícito no plano da razão o que está dado como amálgama confuso de oposição reais na prática histórica e de prender umbilicalmente os conceitos constituídos à variabilidade histórica das situações, dotando-os de um movimento. (TOURAINÉ *et al.* *apud* SALOMON, 2000, p. 13).

Depreende-se, pois, que é a natureza do problema que dita o tipo de método que é empregado; o caminho que se deve seguir para atingir os propósitos esperados.

Ora, a condição polissêmica do conceito de SAN, englobando significados e conteúdos de muitas áreas do conhecimento, existe a partir do reconhecimento da sua antítese, a Insegurança Alimentar e Nutricional que carrega a mesma pluralidade de conteúdos e significados. É preciso que uma exista para que a outra se realize. Como a promoção de uma diz respeito à superação da outra, e esse embate se realiza no contexto da garantia do Direito Humano à Alimentação, o problema é forma e conteúdo em movimento, pois, direitos não expressam rigidez e sim evolução permanente acompanhando os processos em curso na sociedade. O Direito Humano à Alimentação se expressa na garantia das condições necessárias para que nenhum indivíduo viva sob qualquer risco alimentar, provenha ele do físico ou do imaginário.

Portanto, para essa abordagem, é imperativo investigar processos estruturais e históricos que dão substância à realidade a ser investigada, entendida e superada. Pressupõe, então, a adoção de um procedimento que dê conta do todo e das suas partes, seus movimentos de interações para transformar o que é percebido em um novo estado: “As leis do método devem ser concretas no sentido que nos permitam penetrar em todo o objeto, em toda a realidade. Com efeito, são as leis internas necessárias, de todo devir, de todos os objetos e de cada objeto como parcela do universo” (LEFEBVRE, 1975, p. 236).

Estou convencido que a pesquisa que proponho desenvolver encerra, na sua essência, movimentos que interagem, transformam e se influenciam mutuamente, escapando da previsibilidade oferecida pelos desenhos cartesianos, matriciais. Assim, faz parte e não se separa do real, do concreto e do objetivo. Ao bordejar o campo do direito, do devir, anunciado pelo princípio a nortear o movimento que transforma a realidade, é seguro afirmar que a investigação não pode se realizar sob ordens ou decretos, nem tampouco tem etapas definidas

que possam ser aplicadas indiscriminadamente. Desse modo, a natureza interdisciplinar que adjetiva a idéia de Segurança Alimentar e Nutricional se manifesta sob um nível de interação voltada para a transformação efetiva da realidade e de tudo que a compõe, derrubando “cercas epistemológicas, socioculturais, políticas, econômicas, etc.” (SIQUEIRA, 2003).

É, por fim, decorrência dessa convicção a minha escolha por um caminho para orientar a investigação que dê conta desse emaranhado de interações, próprio de temas complexos, “afastando suposições simplificadoras nos sucessivos estágios de investigação, de modo que a teoria possa levar em conta e explicar um número de fenômenos reais cada vez maior” (SWEEZY, 1983, p. 23).

Uma vez apresentado o método escolhido para orientar o desenvolvimento da pesquisa, sua aplicação somente se consubstancia ante a existência de informações a serem organizadas e analisadas sob sua inspiração. É disso que tratarei nos parágrafos seguintes.

Meu ponto de partida é um fenômeno real, representado pelo conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, elevado consoante a minha hipótese, à condição de princípio orientador de políticas públicas, voltadas à promoção do Direito Humano à Alimentação.

Tal assunção evoca a necessidade inicial de estabelecer-se um diálogo com autores, cujas reflexões se situam nos campos conceituais da política pública, princípios e direitos no âmbito da cidadania e Segurança Alimentar e Nutricional com seus significados e conteúdos. Em outros termos, impõe a necessidade de proceder a uma revisão bibliográfica dos autores clássicos, cujas concepções influenciaram as diversas escolas de pensamento que tratam daqueles temas.

Para esse passo, opto por me guiar pelas orientações bibliográficas apontadas por pesquisadores acadêmicos das áreas de política social e direito. Entendo que esse caminho é o mais adequado para contornar de um lado a minha insuficiência de conhecimentos para dar conta da tarefa e, de outro, para evitar que haja um grande desperdício de esforços na tentativa

de tentar dialogar com autores representantes de linhas de pensamentos distintos para então ajustar as conclusões às minhas intenções.

Seguindo esse procedimento, as conclusões a que eu chego refletem minha forma de aproximar o apreendido ao pretendido. Apenas para constar, uma vantagem adicional dessa opção reside na disponibilidade plena de literatura com esses conteúdos, em quaisquer bibliotecas dos cursos de Política Social, Direito, Administração Pública, além dos acervos do Congresso Nacional e da Escola Nacional de Administração Pública, localizados em Brasília, Distrito Federal, onde o trabalho será desenvolvido.

No tocante à Segurança Alimentar e Nutricional, existem alguns complicadores e limitantes. Apesar de ser um tema bastante conhecido da literatura européia, continente onde o conceito foi inicialmente desenvolvido, os debates e reflexões em torno do assunto se apresentam quase sempre em relação a um dos muitos conteúdos abrangidos pelo conceito. A principal fonte de consulta é a literatura francesa, disponível para consulta na biblioteca do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrário, ligado à Universidade Rural do Rio de Janeiro.

Outras publicações podem ser acessadas para consulta nos endereços eletrônicos da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), na sua sede em Roma, Itália. A existência de um escritório de representação desse organismo no Brasil, mais especificamente em Brasília, apesar de não dispor de grande acervo, sempre esteve à disposição de pesquisadores, operando como um facilitador para os acessos à bibliografia internacional.

À parte essas fontes, no Brasil o tema vem sendo estudado com regularidade e com o rigor científico exigido pela pesquisa acadêmica desde o final dos anos de 1970. Atualmente, existe um significativo volume de pesquisas realizadas e em desenvolvimento no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrário (CPDA), na Universidade de São Paulo, nos

cursos de Economia, Biologia, Saúde Pública; na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), nas áreas de Economia, Tecnologia de Alimentos e Engenharia Agrícola, na Universidade Federal de Saúde de São Paulo (Escola Paulista de Medicina); na Universidade de Brasília, nas áreas de Agronomia e Nutrição, além da Faculdade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Rio de Janeiro e da Fundação Oswaldo Cruz, também nesse mesmo estado.

Nota-se que, muito embora se repita aqui o mesmo problema de fragmentação do tema, presente na literatura internacional, existem pesquisas e pesquisadores envolvidos com o assunto. A isso se soma minha vivência pessoal. Envolvido com o tema desde 1977, tive a oportunidade de participar com a maioria desses acadêmicos em pesquisas, desenvolvimento de modelos de gestão para o segmento do abastecimento alimentar e da nutrição no âmbito das esferas estaduais e municipais, etc. Desse convívio, desenvolvi com muitos sólidas relações que me asseguram além da troca de opiniões, acesso aos seus acervos pessoais.

O momento imediatamente posterior à revisão bibliográfica, tomada como ponto de partida, deverá ser a investigação da transposição teórica na produção de ações e iniciativas concretas, com conteúdos próprios da SAN, sob o comando de governos e da sociedade civil organizada. Minha opção para abordar essa etapa pressupõe inicialmente a escolha de um período para representar o instante inicial da pesquisa.

Parece-me bastante sólida a marca dos anos 1970. São desse período as criações do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), do Programa de Nutrição em Saúde (PNS) e do Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), bem como a criação da Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL), além da realização da mais importante pesquisa sobre a desnutrição no Brasil, o Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF 1974/1975). Ao mesmo tempo em que tais programas se desenvolviam no âmbito do governo federal, em estados como São Paulo e Paraná, surgiam as

primeiras iniciativas de programas de abastecimento sob o comando da Agricultura e da Saúde.

Nos últimos 30 anos, portanto, ora com maior, ora com menos intensidade, o tema primeiro do abastecimento e nutrição, e mais recentemente na forma de segurança alimentar, freqüentou a agenda política das três esferas de governo.

Existem para cada um desses programas e iniciativas importantes grandes quantidades de reflexões, avaliações quantitativas e qualitativas, teses e dissertações. Todo esse material é de fácil acesso.

Na minha pesquisa, contudo, exceto para efeitos de dimensionamento de abrangência e grau de prioridade que tenham assumido em cada ocasião, as avaliações quantitativas não apresentam maiores interesses. O que importará são as avaliações qualitativas, as reflexões sobre êxitos e fracassos, as iniciativas adotadas para corrigir rumos, etc.

Nesse espaço do segmento público responsável pelas questões do abastecimento e da segurança alimentar, em virtude do número reduzido de profissionais que vêm atuando no setor nas últimas três décadas, as relações são bastante estáveis e confiáveis. Na condição de participante desse “mundo”, não só as pesquisas em documentos como as trocas de opiniões e impressões com aqueles que protagonizaram os fatos ficam bastante facilitadas.

Dessa soma de investigações, de diagnósticos, de avaliações e de estudos com entrevistas abertas, tendo como centro a possibilidade de estar equivocado ao tratar a SAN como uma política pública específica, deve surgir uma segunda aproximação que reúne argumentos dos atores envolvidos com aquelas iniciativas em cada uma das áreas em que elas ocorreram, em cada esfera pública e sociedade civil.

O terceiro momento da investigação estará apontado para o diálogo com a produção teórica e o desenvolvimento de ações governamentais que tomam a Segurança Alimentar e Nutricional como expressão de uma política particular. Nesse ponto, a análise ficará

circunscrita aos anos 2000, ou seja, a partir dos primeiros arranjos daquilo que seria apresentado em 2001, como o Programa Fome Zero – uma proposta de uma política de Segurança Alimentar para o Brasil.

A abordagem que imagino reúne pesquisas nos documentos oficiais do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, os debates pela imprensa e na academia, especialmente na Universidade Estadual de Campinas, as ações dos organismos não-governamentais criados na esteira da projeção política do programa no recém-empossado Governo Lula.

Deve emergir dessa aproximação um quadro com contornos bem mais nítidos dos problemas associados ao enfoque empregado na condução das iniciativas que compunham o Fome Zero e as causas que levaram à extinção, em pouco mais de um ano após a sua criação, do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, bem como a transferência daquilo que era compreendido como política de SAN para a esfera de uma Secretaria de Segurança Alimentar inserida na estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Alimentada por essas aproximações, o último passo deve ser o desenvolvimento de uma argumentação que sustente a hipótese inicial de que Segurança Alimentar e Nutricional, por ser um princípio orientador de políticas públicas requer para sua efetiva realização uma nova institucionalidade com prerrogativas de fiscalizar a execução das políticas, tendo como foco a promoção das condições para que o Direito Humano à Alimentação se realize.

PARTE I

Necessidades Humanas Básicas e Segurança Alimentar e

Nutricional: Uma aproximação teórica

A adoção de modelos de desenvolvimento econômico atrelados às exigências das agências de financiamentos internacionais tem marcado a história dos países pobres de todo o mundo, com fortes assimetrias que alimentam uma intensa sensação de insegurança social que atinge toda a sociedade.

O cenário de desolação e de impotência, constituído por cordões intermináveis de desfilados (CASTEL, 2005), indivíduos que experimentam uma situação de não pertencimento social por conta do estilhaçamento de seus vínculos com a sociedade salarial (o espaço onde a vida se desenrola) inspira, já há muito tempo, acirradas polêmicas quanto às vias adequadas para a superação dessa situação.

Tomada como ponto de partida a primeira metade dos anos 1970, período em que a crise mundial de liquidez econômica atingiu um nível de força assustador, é possível observar que, enquanto por um lado explodiam os indicadores de pobreza, inflação e concentração de rendas – sinalizando claramente o risco de estiolamento do tecido social por conta da intensidade das contradições entre a banda rica e a pobre da sociedade – de outro, crescia, entre a *intelligentzia*, a serviço do capital, formulações que atribuíam ao papel do Estado protetor a responsabilidade pela crise.

O objeto de interesse deste trabalho, como já enunciado na Introdução, é a investigação das dimensões do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e a pertinência de empregá-lo como princípio orientador de políticas sociais públicas. Em vista disso, não obstante extrapolar em muito o escopo do trabalho que ora se inicia, ainda que ligeiramente, vez por outra, vá trazer para o contexto da discussão elementos que orientaram o arranjo político pós-crise dos anos 1970 e que, de acordo com o pensamento desse trabalho, responde até hoje pelo cenário de insegurança social que nos envolve. Para esse empreendimento, fez-se necessária a discussão sobre as características da influência sobre esse arranjo político neoliberal e suas implicações sociais. Ao fazê-lo, darei o tratamento adequado quanto ao rigor

e profundidade que o assunto requer. No momento, basta reter-se que o caminho de superação do cenário de crise, proposto pela gramática política do neoliberalismo, assentava-se no desenho de um Estado mínimo, na busca prioritária pela estabilidade econômica, na flexibilização de direitos da cidadania especialmente os sociais, e a focalização no mérito dos indivíduos como condição para a sua realização como cidadão.

O esgotamento dos arranjos baseados na presença mais atuante do Estado na promoção de políticas públicas, como requisito necessário ao exercício das liberdades positivas, e sua substituição pelo domínio do mercado valorizador das liberdades negativas, vem refletindo pesadamente sobre a noção de desenvolvimento e liberdade igualitária que qualificam a cidadania ampliada.

A supremacia do econômico, numa intensidade até então desconhecida, sobre os demais componentes que integram a noção de sociedade constituída por indivíduos dotados de iniciativas e autonomia crítica, estabeleceu no plano da questão social que emergiu do estilhaçamento dos direitos sociais, econômicos e culturais, na forma de intermináveis ondas de desfilados ou, como preferem muitos: socialmente excluídos, um novo desenho para as intervenções públicas visando a seu enfrentamento.

Com dimensões assustadoras, a problemática social sob o neoliberalismo, desborda a prevalência da pobreza na noção do que deve ser superado, substituindo-a por um sentimento mais amplo e complexo de insegurança social.

A descrição desse estado de insegurança social, desenvolvida com simplicidade e clareza pelo sociólogo Robert Castel (2005), reproduzida abaixo, permite uma apropriação adequada do sentido do termo empregado nesta tese:

A insegurança social não alimenta somente a pobreza. Ela age como um princípio de desmoralização, de dissociação social à maneira de um vírus que impregna a vida cotidiana. Dissolve os laços sociais e mina as estruturas psíquicas dos indivíduos. [...] Estar numa insegurança permanente é não poder nem controlar o presente, nem antecipar positivamente o futuro. É a famosa “imprevidência” das classes pobres, incansavelmente denunciada pelos moralistas do século XIX. Mas como

poderia aquele que é corroído todos os dias pela insegurança projetar-se no futuro e planejar sua vida. (CASTEL, 2005, p. 531).

A impossibilidade de dar conta da própria vida faz do cotidiano uma condição de permanente incerteza, tanto mais aguda quanto mais afastado daquilo que a nova ordem estabelece como requerimento de cidadania, qual seja, a condição de pertencimento no espaço do mercado. É portador de direito todo aquele que, por seus próprios meios, consegue prover a vida.

Para além dessa condição, ou seja, para os que enfrentam restrições severas de todas as ordens que lhes comprometem o *status* de cidadão consumidor, a sobrevivência se transforma numa luta cotidiana, marcada pelo imperativo do agora, que faz com que os dias se repitam exata e dramaticamente iguais com todas as suas incertezas.

Esse efeito sobre o cordão de desfilados tem indiscutível influência sobre a outra banda da sociedade, ainda não atingida pelos riscos do estiolamento da pertença social. A sensação de insegurança social e insegurança civil (CASTEL, 2005) desperta um compreensível sentimento de urgência ante as ameaças de enfraquecimento do tecido da sociedade, cada vez mais intensas à medida que engrossa o caldo da exclusão.

Tal sentimento reflete de modo diverso sobre os atores sociais, não obstante, de regra, produzirem propostas de solução ou arranjos de natureza semelhantes. Contudo, um aspecto em particular merece atenção. A urgência tem seu significado associado à noção de risco iminente. Essa, por seu turno, evoca um processo já instalado, em curso, que tende – se não se agir de pronto sobre ele – a agravar-se. A tendência nesses casos é combater primeiramente as conseqüências, como forma de reduzir a marcha dos acontecimentos, para só depois avançar para as causas, quando se avança.

Enquanto, por um lado, a intervenção visando a conter a marcha da expansão das conseqüências dos desarranjos sociais tende a hierarquizar demandas associadas ao desenvolvimento da vida (o que geralmente determina uma perda de conteúdo do significado

do que seja desenvolvimento da vida), de outro, as proposições de erradicação das causas que conduziram às situações de privações generalizadas são debitadas todas na necessidade de promoção do desenvolvimento.

O economista indiano Amartya Sen, no esforço de demonstrar que a noção de desenvolvimento pode ser tomada como um processo de expansão de liberdades das pessoas, destaca que essa dimensão contra-arresta fortemente a visão predominante, segundo a qual o desenvolvimento sempre deve refletir uma situação de expansão da economia. E arremata seu raciocínio a favor de um outro significado para a noção de desenvolvimento, postulando que:

Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumento especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns meios que *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo. (SEN, 2004, p. 18).

Na extensa e rica argumentação de Sen sobre desenvolvimento e liberdade, ele introduz um elemento central para a dimensão que deve assumir a idéia mesma de liberdade. Em diversas passagens, ele remete a discussão ao exercício, por parte de todos os indivíduos, da sua plena capacidade de agência e compreensão crítica da realidade como condição primordial para o gozo efetivo das liberdades e aponta para o que ele denomina como *capabilities*, ou seja, os requerimentos essenciais que uma vez preenchidos, assegurariam a autonomia do indivíduo.

É importante reter nesse momento um aspecto particular das reflexões de Sen. A importância do econômico na remoção dos obstáculos ao desenvolvimento vem devidamente sopesada por argumentos que recuperam outros componentes imprescindíveis ao pleno desenvolvimento da pessoa humana:

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e

aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impedem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2004, p.19).

A noção de liberdade e desenvolvimento social contida na elaboração de Sen encontra, ao destacar a capacidade de agência e autonomia dos indivíduos como requisito para seu progresso, forte relação com argumentos desenvolvidos por Gough, Pisón, Plant (1998) e Pereira (2000), envolvendo a idéia de necessidades humanas básicas – um conjunto de requerimentos imprescindíveis cujo atendimento satisfatório é condição primordial para a consecução do pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Em ambos os casos, a construção de uma sociedade justa que – tomando a idéia de Rawls (2004) – seria aquela em que se presume a igualdade dos direitos de cidadania, direitos esses que garantidos pela justiça, que não comportam nenhuma contratação política ou cálculo de interesses sociais – passaria pela garantia, como expressão do dever positivo do Estado, dos requerimentos necessários para que todo indivíduo tivesse assegurado o efetivo controle de sua vida.

A natureza primordial desses requerimentos, que uma vez atendidos sustentam a noção de liberdade inerente à condição de cidadania, alerta para a impraticabilidade da aplicação de qualquer forma de hierarquização no atendimento deles. Em outros termos, trata-se de um conjunto de demandas indissociáveis umas das outras e, qualquer possibilidade de se ter uma menos adequadamente atendida que as demais, implicará em risco real e imediato para o indivíduo.

Quando, anteriormente, fiz referência à sensação de urgência e emergência que a situação de insegurança social provocava na sociedade, referi-me, ainda que de passagem, que tal realidade expressava o novo arranjo de desenvolvimento sob a inspiração da doutrina neoliberal, segundo o qual o predomínio do econômico sobre o social questionava

abertamente a conveniência da manutenção de determinada geração de direitos que dependessem da intervenção positiva do Estado.

Nesse contexto, as idéias de desenvolvimento, de cidadania e de liberdade se apresentam submetidas pela hegemonia do mercado sobre todas as relações sociais, emergindo daí a compreensão de que os desarranjos e os mecanismos para superá-los, derivam de um maior pertencimento das pessoas no mundo da mercadoria, ou seja, a cidadania adquire o mesmo significado de consumo. Assim, é cidadão somente aquele que é consumidor.

Sob esse enfoque, é possível interpretar o sentido de determinados conceitos a partir de uma ótica fragmentada, uma vez que o centro da atenção, nessa lógica de compreensão, é representado pelas conseqüências causadas pela prevalência de ações voltadas exclusivamente para os interesses mais primitivos do capital.

Destarte, a tendência que se observa tem sido aquela que toma o significado das coisas pelo seu sentido mais imediato ou aparente, o que, lógico, favorece toda sorte de hierarquização. Se, tomada a vida como expressão das condições exigidas para que um indivíduo não morra, no sentido biológico da idéia, entre a garantia da educação e dos alimentos necessários à preservação da sua saúde, este último terá prevalência sobre o primeiro. A idéia que ganha força é a de preservação da espécie, da construção de vias que possam recuperar as condições de reprodução da vida.

A primeira parte desta tese, trata exatamente desses temas em dois capítulos já referidos na Introdução. Para tanto, optei por dividi-la em dois capítulos, um centrado no debate das necessidades humanas básicas e o outro nos desenvolvimentos em torno do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

Fazendo um retrospecto mais detalhado, o primeiro capítulo procura, por meio do diálogo entre compreensões distintas sobre as necessidades humanas básicas e os direitos que

lhe dão suporte, demonstrar que a noção de pleno desenvolvimento da pessoa humana passa obrigatoriamente pelo atendimento adequado das necessidades as quais, em razão de sua natureza primordial, somente podem ser compreendidas adequadamente se tomadas na sua integralidade, ou seja, sem quaisquer hierarquizações ou abordagens que possibilitem tratá-las apartadas umas das outras. A importância dessa discussão prende-se à construção de um entendimento quanto à forma adequada de se abordar as políticas públicas sociais num contexto de garantia de cidadania para todos.

No segundo capítulo, dedico-me a explorar todas as dimensões do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na intenção de demonstrar que a consecução das condições ali preconizadas vão muito além da dimensão representada pelo acesso a alimentos como garantia ao prosseguimento da vida.

A intersectorialidade que marca o conceito de SAN é explorada juntamente com a discussão em torno das dimensões evocadas pela definição do Direito Humano à Alimentação, na intenção de localizar o debate sobre a questão alimentar no mesmo cenário das outras necessidades básicas – enfraquecendo desse modo, interpretações que insistem em conferir à alimentação um *status* de prioridade em relação aos demais direitos e inspiram ações que focalizem as atenções sobre tudo no que é mais imediato nos quadros de insegurança alimentar.

Como fecho da primeira desta parte, desenvolvo, em rápidas argumentações ao final do Capítulo II, a compatibilização da natureza e dimensão do conceito de SAN com o de necessidades humanas básicas para introduzir em primeira instância a idéia de que a polissemia inerente ao primeiro conceito, seria um indicativo de que se está a tratar de um principio orientador para as políticas sociais voltadas às garantias da cidadania.

Capítulo I

Necessidades Humanas, Direitos Sociais e a Questão Alimentar

1.1 Aproximação Inicial Entre a Noção de Necessidades Humanas Básicas e Direitos Básicos

Os números alargados das mazelas sociais do Brasil, provocadas pelo persistente predomínio da mais profunda injustiça social ao longo de décadas, conferem quase que inevitavelmente às análises e proposições sobre as formas de enfrentar tal ignomínia, um caráter de urgência que, contrariamente ao que seria de se esperar, não orienta a ação para a superação ou, pelo menos, para o controle das causas responsáveis por tal situação. Ao invés disso, com frequência os programas e iniciativas sob a responsabilidade do Estado ou da sociedade civil enveredam para o ataque às conseqüências mais visíveis, mais imediatas que nem sempre são as mais importantes.

Há um intenso debate em relação ao que foi apresentado no parágrafo anterior, debate esse marcado por compreensões distintas do papel reservado ao que genericamente se trata por Política Social, especialmente na atualidade em que o mundo quase inteiro vê-se submetido a um novo arranjo político sob os efeitos da globalização neoliberal.

O emaranhado de problemas decorrentes de situações de pobreza e miséria, de fragmentação da cidadania e o avanço de compreensões assentadas na idéia de uma nova gramática social de *menos Estado* (WACQUANT, 2001) dominada por conceitos meritocráticos e, de resto, vagos, como *protagonismo*, cidadania ativa, *empoderamento* (*empowerment*) e outros, têm contribuído para que definições e conceitos tomados como guias para o desenvolvimento dos planos de enfrentamento dos problemas sociais sejam empregados a partir de significados que dão conta dos aspectos urgentes do assunto, muitas vezes deixando escapar o principal (TELLES, 1999).

O peso do significado mais usual do vocábulo urgente, da mesma forma que inspira a idéia de risco real e iminente a exigir uma intervenção que estanque as causas que produziram uma determinada situação, alimenta também derivações menos complexas. Quando tomado a partir dessa segunda interpretação, ocorre uma perda de poder explicativo em favor de uma simplificação de interpretação.

Nos anos 1980, o sociólogo Hebert de Souza mobilizou toda a nação com sua campanha contra a pobreza e com seu aspecto mais pungente, a fome. O *slogan* empregado para alertar quanto à urgência de providências foi: “quem tem fome, tem pressa”.

Foram montados em todo o Brasil os Comitês da Cidadania, uma iniciativa da sociedade civil destinada, entre outras coisas, à captação de alimentos por doação para posterior distribuição. Para muitos, a Ação da Cidadania, se esgotava no ato de doar ou captar doações. Para esses, a interpretação do significado do vocábulo urgente, associado à idéia da pressa que tinham os famintos, se resumia na garantia de que quanto mais alimentos fossem conseguidos e doados, tanto mais gente deixaria de ter fome.

Contudo, a noção de urgência que embalava o movimento, ou pelo menos parte de seus componentes, era muito mais ampla. Os aspectos da ética na política, a crítica ao modelo de desenvolvimento que reproduzia a miséria, a ausência do Estado na promoção do atendimento às necessidades sociais e de cidadania, a degradação ambiental, a onda crescente de desproletarização no mundo do trabalho, a explosão dos preços, tudo isso e mais, compunham o cenário de discussões que resultaria na ascensão da temática da Segurança Alimentar e Nutricional tomada no contexto dos direitos sociais e econômicos.

Remontam a esse período, a constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), no âmbito do gabinete da Presidência da República, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a implementação nas três esferas de governo de um alentado conjunto de iniciativas voltadas

para promover a SAN no país. Nesse sentido, a noção de urgência prevalecente se reportava à necessidade de se promover na política nacional profundas alterações como condição básica para que a população pudesse recuperar sua cidadania.

Com o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se passa o mesmo. Em virtude de estarem abrigado sob ele um leque de conteúdos que remetem aos incontáveis aspectos que dão forma à questão alimentar, também aqui a noção de urgência decorrente da insegurança social que se aprofundou sob o neoliberalismo produz entendimentos distintos sobre o que está sendo tratado. A seguir, examina-se com maior cuidado esse assunto.

A definição de SAN na redação atual refere-se a ela como:

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. (CONSEA, 2004, p. 4).

Os temas e significados abarcados pela definição apontam claramente para uma dimensão muito mais complexa que aquela encerrada pela idéia de que SAN se relaciona exclusivamente com a superação das limitações de acesso aos alimentos pelos indivíduos expostos aos rigores decorrentes da insuficiência de renda.

Contudo, não é exatamente assim que as coisas costumam ser interpretadas. A radicalização das vulnerabilidades sociais costuma provocar na sociedade um sentimento de indignação bastante difuso, na medida em que, para a maioria das pessoas, as causas que levaram àquela situação quase nunca são objeto de consideração na construção do estado de desconforto moral de cada um.

Não obstante, a noção de desumanidade que emerge no imaginário diante da visão dos efeitos provocados por estados de privação profunda quase sempre é identificada a partir de uma “culpa” bifronte; de um lado, a responsabilidade do próprio indivíduo que não se “preparou adequadamente” para a vida – e nesses casos são sempre lembrados tipos que “saíram do nada e deram certo” –, algo tendendo a responsabilizar o miserável pela sua

própria condição; e, de outro lado, a cobrança imediata de intervenção do governo para remediar a situação. Por esse ângulo, a noção de Segurança Alimentar e Nutricional acaba circunscrita a um conjunto de iniciativas que aponta para uma redução dos efeitos da situação de risco alimentar que envolve os mais pobres.

Portanto, o que o conceito de SAN inspira para o senso comum não é outra coisa senão a responsabilidade humanitária (justa e correta, sem dúvida) que a sociedade e o Estado devem ter para evitar que os mais pobres se vejam expostos aos riscos de um colapso biológico da vida, motivados pela fome e desnutrição. É evidente que esse pode ser um entendimento aceito, desde que a interpretação dos conteúdos do conceito seja direcionada para dar conta, primeiro, somente das conseqüências mais radicais que os estados de privação profunda de alimentos provocam. E, como extensão dessa compreensão, que a idéia de pleno desenvolvimento humano se esgote na primazia sobre os demais componentes que tal concepção evoca da sobrevivência biológica do indivíduo.

Que ao senso comum assim se configure a questão, trata-se de algo perfeitamente compreensível. Compreensível na medida em que esse assunto sempre emerge quando os indicadores de pobreza e de fome atingem níveis mais elevados que os habituais, sempre vindo acompanhados de outras manifestações que acentuam a sensação de insegurança tanto civil quanto social.

Contudo, não é esse o caso, quer para a questão alimentar, quer para os demais componentes da questão social, marcada por estilhaçamentos de expectativas e fragmentações de direitos que vêm abrindo espaços para uma nova gramática social construída a partir de noções individualistas e de mérito pessoal.

Em razão dessa impressão, é que a difusão da idéia de que a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e o combate à fome são noções equivalentes; e, na minha opinião, respondem, em boa medida, não só pelo estreitamento do conceito, mas principalmente pela

difusão de iniciativas que refletem uma visão assentada na consubstanciação de direitos a partir da inclusão dos indivíduos na condição de consumidores no mercado. Mas, sobre esses contenciosos envolvendo o conceito de SAN, tratarei com maior profundidade no capítulo seguinte.

Não obstante, desde já, saliento a concordância com Valente (2002), quando diz que a Segurança Alimentar e Nutricional:

[...] trata exatamente de como a sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos. Assim, a alimentação é um direito do cidadão, e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade. (VALENTE, 2002, p. 40).

Em suma, o que Valente ressalta é que não se trata, pois, de enfrentar somente as restrições de acesso aos alimentos por parte daqueles que, por limitações de renda, se vêm impedidos de alcançá-los. Trata-se, isso sim, de garantir a qualquer cidadão, independente de quaisquer condições, que seu direito esteja garantido; e, nesse caso, o direito à alimentação não dá conta apenas dos aspectos diretos de quantidade e qualidade dos alimentos, mas incorpora aspectos tais como: sociabilidade, tradições e hábitos familiares, cultura nacional, regional e local, garantia de informações seguras, transparência das ações do Estado envolvendo produção, comercialização, pesquisa científica, participação nos processos decisórios envolvendo cidadania e os direitos sociais que a sustentam:

O povo brasileiro não tem só fome de uma dieta básica de custo mínimo, porque queremos satisfazer nossos hábitos alimentares, nossas vontades, nossos prazeres. O povo brasileiro não tem só fome de comida, porque queremos construir uma sociedade justa humana e fraterna, onde tenham direitos iguais quanto à satisfação de suas necessidades, sejam essas bioquímicas, fisiológicas, sociais culturais ou históricas. O povo não tem só fome de comida, mas de casa, de trabalho, de terra, de educação, de cultura, de liberdade, de felicidade e de soberania. (VALENTE, 2002, p. 33).

Tomado a partir desse ponto de vista, o Direito Humano à Alimentação (DHA) só pode ser devidamente apreendido em todas as suas dimensões se considerado como um daqueles direitos classificados como imprescindíveis, primordiais, no sentido de que qualquer

evento que lhe comprometa a realização implicará no comprometimento dos demais direitos básicos e resultará em iminente risco para o prosseguimento da vida dos indivíduos.

O aparecimento de categorias – como direitos, felicidade, autonomia, liberdade e soberania também sugerem que tomar significados a partir de leituras da realidade desenvolvidas pelo que de mais imediato a noção inspira ao imaginário – poderia conduzir a uma interpretação simplificada das suas dimensões e instruir iniciativas indiscutivelmente insuficientes. A insistência nesse procedimento, contudo, nada tem de fortuito ou ingênuo. No meu entendimento, tal expediente vem sendo empregado a partir de uma interpretação da questão social construída sob a égide do estatuto do indivíduo moderno que, como se refere Castel (2005, p.14), “é reconhecido por si mesmo, independentemente de sua inscrição em grupos ou coletividades. Mas isso não quer dizer que ficou assegurada sua independência, ao contrário”.

A força que o reconhecimento do indivíduo a partir de si encerra, independente de suas afiliações; decorre da supremacia da condição de proprietário em relação a outras condicionantes básicas para o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Como corolário do primado da propriedade (que pode, sem qualquer comprometimento, ser tomado como decorrência direta do mérito, do engenho e da arte de cada um) advém o dever negativo do Estado, de garantir os direitos dos detentores dessa condição. Logo, a noção de urgência que acompanha a tessitura dessa compreensão tende a se integrar ao campo do que Bobbio (2004) trata por consciência moral: expressão daquilo que está relacionado com o desenvolvimento da percepção do estado de privações que se abate sobre os homens e o “sentimento da insuportabilidade desse estado” (BOBBIO, 2004, p. 71). O “dever moral” de reversão desse estado de infelicidade passaria, desse modo, pelas vias de intervenção que criassem condições para que os mais tocados pelo estado de privação intenso reconhecessem as oportunidades existentes, e a elas ascendessem, integrando novamente o grupo de que foram excluídos.

Na sociedade de indivíduos ou no estado de natureza como prefere se referir Castel (2005) a esse novo arranjo alimentado pela condição de desfiliação daqueles que a compõem, todos estão expostos a uma concorrência brutal e desregulada – o reino da insegurança social e civil. Esse cenário dominado pelo estiolamento do tecido social e seus nexos reforça, além das desigualdades que são marcas fortes da sociedade contemporânea, um novo modo de pensar e agir ante as vicissitudes.

O papel do Estado protetor vem sendo revisto a partir da formação de um juízo segundo o qual decorre da presença ativa desse Estado e de seus gastos com as mazelas sociais, produzindo a perpetuação de todos os males sociais. Passou-se, então, por uma “revisitação” da frase bíblica “dar o peixe ou/e ensinar a pescar”. De acordo com a nova leitura, a idéia de dar o peixe agora representa a concessão de mínimos sociais para que o indivíduo acesse ao limiar da condição humana e continue vivo. E nessa condição, por sua própria iniciativa e/ou mérito (a qualidade do empreendedor), ele estará apto a aprender a pescar e desenvolver-se.

A idéia de dignidade e desenvolvimento, passando pelo exercício do consumo a partir do emprego dos seus próprios meios, (con)funde a noção de necessidade com a de desejo. Essa identidade forçada conduz a uma compreensão segundo a qual a autonomia do indivíduo consubstancia-se a partir de sua capacidade de deter a propriedade daquilo que possa lhe satisfazer os desejos. Assim, seria o desejo de progredir, de se desenvolver que promove a autonomia do homem; e isso dependerá sempre do quanto de gênio e engenho (GRACIÁN, 1999) cada um dispõe empregar:

Contentam-se alguns em pôr-se em boa postura às portas da sorte, esperando que se abra. Outros, melhores, passam-lhe pela frente e valem-se da audácia, que nas asas de sua virtude e valor pode alcançar a ventura e lisonjeá-la eficazmente. Mas, a bem filosofar, não há outro arbítrio senão o da virtude e da atenção, porque não há mais ventura nem mais desventura que prudência e imprudência. (GRACIÁN, 1999, p. 40).

O sentido de necessidade sob esse enfoque fica bastante espremido em um único significado. A noção de que necessário seja referência a tudo aquilo que é imprescindível, cede vez à idéia de que imprescindível para o desenvolvimento e autonomia do ser humano é estar vivo. Uma vez portador dessa condição, o que ocorrerá em seguida será exclusivamente resultado da capacidade de intervenção deste em relação às oportunidades que identificará. Desse modo, a noção de pleno desenvolvimento da pessoa humana deixa de ser vista como um dever do Estado e da sociedade para migrar para o campo das iniciativas individuais na seara dos desejos de progredir que animariam a alma humana. Aos que, por todas as ordens de problemas, não lograrem esse passo à frente restará ainda a possibilidade de se manterem na fronteira que separa a condição humana da de subumana por meio da ação humanitária do Estado e/ou da sociedade.

Nesse tipo de arranjo, a noção de provisão de requerimentos essenciais à vida remete a uma garantia de mínimos, tomado esse vocábulo pelo seu significado mais imediato, ou seja, a menor parte. Isso equivale entender o direito à vida como algo similar à sobrevivência biológica do organismo, conseguida por intermédio de intervenções que, como se refere Pereira (2000), beiram a desproteção.

Corolário inseparável da idéia do direito à vida circunscrito à possibilidade de hierarquização na garantia de acesso integral e para todos e aos requerimentos demandados para o efetivo atendimento das necessidades básicas do ser humano. Necessidades essas que, como destacam Pison (1998), Doyal e Gough (1991) e Pereira (2000), entre outros, constituem requisitos primordiais ao exercício da capacidade de agência e autonomia crítica das pessoas, enfraquecendo a noção de risco real de perda de controle da própria vida, decorrente de qualquer arranjo que implique um dado atendimento inadequado para quaisquer dessas das necessidades básicas.

A urgência que costuma acompanhar as iniciativas que têm essa interpretação do que seria o direito à vida, grosso modo, é identificada como intervenção de natureza emergencial, incorporando ao significado do vocábulo a imagem de algo transitório, só mesmo empregado para dar conta de uma situação radicalizada e que, entre a sua solução pela superação das causas que a geraram e o momento presente, exige uma ação que assegure os requisitos mínimos de modo a deter ou reduzir o risco de ruptura.

Ocorre, contudo – e isso ficará explicitado no capítulo dedicado à análise das experiências identificadas como destinadas à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, desde os anos 1970, com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e nutrição (INAN) –, que essas abordagens marcadas pelo signo da emergência, amiúde, são adotadas a partir da interpretação do risco para a vida, tomadas no seu sentido mais imediato. Daí resultam quase sempre, iniciativas pautadas pela noção de mínimo essencial, ou seja, aquela tênue fronteira que separa a condição humana de vida da condição infra-humana de sobrevivência.

Resta saber, a essa altura, se de fato, essas abordagens percorrem tais caminhos motivadas por uma compreensão humanitária da questão social ou se o conteúdo humanista, que inspirou os arranjos de um Estado de Bem-Estar Social, foi superado pela ascensão do neoliberalismo e seus valores assentados nos méritos individuais e na soberania do mercado – reduzindo, assim, a questão social a um mau funcionamento da sociedade e de seus componentes a serem corrigidos pelo caminho da supremacia da iniciativa individual dos atores sociais.

No meu entendimento, categorias como direitos básicos e por extensão, justiça social, são componentes intrínsecos à natureza humana dos indivíduos. Os direitos refletem a noção de garantia que todos aqueles que os portam têm de verem atendidas as suas necessidades que os originaram como questão de justiça. Visto sob esse prisma, ou se acata a existência de um

direito, ou não. Logo, no que toca aos direitos básicos, aqueles que asseguram a partícula de humanidade que nos diferencia dos demais seres vivos, não é possível acolher, sem prejuízo da noção de pleno desenvolvimento humano, a possibilidade de não vê-los todos atendidos ou, mesmo, de se aceitar hierarquizações nesses atendimentos. Em outros termos, sob essa ótica de compreensão não existe possibilidade de se trabalhar com uma formulação que ao mesmo tempo em que reconhece a validade desses direitos, aceita a possibilidade de não tê-los todos atendidos satisfatoriamente e concomitantemente.

Na raiz dessa discussão, que, grosso modo, opõe os neoliberais às demais correntes de extrações social-democratas e liberais, localiza-se também a discussão sobre a dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional num contexto dominado pela noção da existência de necessidades humanas básicas, a qual tende a enfraquecer a capacidade explicativa da idéia de emergência social e a força resolutiva que a hierarquização no atendimento de requerimentos básicos assume sob esse signo.

1.2. As Transformações no Imaginário Social sob a Égide Neoliberal e suas Repercussões Sobre a Idéia de Mínimos Sociais

Retomo aqui, inicialmente, o debate envolvendo os vocábulos urgência e emergência e agrego à discussão a noção de perenidade que usualmente emerge em oposição às iniciativas de natureza transitória que aquela idéia evoca.

Como já mencionado, a noção de urgente tende evocar, em qualquer dos seus significados, uma condição de excepcionalidade ou o imprevisto que brota no desenrolar de um determinado processo a ameaçar, caso não haja uma pronta intervenção, a consecução dos objetivos pretendidos por alguém. O significado de rapidez associado à palavra atrai a idéia de tempo premido, de velocidade, remetendo aos conteúdos próprios a idéia de emergência, de situação crítica, incidental, fora do controle, que obriga intervenção imediata. Urgência, antes

de tudo: espasmo, sobressalto, momento e oportunidade que se esgotam na sua realização, nada a mudar, apenas a controlar o inesperado que, instalado e não combatido, dá outro curso a uma situação, alterando-lhe, em certos casos, sua própria natureza.

Depreende-se, pois, que a imagem associada ao vocábulo urgência, outra não poderia ser que não a de alguma coisa que lembrasse a iminência de um desastre e a condição de emergência que inspira uma intervenção. Por exemplo, o tratamento de urgência que exige os níveis de fome na África subsaariana, cujas imagens de crianças e adultos prostrados, com ar ausente e incapazes de reagir até mesmo contra moscas, que às centenas pousam sobre seus corpos, remetem, de pronto, à certeza de que se não for dado de comer a essa gente, seguramente morrerão de fome. A ajuda humanitária que leva alimentos a esse povo, ainda que lograsse reverter o quadro de desnutrição profunda, na melhor das hipóteses, conseguiria evitar que morressem de fome. As condições necessárias ao pleno desenvolvimento das pessoas, consubstanciadas na garantia dos requerimentos necessários ao gozo, sem restrições ou condicionalidades, da saúde e capacidade de agência (GOUGH, 1997; PEREIRA, 2000), certamente não seriam atendidas por qualquer ação de distribuição emergencial de alimentos.

Esse terçar de opiniões ganhou maior relevância sob o pensamento neoliberal. Em razão disso, é recomendável, antes de prosseguir, situar rapidamente as condições que dão substância ao cenário em que se desenrola nosso primeiro problema, representado pelo predomínio da noção de urgência a orientar iniciativas que tangenciam as causas e se concentram em determinados aspectos das conseqüências.

Primeiramente cabe lembrar que o neoliberalismo decididamente não é um conjunto de idéias novas, nascidas no quadro da grande crise do capitalismo nos anos 1970, gestada no ventre da ciranda financeira em que o mundo do capital se viu envolvido. Na realidade, as concepções de Estado, política, sociedade e desenvolvimento econômico neoliberais nasceram no momento de consolidação do Estado Social, ou seja, no final dos anos 1940, quando o

mundo, no segundo pós-guerra, se reorganizava sob o arranjo bipolar capitalismo-socialismo e enfrentava o peso dos efeitos do conflito armado recém-encerrado sobre uma combalida economia e sociedade europeia que, afinal, foi a que mais sofreu com a guerra.

Para a maioria dos ideólogos defensores da superioridade do modo de produção capitalista em relação ao socialismo, a supremacia do mercado e do lucro para se consolidar como hegemônica não poderia alimentar políticas de desenvolvimento que acentuassem as assimetrias sociais condenando ao desabrigo das legislações trabalhistas e sociais a maioria da sociedade. A influência das idéias sobre direitos dos trabalhadores, a necessidade de recuperar e ampliar os mercados, tudo isso favorecia, como fora nos séculos iniciais do capitalismo, a ascensão dos movimentos sociais de reivindicações. O Estado Social cede, então, os anéis e em alguns casos até algum dedo para preservar as mãos que ameaham as substâncias necessárias à expansão do lucro.

A crise recessiva do início dos anos 1970 abriu as portas para idéias assentadas na plena soberania de um mercado desregulado e num desenho de Estado ausente do seu papel de regulação social e econômica como requisitos essenciais para a retomada do desenvolvimento mundial. A palavra de ordem dos defensores de tal arranjo era a promoção da desigualdade a uma condição de valor positivo, capaz de emular as pessoas portadoras de habilidades e méritos a experimentar a ascensão social e a ganhar força para se estabelecer como um novo paradigma de desenvolvimento do capitalismo:

As raízes da crise, afirmava Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre salários e com sua pressão parasitária para que o estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON. 2003, p. 10).

A partir dessa compreensão é que os defensores de um novo modelo para o capitalismo apresentavam como única saída:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e

nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. (ANDERSON, 2003, p.11).

A consecução dessas recomendações traz consigo conseqüências; algumas pouco discutidas, mas nem por isso, menos importantes. Se, por um lado, a desregulamentação social promovida por um Estado a serviço da nova ordem, no campo das relações econômicas e dos direitos sociais – que acelera a flexibilização do trabalho, a mercantilização (via terceirização ou privatização) dos serviços públicos e da assistência (VALLA, 2005) –, tem sido objeto de inúmeros estudos quanto aos seus efeitos especialmente sobre os direitos sociais e a cidadania.

Por outro, aquilo que toca à fragmentação do espaço e do indivíduo submetidos à lógica neoliberal não costuma receber o mesmo nível de atenção. Contudo, entendo que, nesse contexto, em particular, se localiza um aspecto de capital importância para que se compreenda plenamente o que está ocorrendo no debate das necessidades humanas, mínimos sociais e direitos sociais, partes substantivas do cenário em que se desenvolve esta reflexão sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, tomada como princípio orientador de políticas públicas.

De acordo com Ferrara (1996, p. 45):

O Imaginário corresponde à prática social de atribuir significados a significados, ou seja, a prática social pela qual significados passam a acumular imagens e a significar mais. Através dessa prática, pessoas, datas, espaços, fatos ou objetos podem incorporar significados extras e passam a constituir representações autônomas que desconhecem a prática social que lhes deu origem; circulam e a elas não cabe acerto ou erro, verdade ou mentira, são amorais.

Prosseguindo nessa reflexão, a autora destaque que:

O imaginário tem como objeto de conhecimento essa capacidade social de fazer significar mais; de retirar do contexto que os referencializa aqueles signos que perdem a função de nomear para ganhar informações, ou melhor, signos cuja função social é informar. Portanto, o imaginário social corresponde àquelas representações que, entremeadas e articuladas,

correspondem sistemicamente e em linha ascendente, a desejos, expectativas, projetos, valores, crenças e hábitos. (FERRARA, 1996, p. 45).

Assim, o imaginário se constrói referenciado exatamente naquilo que cria a identidade entre a sociedade e o lugar. Não o lugar genérico, mas, o particular, a nação, a família, a casa, etc. Alimenta-se de símbolos que, retirados do contexto no qual se referenciam, passam a significar mais, que ascendem a uma condição quase mitológica do herói e suas lutas, por exemplo: para construir a nação independente, a família que transfere uma solidariedade e comunidade para e entre os seus.

A consubstanciação do imaginário social, portanto, ocorre na contraposição daquilo que é diferente, particular em relação ao geral, ao igual, afastando definitivamente a imagem da fragmentação, econômica, política e social (FERRARA, 1996), mas preservando essa mesma fragmentação quando tomada em relação ao resto do mundo. A nação, a família, a casa (lar), tudo é único quando comparado com os mesmos signos no restante do mundo, no seio da sociedade, ao mesmo tempo em que é coletivo a partir do reconhecimento das identidades expressas na nacionalidade, na cultura e tradição, nos seus heróis, etc.

Contudo, sob o olhar do neoliberalismo, cuja hegemonia se consolida a partir das imposições de condutas a serem adotadas pelos países periféricos a partir dos interesses dos países centrais, a idéia de globalização deixa de vez a imagem de um só povo, uma só nação que, como utopia, inspirou a criação e o reconhecimento de direitos e fortaleceu o coletivo, substituindo por uma nova gramática política, em que o mercado e as corporações que as controlam erradicariam a idéia de nações, de fronteiras, enfim, de tudo que pudesse significar limitações ao movimento do capital.

O público cede vez ao privado, pois o mundo do mercado é regido pela idéia de mérito, decorrente da iniciativa, da agência individual, e em que desigualdades são positivas por emularem à sua superação. A contingência de permanecer fora ou de ser posto para fora

desse mundo só se explicaria na falta de disposição, de engenho, resultantes de falha no caráter do indivíduo, de acordo com o entendimento de Hayek e seus pares.

As relações de subordinação associadas à hegemonia da nova ordem mundial, para que sejam efetivas, empreendem movimentos aparentemente antagônicos. Ao mesmo tempo em que unificam, estilhaçando fronteiras e restrições, homogeneizando espaços e indivíduos na busca de tornar a tudo e a todos idênticos, por outro lado, fragmentam esses mesmos espaços e indivíduos, como mecanismo indispensável à “dominação-subordinação” (CARLOS, 1996) que requer, para se realizar, uma condição de não identidade ou de estranhamento dentre espaços e indivíduos:

A globalização e a fragmentação dão-se no plano do indivíduo tanto quanto no espaço. Na sociedade, essa fragmentação dá-se através da dissolução de relações sociais que ligavam os homens entre si, na vida familiar e social, bem como na sua relação com novos objetos, dentre eles a TV, que banaliza tudo, da religião à política, através de seu poder hipnótico extraordinário que consegue transformar a guerra num aparato cênico (como aquele que vimos na Guerra do Golfo). A segmentação da atividade do homem massacrado pelo processo de homogeneização, onde pessoas ‘pasteurizadas’ tornam-se idênticas, presas ao universo do cotidiano, submissas ao consumo e à troca, capturadas pela mídia, encontram-se diante do efêmero e do repetitivo como condição de reprodução. (CARLOS, 1996, p. 192).

Em relação ao espaço, Carlos (1996, *idem*) destaca que a fragmentação, a partir da sua condição mundializada, ocorre na apropriação para o trabalho, convivência, consumo, etc. Sob o predomínio do mercado, esse espaço se converte em mercadoria a ser apropriada na forma de solo urbano por agentes privados. No “mundo-mercadoria”, acabam se estilhaçando lugares, práticas, memórias no movimento de ocupação privada por parte de distintos segmentos da sociedade, num ritmo de atração e expulsão que transforma espaços, indivíduos e percepções, substituindo identidade por fugacidade, produzindo uma condição de estranhamento, em que o homem e espaço não se reconhecem um no outro na medida em que se entendem apartados na produção daquele espaço, tornando impossível qualquer referência:

O que deve ser mantido perde-se agora para sempre, o moderno impõe o efêmero. Mas se pensarmos que a memória é uma atividade (aquela da apropriação da natureza pela espécie humana), o que Rouanet chamou de amnésia, pode ser entendido como *ausência de memória*, não como perda

total, mas como produto do poder da abstração, onde o cidadão aparece preso ao universo da necessidade⁶, num cotidiano repetitivo, submetido à banalização do sentido humano. Não é à toa que a modernidade põe fim a *flanerie*, pois as transformações no processo de reprodução colocam-nos diante de uma nova noção de tempo, imposto pela ciência e pela técnica. O ritmo acelera-se, explode para criar infinita e ininterruptamente, novas formas (CARLOS, 1996, p. 196).

Esse movimento alimenta uma nova gramática identificada como “necessidades mutantes”, uma categoria cuja definição só pode ser obtida no contexto do mercado, posto que aí a supremacia do mérito individual e dos expedientes que o acompanham, desejos e aspirações assomam à posição de necessidades num imaginário social que busca a identidade, não mais na promoção da igualdade dos direitos ao que é primordial ao desenvolvimento humano e sim a uma igualdade, forma e comportamento que a tudo e a todos se iguala pela pasteurização das diferenças.

O movimento que pasteuriza valores, diferenças e necessidades, homogeneizando-os como que num único e exclusivo conjunto de desejos, expectativas e determinações, idêntico para todos os indivíduos, evoca uma idéia da física da dobra espacial em que tempo e espaço, ganham um novo sentido. No caso aqui, seria uma “dobra social” a relativizar diferenças, valores e tudo o que numa sociedade de classes sustenta sua hierarquia interna, por meio da manipulação do imaginário social fragmentado pela velocidade das transformações em um mundo onde o efêmero e fugaz ganham significados que remetem à condição de perenidade – no sentido de movimento permanente em direção aos requerimentos que satisfarão individualmente as suas aspirações e desejos .

Contudo, sob o império do mercado e das condicionantes que envolvem a construção de sua supremacia em relação a quaisquer outras estruturas da sociedade, os conteúdos e significados do vocábulo urgente vêm-se alterados; passando a valer e significar mais sob o impacto da velocidade com que as transformações ali gestadas, determinam “novas

⁶ Necessidade, nesse contexto, adquire o significado do que externamente é posto como requerimento pelo mercado, para que o indivíduo se realize a partir da sua condição de idêntico aos demais; ou seja, a necessidade nesse contexto tem o significado de desejo.

necessidades”, submetendo a realização da cidadania à condição de consumidor que o indivíduo possa exhibir, o que pode sugerir uma “mercadorização de direitos” e uma hierarquização dessa mesma cidadania.

De acordo com Giddens (2002), a idéia do fetiche da mercadoria exposta por Marx no século XIX segue sendo tão instigante quanto o foi à época de sua apresentação. A criação do valor de troca, que se realiza no instante que o valor de uso deixa de ter importância para a consecução, seja da produção, seja da venda das mercadorias, permitindo “o desencaixe das relações econômicas através do tempo e espaço” (GIDDENS, 2002, p. 182).

Vê-se, assim que – mesmo para esse importante filósofo inglês, grosso modo uma combinação dos direitos de primeira geração, aqueles vinculados à noção de liberdades individuais (PISÓN, 1998), retomados e prioritários, mediados por um Estado social abrandado nas suas funções – os efeitos provocados pela hegemonia do mercado por sobre tudo e todos encerra riscos importantes à consecução daqueles direitos sociais, na medida em que ao enredar-se na vida privada, como bem lembra Ferrara (1996), tornando o cotidiano igual (o mesmo imaginário para todos), estilizando a individualidade ao mesmo tempo em que isola os indivíduos.

Investigando os efeitos da nova métrica do capitalismo globalizado e seus efeitos sobre o trabalho e a vida dos trabalhadores, Sennet (2004) destaca que a ordem imperativa é “a reinvenção do eu” a cada instante, determinada por um código de (anti)ética em que lealdade, confiança, comprometimento, integridade e ajuda mútua, decididamente não vigoram. A exacerbação do individualismo que isola as pessoas tem um outro lado não menos aterrorizante expressado por Bauman na seguinte passagem:

As necessidades individuais de autonomia pessoal, autodefinição, vida autêntica ou perfeição pessoal são todas traduzidas na necessidade de possuir e consumir bens oferecidos no mercado. Essa tradução, no entanto, faz parte da aparência do valor de uso de tais bens, e não do próprio valor de uso; como tal, é intrinsecamente inadequada e em última análise conduz à autoderrota, levando ao alívio momentâneo dos desejos e à frustração duradoura das necessidades (BAUMAN *apud* GIDDENS, 2002, p. 183).

A imagem do “conformismo autoritário” construída por Fromm, em *The Fear of Freedom* (2001), segundo a qual se opera sob a modernidade, a partir de determinados padrões culturais e comportamentais difundidos como condicionantes de inclusão, um processo de mimetismo da personalidade – que torna no pensar, no agir e no reconhecer, todos os indivíduos idênticos –, retrata com precisão a grande importância que um “novo significado para necessidades” e os caminhos para sua satisfação, adquiriram com a globalização, sob a inspiração do mercado.

No estudo sobre necessidades humanas e os contenciosos que envolvem seus significados e conteúdos, para Pereira (2000), reportando-se a Len Doyal e Ian Gogh, autores da obra *A theory of human need*, em que a partir de diálogos com inúmeras concepções convencionais envolvidas com os significados dessas necessidades tratam de estabelecer com rigor a diferenciação entre o que são necessidades e o que se desenvolve no campo das vontades, dos desejos, “do querer para ser”, destaca:

A chave da distinção entre necessidades básicas e as demais categorias mencionadas repousa num dado fundamental que confere às necessidades básicas (e somente a elas) uma implicação particular: a ocorrência de “*sérios prejuízos*” à vida material dos homens e à atuação destes como *sujeitos* (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas (PEREIRA, 2000, p.67)

Sob essa interpretação, a satisfação dos requerimentos que impeçam a ocorrência de “*sérios prejuízos*” é uma exigência tanto perene quanto universal, no sentido de que acima das diferenças entre os seres humanos, para além dos padrões culturais, sociais, eles são os mesmos para todas as pessoas, e o fato objetivo de essas necessidades serem atendidas não faz com que potencialmente deixem de existir. Ao contrário, seguem inalteradas na sua natureza e presença, simbolizando sua essencialidade no desenvolvimento da pessoa humana.

A imagem que acompanha essa idéia é bastante diferente daquela associada ao comentário de Bauman e Sennet, citados anteriormente. Nada há aqui que remeta a frustrações, autoderrota; o risco de não se ter as necessidades atendidas equivale ao

comprometimento da existência do indivíduo numa interpretação muito mais complexa do que o esgotamento da vida. O campo dos desejos, das frustrações, das ansiedades, enfim, de tudo que provém do espírito humano tem origem no imaginário construído a partir de observações do que ocorre no mundo, no espaço onde as relações sociais se desenvolvem sob o signo, na hegemonia neoliberal, do mercado.

No mundo globalizado essas sensações experimentam uma nova dimensão:

À pose pública e visual do herói que comandou o imaginário territorializado, a globalização vai projetar a imagem que se desenvolve no ambiente privado da habitação, do particular, dos projetos e expectativas individuais; já não é mais necessário forjar a participação popular através do recurso dramático do discurso ou da pose. Já é possível dispensar a ênfase visual por um recurso sinestésico, eletrônico, simultâneo e instantâneo: a televisão. Dispensa-se a praça pública que é o *locus* adequado do herói consagrado, porque a televisão se infiltra em todos os lugares e tempos, democratizando-se à força. A participação popular é substituída pela adesão subliminar, multissensorial e fabricada em massa: é prevista e planejada à distância industrialmente, mas sua resposta é rápida, total e infalível. (FERRARA, 1996, p. 47).

O imaginário social globalizado substitui os signos de identidade, trocando-os por uma idéia difusa de pertencimento a partir de uma mesma igualdade a ser vivida por todos, em todos os lugares, espaços, que não leva em conta os efeitos das realidades sociais, econômicas, políticas, tratando-os como se estivessem escritos ou encenados num universo paralelo que, na medida em que não é traduzido no plano do mercado, não tem importância. A realização do indivíduo como cidadão pleno de direitos, autônomo, livre, funde-se à condição prévia de consumidor de mercadorias. Sua identidade é com imagens e símbolos que remetem às idéias de sucesso, êxito, poder; portanto, não se esgota no possuir a condição do pertencimento, é preciso ser reconhecido como possuidor, para ser igual.

Esse intrincado mosaico de formas e símbolos encaixados se apresenta em permanente condição de instabilidade. Suas peças se moldam e se deformam conforme as exigências do capital e seus efeitos no funcionamento do mercado. O ritmo célere das transformações do processo produtivo e dos arranjos, voltados a driblar a tendência histórica

do lucro declinante pela via da desregulamentação absoluta da produção e homogeneização de padrões, hábitos e práticas de consumo, tende a promover à condição de necessidades aquilo que é próprio do campo os desejos.

São pelo menos dois os efeitos mais importantes, decorrentes do avanço da globalização na organização da vida e da sociedade. Primeiramente, a imagem de igualdade que emerge do imaginário social globalizado e assenta-se na assunção de valores, padrões e comportamentos generalizados a partir da hegemonia das elites à testa desse arranjo. Logo, a igualdade projetada reproduz integralmente, e de modo radical, “novos valores” encabeçados pela idéia de mérito contida na ação individual, que orientam o percurso das classes dominantes no capitalismo.

A velha imagem do *self made man*, impetuoso, empreendedor, que aproveita oportunidades e vence na vida – com sentido de ficar rico – foi recuperada e difundida como ideal possível de ser alcançado mesmo diante das agruras enfrentadas pela maior parte da sociedade por conta dos efeitos do novo arranjo produtivo. A ressurreição da imagem do “Estado Passivo”, recuperada do ideário liberal, é projetada no imaginário social como a possibilidade melhor de superar as assimetrias sociais, todas elas resultantes de imperfeições de um sistema sujeito a regras, leis, impostos e taxas, originadas num Estado interventor e inimigo do progresso que o mercado poderia assegurar.

Inspirado pelo pensamento de Hayek, assiste-se a um movimento de estilhaçamento de conquistas sociais importantes, conseguidas à custa de lutas encarniçadas ao longo de séculos em nome da vetusta idéia da melhor capacidade do mercado em gerar oportunidades e acolher os empreendedores, num movimento de geração de prosperidade e liberdade para todos, coisa que o Estado não poderia realizar.

Nos domínios do mercado é que a idéia de “frustração duradoura das necessidades” (BAUMAN, 2002) ganha sentido. A promessa de geração de prosperidade e liberdade para

todos, associada a um desenho institucional em que o Estado se apresenta como estrutura passiva e o indivíduo é entendido a partir de sua capacidade de empresa, confere à idéia de necessidades em um significado bem distante daquele associado a tudo o que, uma vez não adequadamente atendido, possa significar "sérios prejuízos" (PEREIRA, 2000) à existência física e capacidade de agência e autonomia crítica desse indivíduo.

O entendimento sob o prisma do imaginário globalizado, a subjetividade dos significados de ansiedade, alegria, desejos amalgamados à polissemia encerrada na idéia de prosperidade e liberdade, sustentam um conceito de necessidades que se explica a partir de um conjunto de requerimentos em permanente mutação, cujo atendimento possibilita ao indivíduo ser reconhecido como cidadão no mundo do consumo.

Um outro efeito importante a que me referi anteriormente ocorre na esfera do Estado. O neoliberalismo, como já assinalado, obteve nesses rápidos tempos de hegemonia; uma vitória decisiva no campo cultural e ideológico resultando, como se refere Borón (2004), na criação de um "senso comum" neoliberal, segundo o qual não existem outras alternativas que não as oferecidas pelo capitalismo "modernizado". A difusão da idéia da supremacia do mercado, contrastando com a ineficiência do Estado, atingiu e convenceu esmagadora maioria na sociedade, facilitando sobremaneira empreendimentos de reforma que, sob o neoliberalismo, perdeu a conotação progressista, cedendo espaço para um significado que remete à antítese do original, de inspiração iluminista, que evocava transformações na direção de uma sociedade mais justa e humana, substituída pela emergência de assimetrias em todos os campos.

A implementação dessas reformas vem sendo levada pelo Estado, num claro indicativo de que a ideologia neoliberal está conseguindo minar a orientação social predominante no Estado moderno do segundo pós-guerra, trocando-a por uma ação subordinada às necessidades do capital no seu estágio mais selvagem.

Os movimentos de privatização e “mercadorização” de direitos, a adoção da ortodoxia econômica a privilegiar os fluxos de capitais especulativos em detrimento dos gastos sociais exatamente pela “conversão” à idéia de que nada existe para fora do arranjo neoliberal, que possa permitir o progresso e a liberdade do indivíduo, ganharam explícita ou dissimuladamente, a adesão de amplos segmentos da intelectualidade e políticos tomados como progressistas, ou de esquerda, ressuscitando, como o caso do Brasil, a idéia de um crescimento a ocorrer no futuro, para o qual antes é exigido “suor e lágrimas”, como sempre vertidos pelas classes populares.

Contudo, essa “construção do consenso” (CHOMSKY *apud* BORÓN, 2004) que fragiliza e fragmenta as lutas populares, que estimula o “individualismo”, não é suficiente para contornar a eclosão de disparidades sociais provocadas pelo arranjo neoliberal. Como expressado nos parágrafos iniciais, as assimetrias sociais incutem um sentimento de urgência na adoção de medidas que deveriam superá-las, conduzindo-as para um caminho de soluções relacionadas às conseqüências imediatas, ignorando suas causas.

Mas, nesse ponto da reflexão, o que poderia sugerir no início uma orientação tomada a partir da situação de emergência sob a qual vivem amplos setores da sociedade, assume outro sentido. Os conteúdos emergenciais, dominantes nas orientações que definem a intervenção do Estado na questão social não sinalizam o devir, com ações destinadas a solucioná-la; ao contrário, são todas iniciativas que se esgotam em si mesmas, uma vez que aquilo que as motiva é a convicção de que os desarranjos sociais, antes de tudo, devem-se à insuficiente qualificação dos indivíduos, que resulta em dificuldades para que ele identifique e se aposses das oportunidades existentes no mercado.

Deriva desse entendimento que a presença do Estado como provedor de necessidades se restringe à provisão para a subsistência dos segmentos sociais em níveis extremados de vulnerabilidade. Tal visão, que retroage às dimensões dos mínimos de subsistência

(PEREIRA, 2000) dos primórdios do capitalismo, sinaliza, por outro lado, que todos os conceitos que forem tomados nesses marcos, o serão a partir de seus significados mais imediatos e estreitos, que normalmente só dão conta de situações extremas.

O caráter multidimensional da Segurança Alimentar e Nutricional, que vem permitindo novos olhares sobre os significados que essa noção pode assumir, se reafirma especialmente a partir da compreensão de muitos pesquisadores dos meios acadêmicos e dos institutos públicos que têm assumido a SAN como algo que supera os limites do emergencial, que sempre se apresenta emparelhado com as manifestações mais imediatas da pobreza: a restrição física de acesso aos alimentos. A reafirmação da importância da garantia de acesso suficiente, regular e estável aos alimentos descarta concepções do plano emergencial, nesse caso, definido como garantia de acesso aos mínimos de subsistência, suficientes para a superação dos riscos envolvendo a sobrevivência biológica dos indivíduos, substituindo-a por uma nova gramática política que envolve a necessidade de articulação das políticas econômicas e sociais como condição essencial para a promoção da Segurança Alimentar. Não se trata, pois, apenas de mitigar a fome e reduzir a miséria.

A idéia de desenvolvimento integral ou pleno da pessoa humana, contida no enunciado do conceito, tomada no contexto das interações e movimentos entre as distintas áreas do conhecimento relacionadas com a SAN, afasta qualquer aspecto que possa sugerir uma condição de urgência no seu significado mais comum. A sobrevivência biológica é apenas parte integrante de uma noção de direito à vida que carrega consigo compreensões que remetem aos aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos próprios dos que detêm capacidades e disposições de interpretar criticamente o meio onde vive e alterá-lo de acordo com seus objetivos.

Não se trata, é lógico, pois, de relegar à condição de tema de menor importância a questão da sobrevivência. As extensões oceânicas da miséria e da pobreza sob a ordem

econômica neoliberal afastam qualquer pensamento nessa direção. O que a idéia do pleno desenvolvimento suscita é um outro significado muito mais profundo para a sobrevivência e, faz isso, substituindo-a pela noção de vida digna, que pressupõe um conjunto de requerimentos para sua sustentação tanto no plano físico como social, econômico e político, comuns a todo e qualquer ser humano. O fato de que, em razão das assimetrias sociais, tais requerimentos se apresentem com diferentes níveis de exigências para serem convenientemente atendidos, desde para os mais ricos até aqueles que compõem a franja inferior da base da pirâmide social, reforça a noção de equidade que deve animar a garantia da vida, tratando de modo desigual aquilo que é diferente, para que todos igualmente possam viver condignamente.

Abordagem interessante é a que oferece Brage (1999) ao se debruçar na superação da distinção entre natureza e cultura como pressupostos de uma teoria crítica das necessidades sociais, quando investiga a noção de necessidades relacionadas à sobrevivência.

Tomando como base as argumentações de Todd C. Moody (1988, p. 288 *apud* BRAGE, 1999, p. 50), o autor nomina as necessidades biológicas como necessidades de sobrevivência ou vitais. Isto posto, aponta para uma ampliação dos conteúdos abarcados pela idéia de sobrevivência que, afora aquilo que são requerimentos do organismo biológico, contempla também a sobrevivência social, como membro de uma comunidade, sua condição de civilidade, etc. Ante a amplitude que o conceito adquire a partir dessa abordagem, questiona se os problemas de sobrevivência podem mesmo ficar circunscritos ao seu significado biológico, de manutenção orgânica da vida.

Na reflexão que desenvolve como resposta, Brage parte da idéia de que as necessidades de sobrevivência compreendidas nos marcos da manutenção biológica da vida, constituem algo como pré-necessidades ou condições dadas *a priori*. Assim, em qualquer situação em que essas pré-condições estivessem regularmente satisfeitas, os problemas da

sobrevivência que inquieta grande parte da população do planeta estariam resolvidos, em que pese o fato de que a sobrevivência, nesse caso, se esgotaria em si mesma, a partir de seu significado mais estreito, ou seja da garantia dos requerimentos necessários à sustentação biológica da vida. Constatando que tal dimensão é insuficiente para dar conta dos conteúdos de liberdade e pertencimento evocados pela idéia de necessidades de sobrevivência posta inicialmente, conclui que a saída para o impasse reside na “dilatação” da abrangência do conceito de sobrevivência, de sorte a abarcar os demais significados, arrematando o raciocínio com outro argumento essencial à compreensão do debate, segundo o qual

deve-se reconhecer que é possível entender a ‘necessidade’ como uma condição indispensável para a existência de um ser humano se a não satisfação desta condição significa a desintegração ou a destruição do ser vivo. Contudo, deve-se completar essa caracterização com outra que não responde, e até pode contradizer a primeira, relacionada à existência duradoura da sociedade humana; se a não satisfação dessa condição significa a desintegração ou a destruição da sociedade, se trata de uma necessidade. (BRAGE, 1999, p. 50).

Com essa noção de necessidades, o entendimento de que existam pré-requerimentos definidos *a priori*, fora dos marcos de uma teoria, perde completamente a sustentação. Também é possível derivar da reflexão de Brage que as necessidades de sobrevivência, nos marcos em que foram apresentadas, são comuns a todos os seres humanos, à sociedade, e que quaisquer intercorrências que possam significar comprometimento da condição de atendimento satisfatório das mesmas remete todos a uma condição de risco grave da própria existência.

O pressuposto da existência de requerimentos comuns a todos os indivíduos organizados em sociedade não é propriamente uma formulação aceita sem restrições. O rol de argumentos de defesa das concepções que identificam necessidades básicas comuns a todas as pessoas, independente das diferenças próprias das sociedades divididas em classes, se bate com um não menos alentado elenco de concepções que, refletindo a gramática política neoliberal – em que a referência do mercado e a pasteurização do imaginário social rechaçam

as noções de liberdade, autonomia, participação e crítica – oferece em troca arranjos centrados na exacerbação do papel do indivíduo como responsável por seu próprio futuro.

Determinados conceitos, como é o caso do de Segurança Alimentar e Nutricional, podem receber tratamentos distintos e serem assumidos sob significados particulares e antagônicos, em cada uma dessas concepções. Ainda que no meu entendimento a questão alimentar somente adquira dimensões reais a partir da sua compreensão como parte de um cenário em que a vida – tomada aqui como sinônimo de desenvolvimento integral da pessoa humana – impõe-se previamente, tal como foi feito na seção anterior com a idéia dos mínimos sociais, que eu me debruce sobre a polêmica envolvendo a noção de necessidades humanas e sua provisão.

A idéia de que as necessidades humanas traduzem aquele conjunto de requerimentos, os quais, se não devidamente contemplados, podem acarretar sérios danos ao desenvolvimento integral das pessoas, suscita uma interrogante bifronte: a alimentação garantida, ou seja, a erradicação das possibilidades de um indivíduo, por qualquer razão, se ver privado dos alimentos para a sustentação da sua existência biológica, dá conta de esgotar a questão alimentar, permitindo a assunção de que, dada essa segurança alimentar e nutricional, teria sido alcançado o Direito Humano à Alimentação? Em que medida a alimentação, tomada nesses marcos, pode ser assumida como uma condição inegociável para, conforme o que preconiza o conceito de SAN, assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa humana?

A busca de respostas a essas interrogações, aparentemente requer que primeiramente se precise com mais rigor os conteúdos encerrados na noção de Necessidades Humanas Básicas (NHB). A partir disso, a questão alimentar compreendida pela noção de SAN e do Direito Humano à Alimentação deve ser confrontada com as conclusões que se pode extrair da investigação anterior. Tal exercício deverá resultar em uma de duas possibilidades: ou a alimentação é uma necessidade humana básica e, se assim for, a Segurança Alimentar e

Nutricional deve ser tomada como um requerimento que, uma vez contemplado, satisfaça aquela necessidade – e isso circunscreverá a dimensão do conceito de segurança alimentar à garantia da alimentação tomada a partir dos requerimentos biológicos para o desenvolvimento da vida.

A outra possibilidade, que vale salientar e com a qual mantenho total convergência, é tomar a alimentação como um dos requerimentos que, juntamente com outros de ordens diversas, compõe as “fontes de energia” que, articuladamente alimentadas, atendem à demanda necessária de uma ordem particular de condicionantes essenciais ao pleno desenvolvimento da pessoa humana. Nesse caso, a noção de segurança alimentar permeia ações de variadas composições e objetivos, como que as orientando quanto à geração de condições requeridas por uma noção de alimentação que emerge de um arranjo multifacetado em que os aspectos biológicos representam tão-somente um dos muitos aspectos compreendidos.

1.3 Necessidades Humanas Básicas (NHB), Direitos e Justiça Social: Diálogo de Posições

Uma primeira aproximação importante, na minha opinião, para a exploração do conceito de necessidades humanas básicas, aponta para as dimensões contidas na noção de necessidade.

A imagem mais imediata associada ao vocábulo é formada por um determinado requerimento, que uma vez atendido, teria a propriedade de afastar uma situação de risco. Os requerimentos nutricionais e alimentares exigidos para a sustentação biológica primária da vida são atendidos a partir da ingestão de um grupo de alimentos dos quais o organismo extrai tudo o que necessita para sua manutenção.

Para o senso comum, na medida em que o indivíduo tenha assegurado de modo permanente o acesso aos alimentos que atendam convenientemente aos requerimentos do organismo para mantê-lo em funcionamento, cessaria a necessidade. Emergem dessa compreensão pelo menos duas conclusões óbvias.

A primeira é que o foco da questão reside não na alimentação no seu sentido mais amplo, no qual aspectos lúdicos, sociais e históricos se apresentam ao lado e com a mesma importância que os biológicos. Decorre dessa compreensão a segunda conclusão, qual seja: que a necessidade de se alimentar é tomada como uma condição prévia à sobrevivência do indivíduo. A partir do atendimento dessa condição, cessa a necessidade. Alterações nos níveis recomendados para a sustentação da vida, resultantes dos avanços das descobertas científicas, promoveriam movimentos ao longo da curva de ingestão, sem que isso afetasse a noção de necessidade.

Convém observar, contudo, que a dimensão predominante nessa abordagem de necessidade remete essencialmente ao estado da existência biológica do ser vivo. Ocorre uma separação entre o que seriam os requerimentos de existência meramente biológica e o que seriam os requerimentos decorrentes do desenvolvimento da atividade humana. Ou seja, existiriam dois níveis de necessidades, um preestabelecido e outro decorrente das aspirações brotadas das atividades concretas ou imaginárias do espírito humano; e essas só poderiam ser atendidas a partir do engenho e arte individuais, como se refere Gracián (1999) aos atributos de mérito das pessoas.

A possibilidade de se estabelecer uma hierarquia entre as necessidades primordiais remete a uma dupla confusão. Primeiramente, a noção de primordial, que na sua tradução mais apurada refere-se a tudo aquilo que não existe fora da integralidade que a qualifica, perderia totalmente o sentido no momento em que se aceita a possibilidade de fragmentar essas necessidades a partir da eleição de uma em detrimento às demais. Se é possível

distinguir entre as necessidades básicas, aquelas que são mais importantes que outras, forçosamente há que admitir que a noção de básico carregaria uma imprecisão quanto ao seu significado que, para ser superada, exigiria que se tomasse como sentido da idéia, aquele que evocasse uma noção de fim visceral. Decididamente, o fim da existência física do indivíduo não deve ser parâmetro para tais hierarquizações porquanto que tão absoluto quanto a noção de extinção da vida humana é a extinção da humanidade que nos anima e diferencia, e isso, certamente ocorre sempre que aquelas necessidades primordiais não são adequadamente atendidas, remetendo-nos a uma condição de vida subumana.

Em outros termos, somente a morte física pode incorporar tal significado, logo, a noção de básico se restringiria exclusivamente ao conjunto de requerimentos que, quando não atendidos, levariam à cessação da vida do indivíduo. Ilação incontornável desse raciocínio, a idéia de que uma vez mantida a vida, tudo o mais que uma pessoa possa pretender para desenvolver-se, dependeria muito mais dela, de sua capacidade de empresa, que de obrigações atribuídas a alguém ou alguma instituição.

Tomado por esse ângulo, tudo aquilo que extrapole o significado da noção de limite, ou seja de um mínimo exigido para que a vida no seu sentido mais estrito esteja preservada, deixa a condição de necessidade e ingressa no campo dos desejos e aspirações, ou seja, passa para o campo do dever individual. Essa é a segunda ordem de confusão que a hierarquização das necessidades desencadeia.

Nas reflexões de Brage (1999) acerca da superação da distinção entre natureza e cultura como condicionante para uma teoria crítica das necessidades sociais, o autor observa que:

Tão logo como se separam natureza e cultura, como se apresentem separadas as necessidades e as atividades humanas, essas necessidades poderão ser apresentadas por sua vez, como puramente animais ou determinadas biologicamente. Muitos teóricos das necessidades sociais supõem que as chamadas necessidades biológicas, que muitos chamam de necessidades naturais ou necessidades existenciais, são em certo sentido prévias a qualquer outra. (BRAGE, 1999, p. 49).

Prosseguindo com o raciocínio, Brage pontua que aceitar essa noção de preexistência de necessidades implica aceitar a ocorrência de uma hierarquização dessas mesmas necessidades sendo que as de natureza biológica são assumidas como de primeira ordem.

Como argumento para contestar essa compreensão, toma uma passagem de Heller:

[...] as necessidades naturais não constituem um conjunto de necessidades e sim um conceito limite: limite diferenciável segundo as sociedades – que superado, a vida humana já não é reproduzível como tal; dito em outras palavras, o limite da simples existência [...] em razão disso não falarei das necessidades naturais e sim de limite existencial para a satisfação das necessidades. (HELLER, 1974, p. 33) [...] o que há em nós de estritamente biológico, é nossa fronteira. (HELLER, 1982, p. 143 *apud* BRAGE, l. b, 1999 *idem*, p. 52).

A argumentação de Heller, reforçada pela formulação de Brage, segundo a qual se estaria lidando com necessidades toda vez que a possibilidade do não atendimento de condições indispensáveis à existência humana implicasse em riscos de destruição da sociedade em que vivem esses seres, substantiva a compreensão que aqui é compartilhada, de que as necessidades básicas indissociáveis da idéia de se viver uma vida com sentido (SEN, 2004). Tal argumento parece suficientemente robusto para afastar de vez o desenho da necessidade a partir da rigidez que caracteriza os requerimentos para a sustentação biológica da vida e o deslocamento daquilo que dá sentido real à noção de vida na sociedade, para o campo das pretensões, dos desejos, em que somente o mérito e a oportunidade poderiam fazer com que se realizassem.

Mesmo assim, permanecem ainda muito nebulosos os contornos do que poderia ser a definição de necessidade básica. A imprecisão de quais seriam os requerimentos individuais que não atendidos poderiam comprometer a existência da sociedade não permite uma compreensão mais segura da questão.

Martinez de Pisón (1998), se refere ao debate em torno da definição e dos conteúdos de necessidade, como um “cavalo de batalha” entre aqueles que a discutem. Alinhados de um lado estão os que pretendem identificar as necessidades com estados mentais do mesmo tipo

que os desejos, aspirações; de outro, aqueles pensadores, os que operam no distanciamento do conceito do contexto de subjetividade em que é apresentado pela outra corrente, inserindo-o no espaço das relações do indivíduo com o mundo que o circunda e prenuncia-se simpático aos defensores do tratamento objetivo da questão:

Compartilho com a opinião de Griffin (diz ele), segundo a qual o conceito de necessidade se ajusta melhor ao discurso moral do que ao do desejo ou aqueles que fazem menção a estados mentais subjetivos (GRIFFIN, 1986, p. 40). As necessidades não são uma subclasse dos desejos, elas informam sobre estados reais em que vivem os seres humanos, sobre situações, piores ou melhores sob as quais os homens têm que realizar seus planos de vida, tomar decisões, se é que podem realmente fazê-lo. (PISÓN, 1998, p. 163).

Para Braybrooke (*apud* PISÓN, *idem*), as críticas mais volumosas à idéia de que se poderia identificar ou qualificar as necessidades têm origem na teoria econômica e alinham, de um lado, pensadores que destacam a excessiva fluidez do termo, acentuando seu caráter ambíguo que chega mesmo a abrigar falsas necessidades, além de crescerem e alterarem-se no embalo dos desejos, das aspirações individuais, enquanto, que de outro, apontam exatamente para o contrário, ou seja, para a rigidez dos significados.

Mesmo admitindo que as necessidades podem apresentar variações quando tomadas a partir de culturas diferentes, ele atribui tal característica muito mais às convenções que se alteram de sociedade para sociedade, significando, grosso modo, não distinções entre necessidades, mas, possivelmente, níveis de intensidade distintos para o atendimento dos requerimentos em cada cultura. Essa imprecisão de forma sugere, segundo Braybrooke (*apud* PISÓN, *idem*), a possibilidade de resistências à construção de uma noção de necessidades comum a toda sociedade, mas decididamente nem isso e nem as críticas mais pesadas dos economistas, são suficientes para desalojar a idéia de que necessidades existem e podem ser identificadas.

Para Lucas e Amon (*apud* Pison, *idem*), o caminho escolhido para tentar definir o significado das necessidades foi concentrar-se nas conseqüências resultantes de falhas na provisão delas:

O método que se segue consiste em examinar a privação contínua de uma necessidade em termos de suas conseqüências na integridade somática ou psicológica de um indivíduo, destacando assim seus efeitos fisiológicos, psicológicos, etc., que produz a carência de algo, atendendo por exemplo, às frustrações, insatisfações, estados patológicos, situação de carência material de determinados objetos, etc. [...] Desde logo uma das idéias básicas que se destaca na noção de necessidade é a privação daquilo que pode ser básico e imprescindível. (LUCAS; AÑON, 1996, p. 56-57 *apud* PISÓN, 1998, p. 165).

A pesquisadora da Política Social, Potyara Pereira (2000), nas suas investigações sobre significados e dimensões do conceito de necessidades humanas, inicia seu percurso estabelecendo, de golpe, a diferenciação entre os conceitos de mínimo e básico.

Para ela, enquanto a idéia de mínimo remete ao sentido de menos, de suficiência limítrofe, a noção de básico aponta para outro lado, para o sentido da plenitude, da essencialidade:

Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o 'ótimo' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo. (PEREIRA, 2000, p. 26).

A dimensão do básico, tal como apresentado nas duas passagens anteriores, reforça a convicção de que a noção de necessidades remete a um plano em que os significados de tudo que conforma o sentido de vida humana são tomados pela mais profunda radicalidade, ou seja, são tomados por aquilo que tem de mais essencial. Exatamente por isso é que a idéia de provisão mínima não pode ser aceita, pois tirante o sentido de privação que carrega consigo, indica também uma possibilidade de as necessidades aceitarem uma escala de graduação para seu preenchimento.

A hipótese de fragmentar requerimentos de sorte a poderem ser atendidos em níveis – do mínimo ao máximo – enfraquece a idéia de imprescindibilidade associada ao conceito de básico, uma vez que aquilo que é essencial, ou é tomado pela sua totalidade, ou não é imprescindível.

Já a idéia de mínimo, que remete ao limite inferior de atendimento de determinada demanda, são só encerra um sentido que beira à desproteção, no dizer de Pereira, como também aponta para a possibilidade de variações na satisfação dos requerimentos.

Como bem destaca Pisón, qualquer estado de privação reflete imediatamente nas condições de vida das pessoas, sendo que a manutenção dessa condição pode, sem dúvida, promover uma degradação irreparável na condição humana. As insondáveis dimensões do pensamento e do imaginário podem produzir “imitações” desses estados de privação a partir de “danos subjetivos” (PISÓN, 1998, p. 165) muito difíceis de serem apartados dos de ordem objetiva. Contudo, ressalta o autor:

deve ser assinalado que uma necessidade humana básica pode ser identificada porque no caso da sua não satisfação ocorre uma perda nas condições da vida humana de tal ordem, que podem levar a ‘*não existência*’ da pessoa como ser humano, a sua destruição ou desintegração. [...] Precisamente, porque é constatável a existência dessa fronteira entre a vida humana e a infra-humana é que se torna possível diferenciar as necessidades dos desejos, autêntica obsessão daqueles que defendem que as primeiras são as que justificam os serviços sociais nas sociedades ocidentais. (PISÓN, 1998, p.166).

O conceito de provisão, associado à noção de mínimos sociais, não encontra abrigo, como querem seus defensores, nem nos desenvolvimentos do pensamento liberal clássico e, o que dizer, nas formulações de orientação socialista, uma vez que, em qualquer das duas escolas de pensamento, a possibilidade da assunção de uma zona gelatinosa a separar a condição humana da infra-humana – zona essa identificada com a provisão mínima – simplesmente não é objeto de consideração, exceto para contestar-lhe a validade.

Como destaca Pereira (2000), quando se analisa as iniciativas que apontam para a provisão das necessidades humanas básicas, é lugar comum a combinação entre um mínimo que é apresentado como “emulador” e a expectativa de que o beneficiário desse mínimo responda com um máximo de esforço e comprometimento de sorte a merecer esse mínimo; ou, em outros termos, que o merecimento, confirmado pelo esforço e empenho, permita que

ele readquirira as condições para prover sua vida a partir da alocação da sua renda, da melhor e mais racional maneira que lhe aprouver:

Em nenhum momento (diz ela) os defensores da provisão mínima admitem cumprimentos mínimos de compromissos ou obrigações sociais, equivalentes à proteção efetivamente prestada, pois isso configuraria uma atitude moralmente condenável. Dos pobres, portanto, exige-se sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal, sob todos os aspectos. (PEREIRA, 2000, p. 34).

Patenteia-se, ai, uma injustiça naturalizada. Para o pensamento neoliberal, do qual Hayek é o principal mentor, o conceito de justiça na sociedade só pode ser tomado a partir de um conjunto de direitos que os indivíduos são portadores e que, graças a eles, suas capacidades, habilidades e percepções lhes permitiriam extrair das oportunidades tudo o que pudesse representar avanços nos seus desenvolvimentos. Em uma linguagem direta, pode-se assumir que Hayek, simplesmente, descarta a idéia de que possa haver justiça social. É conveniente chamar a atenção para esse raciocínio que, muitas vezes, pode sugerir que esse desenvolvimento individual esteja associado a tão genérica quanto imensurável noção de mérito, de merecimento.

Nas suas reflexões, Hayek destaca, que embora o senso comum tenda a associar o êxito dos indivíduos, tomado quase sempre como sinônimo de enriquecimento, a algo etéreo como o merecimento em retribuição ao empenho e esforço despendidos, para o mercado, local onde interagem todas as pessoas da sociedade, o que é reconhecido, são os padrões que aceitem ser mensurados, os resultados:

Os serviços apenas podem ter valor para pessoas (ou para uma organização) específicas e um determinado serviço, qualquer que seja, terá valores muito diferentes para membros da mesma sociedade. [...] As remunerações que os indivíduos e grupos recebem no mercado são, portanto, determinadas por aquilo que esses serviços valem, para aqueles a quem são prestados (ou, falando rigorosamente, para a última procura insistente desses serviços que ainda possa ser satisfeita pela oferta disponível) e não por um qualquer 'valor para a sociedade' puramente fictício. (HAYEK, 1973, p. 75-76 *apud* ESPADA, 1997, p. 50).

Essa visão sustenta um dos pontos de apoio da visão hayekiana sobre direitos e justiça, segundo a qual, a noção de justiça só seria aplicável na ocorrência de um dano sofrido por alguém, provocado por outra pessoa. O mercado tende a maximizar as probabilidades de recompensas para todos a partir das relações desenvolvidas no seu espaço. Contudo, ele não determina nem que todos serão recompensados e nem tampouco como é que essa recompensa será distribuída.

Assim sendo, se não prevalece um critério de pessoalidade, tanto as recompensas como a ausência delas não são da ordem do mercado e, sim, do engenho e arte das pessoas. Logo, a injustiça representada pela extrema desventura só pode ser atribuída ao próprio desventurado.

Prosseguindo, ainda com o pensamento de Hayek, ele estabelece que toda pretensão de um indivíduo deve ser dirigida a alguém ou a alguma organização que, por sua vez, tenha capacidade de decisão e ação e que, finalmente, ao agirem – a pessoa que tenha a pretensão e aquela para quem foi dirigida a demanda e que tem o poder de agir –, o façam vinculadas pela regra da justa conduta.

As duas condições estão organizadas para contestar os conteúdos da Declaração Universal dos Direitos do Homem adotada, a partir de 1948, pelas Nações Unidas. De acordo com Hayek, prevalece a imprecisão e abstração nessa Declaração de 1948, decorrentes do fato de que tais direitos geram obrigações a outrem, que deveria ter autonomia de poder, para atendê-los. Contudo, argumenta, a Declaração afirma os direitos sociais e econômicos sem definir quem vai executá-los e tampouco como tais direitos são definidos de sorte que seja possível garantir-lhes a execução.

O contraponto a essa concepção coube a pensadores, tanto de extração liberal quanto social-democrata. Ao longo do texto, elementos dessa crítica se tornarão evidentes na exposição dos pressupostos que fundamentam a noção de necessidades humanas associada à

questão da segurança alimentar. Para o momento, basta notar que a posição de Hayek desenvolve-se a partir da assunção dos direitos básicos como um instituto derivado das regras da justa conduta individual:

Há um sentido do substantivo ‘direito’ em que todas as regras da justa conduta individual fazem nascer um direito correspondente para os indivíduos. Na medida em que as regras de conduta delimitam os domínios individuais, o indivíduo terá direito ao seu domínio, e ao apoio dos seus semelhantes. E nos casos em que os homens tenham criado organizações como o governo para fazer cumprir as regras de conduta, o indivíduo terá, em justiça, uma pretensão sobre o governo no sentido de este proteger o seu direito e reparar quaisquer violações. (HAYEK; 1976, p. 101 *apud* ESPADA, 1997, p. 34).

Na medida em que se atribui os infortúnios ao próprio indivíduo, a reparação pela via da intervenção de outros ou das organizações-governo, por exemplo, se dá por fora da idéia de justiça social:

É verdade, evidentemente, que assegurar um mínimo uniforme a todos aqueles que não conseguem assegurar o seu próprio sustento com aquilo que ganham num mercado que funciona normalmente e uma redistribuição que vise a uma remuneração ‘justa’ em todas as ocupações mais importantes – entre uma redistribuição em que a grande maioria daqueles que ganham dinheiro concorda em dar àqueles que não o conseguem fazer, e uma redistribuição em que uma grande maioria tira de uma minoria porque esta última tem mais. A primeira preserva o método impessoal de adaptação em que as pessoas podem escolher a sua ocupação; a última aproxima-nos progressivamente de um sistema em que será preciso uma autoridade para dizer às pessoas o que têm de fazer. (HAYEK, 1960, p. 303 *apud* ESPADA, 1997, p. 79).

A visão de Hayek sugere uma responsabilização do indivíduo pelas suas próprias desventuras. Diante de seu “fracasso” frente às possibilidades que o mercado dispõe, nesses casos e somente neles, a sociedade, consoante os preceitos morais inerentes à sociabilidade, entende que cabe uma intervenção que resulte na eliminação do risco imediato de colapso da vida; algo como se fora oferecer ao naufrago uma bóia, sem, contudo, resgatá-lo no mar onde se encontra, na convicção de que com esse “apoio” conseguirá por seus próprios meios, chegar à terra firme.

Antes da exposição dos argumentos de outras extrações que, ao contestarem as formulações de Hayek, introduzem a noção de necessidades humanas básicas – como

expressão daquilo que não é passível de contestação ou qualquer tipo de negociação, posto que o seu não atendimento satisfatório daqueles requerimentos poderá acarretar sério dano ao desenvolvimento integral da pessoa humana – é oportuno que se apresentem alguns dos principais argumentos de John Rawls sobre justiça e direitos, além da sua peculiar noção de necessidades.

Numa primeira abordagem, Rawls (2002) formula de modo provisório os dois princípios da justiça, anunciando que, ao longo da obra *Uma Teoria da Justiça*, irá procedendo a enxertos e exclusões até obter uma noção mais bem elaborada deles. A idéia aqui não é comentar o conteúdo de todo o estudo, mas, ainda que sujeito aos inevitáveis prejuízos que “a arte de recortar” acarreta, apresentar partes da argumentação de Rawls que fornecem o suficiente para superar as concepções neoliberais ortodoxas sobre direitos e justiça social.

Na primeira aproximação dos dois princípios da justiça, John Rawls os apresenta como:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito, igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo: a) consideradas vantajosas para todos dentro dos limites do razoável e b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos. (RAWLS, 2002, p. 64).

Para John Rawls, portanto, os princípios se aplicam à estrutura básica da sociedade regendo direitos e deveres e regulando interesses econômicos e sociais. Assim, enquanto pela ótica do primeiro princípio as liberdades básicas (civis e políticas) devem ser iguais para todos, o segundo princípio atua sobre o campo das organizações, sobre seus aspectos econômicos (a riqueza, a renda e sua distribuição) e sociais (de autonomia e participação).

De acordo com esse último princípio, embora a distribuição da riqueza e da renda não necessariamente devam ser iguais, essa distribuição deve ser “vantajosa para todos” (RAWLS, 2002, p. 65) e o acesso às posições de poder e comando devem permanecer abertas para todos. Sobre essas aplicações, o autor adverte que tanto aqueles direitos que não são

básicos – e ele cita por exemplo, o direito sobre os meios de produção – quanto quaisquer assimetrias de distribuição de renda e riquezas, bem como de participação, em relação às liberdades básicas, não estão amparados por nenhum dos dois princípios; e conclui que eles devem ser tomados inicialmente como uma concepção mais geral de justiça:

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualmente a não ser que uma distribuição de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos.

A injustiça, portanto, se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos. Sem dúvida, essa concepção é extremamente vaga e exige uma interpretação. (RAWLS, 2002, p. 66).

Ainda, segundo Rawls, a justiça deve ser tomada como a primeira virtude do sistema social, tanto quanto a verdade. Deve ser a primeira virtude de uma teoria. Assim, teorias que não consigam se mostrar verdadeiras devem ser descartadas, e leis e princípios injustos ou são superados ou reformulados.

Numa sociedade justa, afirma ele:

presumem-se iguais liberdades de cidadania, os direitos garantidos pela justiça não podem ser objeto nem da contratação política, nem do cálculo dos interesses sociais. (RAWLS *apud* MAFFETTONE; VECA (org.), 2005, p. 386).

Decorre dessa convicção sobre o primado da justiça, que a injustiça só poderá ser tolerada para evitar outra maior. Mas, como justiça e verdade são as principais virtudes das atividades humanas e não aceitam nenhuma forma de acordo que as comprometam, a injustiça expressaria uma violação, resultante da possibilidade de uma lei ou norma não terem sido concebidas sob a égide da verdade, o que imporá a imediata superação dessas normas e leis. Isso reafirma a firme oposição de Rawls, em relação a qualquer posição injusta, em negação à noção das “diferenças naturais” que Hayek e Nozick se apegam para negar a procedência da justiça social.

Interessante também é a posição do jurista Ronald Dworkin ao argumentar as razões pelas quais os liberais devem prezar a igualdade. Ele, assim como o filósofo Rawls, defende posições de extração liberal não ortodoxa, no plano da justiça e dos direitos, e suas posições

têm oferecido robustas argumentações para o enfrentamento das concepções neoliberais radicais congêneres de Hayek e outros sobre justiça e direitos sociais e econômicos.

De acordo com Dworkin, o liberalismo não é uma teoria política única, podendo ser identificado no corpo de suas idéias duas formas básicas cuja distinção é da maior importância: o liberalismo baseado na neutralidade e o baseado na igualdade.

O liberalismo baseado na neutralidade considera fundamental a idéia de que o governo não deve tomar partido em questões morais e apóia apenas as medidas igualitárias que seja comprovadamente resultado desse princípio. O liberalismo baseado na igualdade considera fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais e somente defende a neutralidade moral quando a igualdade a exige. (DWORKIN, 2005, p. 305).

Prosseguindo na sua argumentação Dworkin defende que o liberalismo baseado na equidade tem uma dimensão econômica que o diferencia das concepções fundadas na neutralidade. Essa abordagem pressupõe um sistema econômico no qual nenhum cidadão venha ter menos da parcela igual dos recursos da sociedade para que outros possam ter mais dos recursos que lhes faltam.

Esse argumento é particularmente interessante, pois confronta a noção da neutralidade do mercado e a igualdade de oportunidades, que Hayek defende quando refuta a existência de direitos sociais e econômicos e se contrapõe à existência ou a procedência da noção de justiça social.

Segundo Ronald Dworkin, as pessoas não começam suas vidas de patamares iguais. Uns desfrutam de riquezas das suas famílias, de condições objetivas de acessos à educação formal, à cultura, etc. Estes são indiscutíveis diferenciadores impossíveis de serem ignorados quando tomada a sociedade concreta. Essas condições, sua existência ou a ausência delas, são reconhecidas pelo mercado e recompensadas ou punidas (nos casos de ausência) por ele:

Assim, algumas pessoas que estão totalmente dispostas, mesmo ansiosas, a fazer exatamente as mesmas escolhas de trabalho, consumo e economia que outras pessoas fazem, acabam com menos recursos, e nenhuma teoria plausível da igualdade pode aceitar isso como algo justo. Esse é o defeito do ideal fraudulentamente chamado de 'igualdade de oportunidade': fraudulento porque numa economia de mercado, as pessoas menos capazes de produzir o

que as outras querem não tem igual oportunidade. (DWORKIN, 2005, p. 308).

Concluindo o raciocínio, o autor destaca que, dos tempos do *New Deal* até os anos 1970, o liberalismo advogou a tese de que a redução imediata da pobreza era um objetivo que, uma vez atingido, seria benéfico para toda a sociedade. E arremata com um argumento instigante, segundo o qual, se os liberais se lembrarem do que aconselha o igual interesse, “construirão tal teoria agora, indicando os fundamentos mínimos sobre os quais se possa esperar que pessoas com auto-respeito vejam a comunidade como a sua comunidade e considerem o futuro dela, como seu futuro” (Dworkin, 2005, p. 317).

Note-se que há nessas passagens de Dworkin a presunção de que direitos econômicos e justiça social integram os requerimentos para a construção da igualdade no liberalismo como base para o desenvolvimento da sociedade e a radicalização da liberdade individual.

Tais requerimentos encontram-se presentes nessa noção de fundamentos mínimos. A idéia de pertencimento associada à condição de detentor de auto-respeito, ao mesmo tempo em que reforça os conteúdos dos direitos civis e políticos – pedra de toque da concepção liberal clássica – aponta para “inegociabilidade” de requerimentos capazes de sustentarem as condições de agência e participação que dão forma concreta àquela condição.

Deparamo-nos aqui com um outro significado para a noção de mínimo. Já foi discutido em passagens anteriores que esse vocábulo quando tomado para explicar os requerimentos necessários ao desenvolvimento da vida dos indivíduos, evoca significados associados à idéia de desproteção.

No contexto dos requerimentos para a garantia do auto-respeito, ponto de arranque da idéia de pertencimento, a noção de mínimo adquire a conotação de básico. Seriam assim os mínimos necessários, aqueles requerimentos que se não atendidos a contento implicariam graves riscos à existência da pessoa e da própria sociedade na qual estamos todos abrigados.

Se o significado emprestado à noção de mínimo baseado na provisão dos requerimentos para a garantia do auto-respeito – e nesse caso pode-se perfeitamente entender tratar-se dos requisitos à saúde e à capacidade de agência e participação crítica – reforça a idéia de que os direitos sociais funcionam como “gatilhos” que, ao menor comprometimento no atendimento das necessidades básicas acionam quem detém os meios e a obrigação de equacioná-lo, a outra versão, mais usualmente empregada, remeteria a uma imagem de um atendimento a partir da constatação da impossibilidade do indivíduo poder, ele mesmo, garantir a provisão de suas necessidades. Nesse caso, afrouxa-se a noção de direito e abre-se espaço para um atendimento apenas pautado na ocorrência de circunstâncias excepcionais de privação. Ou seja, não mais se configuram direitos e os riscos inerentes ao seu não provimento e sim ato humanitário, destinado a garantir a existência física, portanto restrita, da pessoa, ao mesmo tempo em que a provê com meios (no mais das vezes um montante de renda transferida pelo estado) para que possa ela mesma se (re)localizar no espaço do mercado em que deverá negociar sua autonomia.

No seu “Princípios de Economia”, Alfred Marshall, discutindo a elasticidade das necessidades e o valor e a utilidade, oferece algumas passagens que podem, no meu entendimento, levar a uma compreensão interessante sobre a negação, por parte da Nova Direita; da existência de direitos sociais e justiça ou injustiça social. O que tentarei mostrar, recorrendo ao economista Marshall, é que, filtrando a confusão entre necessidades e desejos, pode-se encontrar um conjunto de artigos de absoluta necessidade que “se distinguem das coisas necessárias convencionalmente e daquelas necessárias à conveniência” (MARSHALL, 1982, p. 110).

A esses “artigos” absolutamente necessários tomo emprestado de Doyal e Gough (1991) o vocábulo inglês, *satisfiers*, cuja tradução para o português remete a algo que, por

suas propriedades específicas e particulares, teria a propriedade de atender às necessidades básicas.

A noção de absoluta necessidade reporta a um estado de risco inevitável, no caso de não ocorrer o atendimento por intermédio desses *satisfiers*, capazes de preenchê-las. Depreende-se, portanto, que Marshall acata a idéia de uma categoria de necessidades cuja provisão deve ser inquestionável. Contudo, e aí parece residir a explicação para não serem tratadas essas necessidades de modo diferente do que são tratados os desejos; a sua satisfação ou mais apropriadamente o seu atendimento deve ocorrer nos marcos do mercado por iniciativa do indivíduo, o qual, por esforço e mérito, deverá dispor dos meios necessários (renda), para ter acesso a esses “satisfatores”.

Ao conferir às necessidades básicas a natureza própria das mercadorias, a sua provisão passa para o campo do engenho do indivíduo. Considerando que na sociedade de sua época eram exatamente os operários os que viviam em situação de maior vulnerabilidade, Alfred Marshall destaca a importância da evolução da renda entre os daquela classe, ao mesmo tempo em que alerta para a conveniência da manutenção dessa renda em um patamar tal, que não estimule os desejos que acompanham a riqueza:

Em todas as classes da sociedade se faz um mau uso da riqueza. Embora, falando de uma maneira geral, possamos dizer que todo aumento da riqueza nas classes operárias contribui para a plenitude e nobreza da vida, porque esse aumento é aplicado em grande parte na satisfação de necessidades reais, ainda assim, mesmo entre os operários ingleses talvez ainda mais nos países novos, há sintomas que fazem temer o desenvolvimento, entre operários, do desejo malsão da riqueza com finalidades de ostentação, desejo que constitui o flagelo das classes ricas de todos os países civilizados. (MARSHALL, 1982, p. 132).

Expressando sua concordância com Daniel Bernouilli (MARSHALL, 1982, p.130), o economista inglês argumenta que a noção de satisfação decorrente da renda se inicia a partir do momento que a pessoa portadora dessa renda tenha conseguido o suficiente para se manter; e pondera que a natureza humana sendo o que é, o homem, se não se dedicar a um trabalho árduo, se não enfrentar dificuldades nesse caminho, rapidamente se degenerará. Em outros

termos, o trabalho árduo é o único modo de a pessoa ver suas habilidades desenvolvidas e realizar-se como ser humano, o que, por outro lado, significa que revezes comuns num mundo construído sob relações desiguais devem ser considerados da responsabilidade de quem os sofreu:

Para viver plenamente, é preciso desenvolver e fazer agir o maior número possível de faculdades, e o maior número possível de faculdades elevadas. Há prazer intenso em lutar por um ideal, quer se trate de sucesso nos negócios, progresso artístico ou científico, quer da melhoria das condições de vida de nossos semelhantes. Nos maiores trabalhos construtivos de qualquer espécie que seja, os períodos de excitação alternam freqüentemente com períodos de lassidão e estagnação; mas para pessoas comuns, para aquelas que não têm grandes ambições, uma renda moderada, ganha por um trabalho calmo e estável oferece a melhor oportunidade para o desenvolvimento daqueles hábitos corporais, intelectuais e espirituais que são os únicos capazes de proporcionar uma felicidade verdadeira. (MARSHALL, 1982, p. 130).

A mensagem identificada na passagem anterior, cumpre muito bem seu papel. Constrói com palavras impregnadas de um sentido ético, quase religioso, um engodo para os trabalhadores em geral. Conserva a idéia do trabalho árduo, da luta pelo ideal, mas remete tudo isso para um plano de felicidade conformada ou, em outros termos, para um campo em que o ideal, seria o atendimento das necessidades básicas a partir dos acessos que a renda, obtida pelo trabalho poderia proporcionar.

Segundo Hayek, no mercado, a cota parte que caberia a cada indivíduo, não teria qualquer relação com a noção de justiça ou injustiça, visto que naquele espaço os resultados não poderiam ser previsíveis. E acrescenta a essa afirmação: ainda que tais resultados fossem admitidos como uma questão de justiça ou injustiça, não haveria um critério que, empregado, viesse garantir uma distribuição justa.

No instigante diálogo que o socialista inglês Raymond Plant (1999) trava com Hayek, o primeiro afirma que, mesmo não sendo possível prever resultados, é rigorosamente factível prever as conseqüências para quem participa no espaço do mercado. E, saca três observações com conteúdo de conclusões, que desenvolverá ao longo de sua argumentação. A elas se

retornará mais adiante. No momento destaco, na intenção confrontar as conclusões de Alfred Marshall sobre a conquista da felicidade na intensa labuta dos indivíduos no mercado, a assertiva de Plant, segundo a qual é um fato empírico reconhecido como válido, que aqueles que entram com menos no mercado, tendem, ao final, terem também menos.

Tomando essa conclusão como ponto de partida, a idéia de Marshall sobre necessidades primordiais atendidas na esfera do mercado implicaria duas constatações possíveis.

A primeira é a que dá como natural que todos os indivíduos disponham, a qualquer tempo e circunstâncias, das condições mínimas requeridas para a manutenção biológica da vida. Dessa situação, é que derivariam capacidades que levariam à realização da provisão das necessidades primordiais, compreendidas como plenas condições de saúde física, mental e moral, portanto, muito semelhantes com a noção de saúde integral, capacidade de agência e participação crítica, que qualificam as necessidades humanas básicas.

Já a segunda, que é uma derivada direta desse entendimento, pressupõe que, na impossibilidade de tais condições mínimas serem atendidas, o que comprometeria o engenho na busca da satisfação das necessidades básicas, um movimento de caridade, generosidade e humanidade (ESPADA, 1999, p. 147) trataria de assegurar esses mínimos. Uma vez acatada essa compreensão, destaca Espada, a situação de insegurança seria remetida ao campo da desobrigação, levada pela compreensão liberal de que ninguém pode ter direito à caridade de outro.

A conclusão imediata e clara que essas argumentações permitem, a partir do raciocínio de Marshall, é que existam necessidades primordiais que são as mesmas para todos. Contudo, a garantia do atendimento das delas estaria associada às condições objetivas individuais, as capacidades das pessoas adquirirem no mercado tudo o que seria requisito para sua satisfação.

Sob essa compreensão, ainda que reconhecida a imperiosidade do atendimento das necessidades como forma de evitar sérios danos ao pleno desenvolvimento das pessoas, não estaria dada a noção de direitos que acompanharia a assunção do reconhecimento da existência de uma obrigação de alguém em relação a esses desprotegidos.

De acordo com a formulação “marshalliana”, tratada anteriormente, somente o empenho no trabalho árduo e permanente poderia levar o indivíduo a essa condição de autonomia e impedi-lo de se degenerar. Em resumo, a garantia de acesso estaria condicionada à disponibilidade de renda originada no “trabalho árduo” para que o indivíduo possa prover suas necessidades por meio do mercado.

Para o pensamento neoliberal, os direitos sociais não são reconhecidos como procedentes ou, quando considerados, os são para reforçar a idéia de que sua admissibilidade feriria mortalmente direitos individuais, esses sim responsáveis pela autonomia e felicidade dos indivíduos. Desse modo, as assimetrias sociais que infelicitam e comprometem a afiliação das pessoas à sociedade somente podem ser entendidas como uma situação que teria suas raízes no desarranjo pessoal de identificar e aproveitar as oportunidades que estariam disponíveis para qualquer pessoa.

Essa interpretação também sustenta um movimento de dissolução da responsabilidade da sociedade e suas estruturas de poder para com aqueles que enfrentam situações de privações que possam lhes ameaçar sua condição de cidadão, remetendo a obrigação moral de superar tal situação, tanto para o campo das obrigações negativas, em que a filantropia reina absoluta, quanto para iniciativas que assentadas na idéia de autonomia, como sinônimo de garantia de consumo de bens e serviços no mercado, focaliza a atenção nos mais vulneráveis entre os vulneráveis socialmente, e pela via da transferência de renda, entende estar armando esses desgarrados, de novo, com os requerimentos mínimos de sobrevivência.

A questão alimentar, se tomada sob o signo desse entendimento ganharia um contorno bastante restrito, podendo ser interpretada a partir da percepção da sociedade quanto às restrições de acesso aos alimentos, em que a assincronia entre a renda disponível e o preço desses alimentos resultasse numa situação de fome e desnutrição. As iniciativas que, ou bem garantissem por intermédio de doações de alimentos às pessoas, o consumo das quantidades necessárias para que a recomendação nutricional de uma dieta adequada fosse cumprida, ou bem transferissem uma quantidade de renda que contribuísse para que os indivíduos pudessem, no mercado, superar os impedimentos que os afastavam da obtenção de uma dieta nutricionalmente adequada, seriam as soluções únicas para o problema.

Durante os últimos 30 anos, a considerar os principais programas instituídos para dar cabo da questão alimentar no Brasil – da criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), de 1977, até o recente Fome Zero, de 2003 –, tudo indica que tenha prevalecido uma interpretação do problema a partir de um enfoque, segundo o qual a noção de segurança alimentar se consubstanciaria por oposição à idéia de insegurança alimentar mediante a garantia de acesso aos alimentos de modo a afastar a fome e a desnutrição e garantir a vida, como ponto de partida para a inserção do indivíduo no espaço da sociedade. Assim, a alimentação e a noção de direito que a acompanha tenderiam a assumir a primazia sobre os demais direitos. Por conta dessa hierarquização, a noção de necessidades básicas, compreendidas como o conjunto de requerimentos exigidos para que a vida tenha sentido, perderia substância, ou melhor, estaria circunscrita apenas ao sagrado direito à sobrevivência, na acepção biológica do termo.

Envolvido com uma linha de pensamento que preconiza, diante da nova realidade do mundo globalizado, um outro olhar de cunho socialista que defende o alargamento e aprofundamento da noção de democracia e cidadania, Raymond Plant (1999) desenvolve um refinado raciocínio sobre necessidades, direitos e justiça num contexto de desigualdades,

tomando-os como condições básicas à cidadania democrática, que remete ao gozo pleno por parte de todos os indivíduos, de saúde, capacidade de agência e autonomia crítica de sorte a suas vidas terem sentido.

Essa argumentação, com a qual assumo forte identidade para esse trabalho, tem uma função estratégica. Ao desenvolver a noção de necessidades humanas básicas e a idéia de que sem o correto atendimento delas haverá um verdadeiro risco de comprometimento da própria existência da sociedade, pelo menos da sociedade como a entendemos (e não como a soma das existências de indivíduos, cada qual com seus interesses), que possivelmente fornecerá substância para uma compreensão da natureza do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e da questão alimentar para além dos significados que as associem a uma idéia de um direito à vida posto como pré-requisito para a existência dos demais.

Já, o diálogo de Plant estabelece com os opositores da idéia de justiça social e necessidades básicas com o objetivo de provar-lhes a procedência dos mesmos.

De pronto, ele descarta os significados de generosidade e caridade associados aos serviços sociais. Argumenta que essas idéias evocam a não obrigatoriedade na ação de provisão e, por conseguinte, suprimem qualquer direito moral daqueles que seriam objeto dessas atitudes benemerentes, raciocínio esse, alinhado aos cânones liberais, segundo os quais nenhuma pessoa pode ser portadora do direito à assistência, pois isso transformaria o que é uma disposição moral em uma obrigação positiva. Ao invés, advoga que:

A outra opinião é que a prestação de serviços sociais é uma questão de obrigação rigorosa para aqueles que detêm os recursos e que as pessoas necessitadas têm direitos morais rigorosos sobre os elementos da sociedade que estão em melhor situação. As suas necessidades geram um direito a serviços sociais e um dever por parte daqueles que têm mais recursos de conceder os benefícios sociais necessários para as satisfazer. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 147).

De acordo com essa convicção, o autor sustenta que reconhecida a existência do direito moral aos serviços sociais não cabe qualquer ato discriminatório em relação aos portadores desse direito. E mais: que serviços sociais sustentados pela tese dos direitos sociais

implicam necessariamente na idéia de algo ou alguém com poderes de sustentar e garantir tais direitos.

Essa linha de pensamento levou Plant a ter que responder uma indagação essencial para sua compreensão: a de que existem necessidades primordiais e que elas implicam obrigações por parte de quem detém as condições efetivas de provê-las. Em outras palavras, isso significa assumir que existe um direito moral em jogo e que sua garantia se prende à existência da justiça social que o garanta.

Diante desse desafio, o que ele se dispõe a fazer é enfrentar a questão quanto ao fato de as reivindicações sociais poderem ser acatadas como direitos e, uma vez assim classificadas, serem tais reivindicações tomadas de fato como direitos.

A argumentação Raymond Plant, com vistas a comprovar a pertinência dessa proposição bi-fronte, é construída a partir de um diálogo instigante com Friedrich Hayek, Robert Nozick e Maurice Cranston, ao longo do qual, contestando-lhes as posições, constrói a noção de necessidades básicas universais, de direitos e justiça social e de liberdade positiva.

Para Hayek, o espaço do mercado e o que ocorre nos seus domínios, não comportando idéia de justiça ou injustiça. Os resultados decorrentes das ações das pessoas no seu interior, afirma ele, não são intencionais nem tampouco previsíveis. Ainda que fossem, tais resultados, pondera, uma questão de justiça social, não haveria critérios confiáveis que sustentassem a distribuição socialmente justa deles.

Plant inicia seu raciocínio em oposição a essas formulações, observando que a questão de justiça ou injustiça não se prende aos resultados propriamente ditos, mas sim, de como se lidam com tais resultados. Prossegue, complementando sua idéia afirmando que mesmo admitindo que as ações das pessoas não sejam intencionais, os resultados dessas mesmas ações podem ser previstos. Assim sendo, as pessoas responsáveis por aqueles

resultados são necessariamente responsáveis, também, pelos efeitos dos mesmos sobre as demais.

Se dissermos que as minhas ações intencionais produzem, por rotina, um resultado previsível, mas não intencional, para uma outra pessoa, então será uma hipocrisia afirmar que não sou responsável pelas conseqüências previsíveis mas não intencionais de minha ação. Na realidade, se assim não fosse, haveria um forte incentivo para restringir progressivamente a caracterização de intenção de modo a não incluir as conseqüências previsíveis de uma ação. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 150).

Na visão de Espada (1999), o que Plant acredita é que, embora num mercado livre não seja possível prever qual exatamente poderá ser o resultado econômico de uma determinada ação para um determinado indivíduo, é perfeitamente razoável admitir, partindo da constatação empírica, que quem entra com menos no mercado tende, sempre terminar com menos. Logo, mesmo acatando a presunção de não intencionalidade, o fato de se poder prever as conseqüências das ações econômicas sobre um determinado grupo da sociedade implicaria na assunção moral, da parte de todos os que participam das ações do mercado, que estes têm responsabilidade para com aqueles que ali se encontram em pior situação. Assim, esse mercado livre, estaria sim, sujeito a determinados princípios.

O momento seguinte da argumentação relaciona-se com a diferenciação entre necessidades e desejos. A partir dessa distinção, ele apresenta o desenvolvimento da noção de necessidades básicas e o faz com o intuito de fortalecer a defesa da existência dos direitos sociais e econômicos, negados por Hayek e outros.

Essa discussão se reveste de particular importância, posto que é preciso definir com maior rigor quais os significados que de fato devam ser considerados; e isso deve ocorrer a partir da identificação das conseqüências que um nível insatisfatório de atendimento pode acarretar à vida da pessoa na sociedade. A necessidade pertence à categoria dos componentes primordiais para que a vida de todos e de cada um tenha sentido. A perda desse sentido deve ser entendida como a certeza de que a vida na sociedade estiolou-se e regrediu. Pela gravidade do risco embutido na noção de necessidade, não é possível imaginá-la remetida para um

campo em que relações de trocas intermediadas pela moeda determinem se e quanto de cada necessidade das pessoas poderá ser atendido.

Para Plant, necessidades e desejos participam da vida das pessoas em planos distintos e opostos. Enquanto os desejos remetem a estados psicológicos que pendulam da euforia à frustração, as necessidades seriam arranjos que traduzidos ou não pelo imaginário exigiriam de modo inegociável seu atendimento, sob pena de provocar sérios e irrecuperáveis comprometimentos às capacidades básicas dos indivíduos.

Em relação a essa compreensão do autor, assim se refere Espada (1999):

Plant recorda uma distinção clara entre necessidades e desejos, segundo a qual as necessidades por oposição aos desejos, não são de modo algum estados psicológicos. [...] inversamente, porém, Plant reconhece que, se permitir inteiramente que os estados psicológicos entrem na definição de necessidades, então, em princípio, qualquer coisa poderá se transformar em necessidade. [...] Sugere, depois, que a diferença residirá forçosamente no caráter dos fins que as necessidades e os desejos envolvem (ESPADA, 1999, p. 152-153).

Plant assume ante a interrogação que faz sobre a admissibilidade ou não da existência de determinados fins humanos, que estes, uma vez atingidos, assegurariam a todos as condições essenciais para seu pleno desenvolvimento, seja quanto aos requerimentos de saúde básicos à sobrevivência, seja quanto aos de ordem moral, insubstituíveis para a capacidade de agência e intervenção crítica.

Decorre dessa assunção que a sobrevivência e a autonomia crítica, comum a todos os seres humanos, geram necessidades, também essas comuns a todos, estilhaçando a idéia de que poderiam pertencer a um plano individual, em que a satisfação dependeria do estado de partida de cada um para o exercício do seu engenho e arte:

Os fins (por mais diversos que sejam) e os deveres (por mais variados que sejam), só podem ser atingidos e cumpridos por seres humanos agindo autonomamente; e, portanto, para ser coerente, qualquer opinião moral tem de reconhecer como obrigações básicas a manutenção da vida humana e o desenvolvimento da autonomia. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 154).

Com essa construção, Plant imagina que não só deu um grau de precisão para a definição de necessidades de modo a que uma sociedade pluralista assimile sua existência,

tomando-a como expressão daquilo que remete ao sentido da vida, como também afastou do cenário dos direitos sociais a prática comum nos espaços do mercado, confundindo estados de frustração e ansiedade produzidos pela ação de comparar, empreendida pelo imaginário social, a transformar desejos e pretensões em necessidades humanas. Como bem nota Gough, os desejos, as pretensões, são de fato combustível ideal para atender às necessidades básicas, só que não as humanas, mas as necessidades do capital.

Uma vez comprovada a existência das necessidades humanas básicas e, portanto, podendo as mesmas serem tomadas como alvo de direitos, resta ainda enfrentar a outra parte da questão de partida. Deveria, efetivamente, tais direitos à satisfação dessas necessidades ser reconhecida como direitos?

Os direitos sociais e econômicos que sustentam a promoção do atendimento das necessidades básicas enfrentam, do mesmo modo que ocorreu com aquilo que os inspirou, fortes resistências. Mesmo em circuitos bastante sensíveis às questões sociais associadas às falhas de atendimento das necessidades humanas básicas, a idéia de que tais direitos existem e exigem concomitância e integralidade para sua consecução, envolve inúmeros contenciosos. Não é incomum se deparar com formulações que tentam sobrepor em importância umas necessidades e direitos em relação a outros da mesma natureza. O debate que Plant trava com as idéias de Maurice Cranston é bastante esclarecedor, além de proporcionar com sua elegância de raciocínio uma leitura bastante agradável.

Para Cranston, haveria uma diferença substantiva entre os direitos de primeira geração – civis e políticos – de natureza negativa (negadores da intervenção do Estado) e os ditos direitos sociais e econômicos, de natureza positiva (que aceitam a intervenção do Estado). Essa diferença, relacionada à exequibilidade dos dois tipos de direitos, comprovaria a impossibilidade de serem tomados como reais quaisquer direitos que não os de natureza civil (individual). E como forma de provar que os direitos sociais e econômicos não se sustentam,

Cranston afirma que seus testes quanto à praticabilidade, universalidade e condição primordial, quando aplicados à natureza dos direitos de primeira geração, confirmam sua procedências, o mesmo não podendo ser dito quando aplicados aos direitos sociais.

De modo bastante simplificado, o primeiro teste, o da praticabilidade, define que para alguém ter um determinado direito é necessário que haja alguém com a determinação (disposição) de agir ou de permitir que tal requerimento seja preenchido. Sob a ótica de Cranston, os direitos individuais envolvem apenas deveres negativos (de tolerância), que não envolvem recursos.

Plant argumenta que o fato de existirem recursos disponíveis ou não, tanto não invalidam a existência dos direitos individuais, quanto tampouco pode ser empregado para sustentar a inexistência dos outros. E arremata com um exemplo tomado a partir dos direitos à vida, liberdade e propriedade. O que é demandado para que esses direitos se realizem exige bem mais do que a simples tolerância contida na idéia de que o direito de um vai até onde começa o direito de outro; a legislação criada para proteger esses direitos prevê obrigatoriamente gastos públicos para tal; logo, se é possível aceitar que tais gastos possam ser realizados sem reprovar aqueles direitos no teste, também é aceitável que os recursos envolvidos na realização dos direitos sociais também não os reprove.

Para o teste da universalidade, que exige que um direito humano seja aplicável a qualquer tempo a todos os indivíduos da sociedade, a oposição de Cranston à realização no campo dos direitos de segunda geração é vencida pelo pensador inglês, sem maiores esforços. À idéia de que determinado direito só se aplicaria às pessoas que se encontrassem em determinadas situações, Plant rebate com uma idéia engenhosa:

Nem todas as pessoas são empregadas, nem todas as pessoas são pobres, nem todas as pessoas precisam de educação numa determinada altura; no entanto, tudo isso são também situações da vida em que qualquer pessoa se pode encontrar. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 156).

Por fim, ao confrontar o teste da importância primordial, Plant argumenta que está associada à noção de importância primordial a idéia de garantia, de preservação da vida e, complementa: assim como a proteção do indivíduo contra homicidas é um direito humano, pois subentende-se a garantia da vida, garantir alimentação, segundo os requerimentos biológicos, deve ser também um direito, pois, tanto um quanto o outro, traz consigo o risco de que se não forem assegurados, podem levar à morte por fome ou inanição.

Desse debate com Cranston, Plant extrai os elementos necessários à comprovação que os direitos sociais não só têm existência real como estão interligados aos direitos individuais, na medida em que proporcionam os meios necessários para a consecução daqueles:

Os direitos à vida e à liberdade poderão exigir determinadas coisas – entre elas a saúde e a educação necessárias para que seu exercício seja realidade – e não apenas uma tolerância negativa por parte do governo. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 156).

O passo seguinte de Plant, uma vez que entende ter comprovado que reivindicações sociais podem ser tomadas como direitos sociais, é argumentar que, mais do que serem vistas como direitos, essas reivindicações, pelos seus conteúdos, devem ser vistas como tais. Basicamente, seu raciocínio concentra-se na superação de duas questões que entende como fundamentais: primeiramente, investigar se existe de fato um dever moral de prover as necessidades básicas das pessoas. Em seguida, ele se debruça na consequência gerada pela resposta afirmativa à primeira investigação, qual seja, se esse dever moral, dá ou não origem a um direito correspondente.

De acordo com seu entendimento, as necessidades básicas constituem um conjunto de requerimentos indispensáveis a exigir garantias de seu atendimento para que os indivíduos possam, então, cumprir com obrigações. Essa justificção moral, uma resposta afirmativa à primeira indagação, leva Plant a enfrentar a segunda questão, afirmando que a provisão dessas necessidades básicas não comporta a noção de atendimento individual. A relação associada à idéia de provisão é de outra ordem.

Tomada a noção de necessidades básicas como o conjunto de requerimentos primordiais, inegociáveis, cuja provisão é exigida previamente para que os indivíduos possam cumprir com suas obrigações, atingirem seus fins, é possível compreendê-las como algo presente e comum a todas as pessoas e, portanto de conteúdo social.

O último embate de Plant para sustentar sua noção de que as necessidades básicas constituem-se em fundamento moral dos direitos sociais se dá com o jurista Robert Nozick, para o qual a admissão da existência de um direito social ou o dever de obrigação rigorosa de atender a necessidades básicas não se coaduna com o princípio de respeito pelas pessoas.

Usando o argumento de Nozick sobre a necessidade de um princípio de distribuição para retificar injustiças, Plant ressalta que há no pensamento desse jurista lugar para um princípio de redistribuição tomado como dever, a saber:

Por exemplo, não dispondo de muita informação histórica e admitindo: 1) que as vítimas de injustiça geralmente ficam em pior situação do que ficariam de outro modo e 2) que os indivíduos pertencentes ao grupo social que se encontra em pior situação são os que têm mais probabilidade de ser (descendentes de) vítimas da mais grave injustiça a quem é devida compensação por aqueles que beneficiaram com essa injustiça [...] então, uma regra empírica grosseira possível para retificar as injustiças será a seguinte: organizar a sociedade de modo a maximizar a situação do grupo que acabar por ficar em pior situação na sociedade. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 163; NOZICK, 1974, p. 231).

O segundo argumento de Plant destina-se a contrapor ao pressuposto da inviolabilidade humana tomado por Nozick como garantia de que os indivíduos têm direitos e que não é possível acatar determinadas ações de pessoas ou grupos sem admitir que isto violaria aqueles direitos.

Do Imperativo Categórico de Kant, de onde Nozick extraiu essa formulação, Plant assinala que também ali se encontra outra formulação assentada na idéia de que há um dever positivo de facilitar os esforços dos outros para permitir atingirem seus fins (ESPADA, 1999).

Ao definir as necessidades básicas, Plant destacou serem estas imprescindíveis para que os indivíduos possam atingir seus fins; logo, o dever de provê-las, na assunção de tomá-

las por direitos, poderia ser entendido como expressão do dever positivo de facilitar esforços da formulação de Kant, encerrando desse modo a polêmica com Nozick.

Os argumentos empregados por Plant na defesa da existência das necessidades humanas básicas e do dever do Estado em provê-las adequadamente, de sorte a assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa humana, traz para o cenário de discussão a idéia de liberdade e autonomia como condições essenciais para se viver uma vida com sentido (PLANT, 1998). Essas duas categorias, liberdade e autonomia, merecem por parte do autor um bem cuidado desenvolvimento que, de modo resumido, apresento a seguir, como fecho do pensamento do autor e, ao mesmo tempo, como introdução da argumentação de Gough e Pereira com o que, encerro o presente capítulo.

Viu-se até esta altura de nosso diálogo em torno do pensamento de Plant que, valendo-se de argumentos consistentes, ele superou a idéia de que a prestação de serviços sociais seja uma questão de caridade e, com isso, sustentou a existência real dos direitos sociais e econômicos como sustentáculo da obrigação rigorosa do Estado em prover necessidades básicas de todos os indivíduos, em qualquer momento de suas vidas.

Nos desenvolvimentos que se seguiram, o autor, mesclando seus argumentos sobre a existência de uma categoria de requerimentos primordiais à vida, com as noções de bens primários de John Rawls e das *capabilities* de Amartya Sen, ambas de natureza semelhante a sua formulação, refina suas argumentações sobre a importância de uma teoria das necessidades e sua realização fora dos marcos do mercado:

Uma teoria das necessidades é fundamental para uma crítica de esquerda dos mercados porque oferece o princípio de uma justificação para se argumentar que há determinados bens que são necessários à ação individual que deviam ser assegurados coletivamente e intencionalmente, e não através do mercado, que é a instância no seio da qual os desejos e as preferências são satisfeitos (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 166).

Emerge dessas considerações, muito bem observado por Espada, uma formulação mais arrojada e, de resto, inovadora, sobre a satisfação das necessidades humanas básicas.

Como se viu anteriormente, para Plant, a prestação de serviços sociais destinados ao atendimento das necessidades básicas, deveria ser encarada como uma obrigação rigorosa do Estado, superando, desse modo, formulações de extração neoliberal de que tais serviços seriam da esfera da caridade, da benemerência. Como corolário dessa sua formulação, Plant apresenta a idéia de que é essencial buscar uma distribuição mais igual desses bens básicos, de modo que a liberdade (nesse caso, entendida como a posse efetiva por parte de todos os indivíduos, de saúde adequada, capacidade de agência e autonomia crítica plenas) tenha, do melhor modo possível, o mesmo valor para todos.

Esse raciocínio aponta para um significado, para a garantia de igualdade, distinto do assumido pelo pensamento liberal clássico que, grosso modo, advoga a igualdade pela igualdade, residindo nessa fórmula a natureza negativa dos direitos civis e políticos, não encontrado quando se trata de direitos sociais. Na formulação “plantiana”, a conquista da igualdade entre todos os indivíduos só pode adquirir substância se, através dela, estiver garantida a liberdade positiva de todos na sociedade.

A instigante noção de liberdade positiva tem suas raízes na superação da idéia de que seria suficiente assegurar as aptidões e oportunidades indispensáveis ao valor da liberdade. O novo dessa noção, é representado pelo objetivo de tornar mais equânime as aptidões, de sorte a aproximar tanto quanto possível a igualdade do valor da liberdade.

De modo engenhoso, Plant desenvolve três argumentos para a sustentação da importância essencial da liberdade positiva como expressão de que cada indivíduo deve viver uma vida com sentido.

Partindo do raciocínio de Hayek, a igualdade de todos perante a lei é a única formulação adequada frente ao fato de que todos os demais princípios a sustentarem ou se contraporem a essa igualdade seriam piores, uma vez que preconizariam, inevitavelmente, que algo ou alguém tivesse investido da capacidade de determinar as aptidões dos demais

membros da sociedade. A possibilidade de que haja algo ou alguém capaz de exercer essa capacidade choca-se frontalmente com o pensamento (neo)liberal, logo, a presunção da igualdade perante a lei seria o único arranjo de idéias que poderia ser aceito sem ferir a noção de liberdade contida nos direitos civis e políticos.

Valendo-se dessa construção “hayekiana”, Plant desenvolve um raciocínio criativo com o qual pretende comprovar a pertinência da noção de liberdade positiva defendida por ele. Assim, seu primeiro argumento parte da aceitação inicial do princípio liberal de que todos os cidadãos têm direitos a serem respeitados. Se, como quer Hayek, não é aceitável que alguém ou algo possa ter a capacidade de julgar as aptidões dos demais, tampouco pode ser aceito que uns tenham mais liberdades que outros:

Se não temos qualquer maneira de avaliar as necessidades, méritos, merecimentos e prerrogativas das pessoas, tal como argumenta a posição subjetivista, então uma resposta possível seria que se pode argumentar a favor de uma presunção de igualdade, já que não se pode pensar que a pretensão de uma pessoa seja mais justa que a de qualquer outra. (PLANT *apud* ESPADA, 1999, p. 169).

Na seqüência de sua argumentação, o centro é o valor justo da liberdade. Segundo o autor, o valor da liberdade extrapola a ausência de coerção. Com isso ele associa esse valor à garantia de uma igualdade básica na capacidade de agência e autonomia crítica para todos os indivíduos, asseguradas pela adequada satisfação das necessidades básicas de cada um. Isso implica a obrigatoriedade da existência de um padrão de distribuição mais igual dos bens primários, como se refere Rawls a essa categoria, uma vez serem eles os responsáveis por garantir que todos possam viver uma vida com sentido.

É sabido e aceito neste texto que a provisão das necessidades básicas é uma obrigação rigorosa do Estado por ser a única forma efetiva de se alcançar o valor justo da liberdade para todos. Nessa assunção, está admitida a possibilidade de serem aceitas que seriam legítimas todas as iniciativas empreendidas com vistas a se alcançar o justo valor da liberdade.

Contudo, Plant, na linha de raciocínio que desenvolve, ainda que admita serem legítimas as iniciativas destinadas à garantia de provisão dos bens básicos, o faz na presunção de que aqueles que têm suas necessidades humanas básicas atendidas – sem ter que contar com o Estado para isso – estão em melhor situação quando comparados com os demais que não lograram tal satisfação, assim, por reciprocidade, nada oporão à redução do valor da sua liberdade de modo que aqueles que estão excluídos também possam usufruí-la:

De certa maneira, isso poderá ser interpretado como uma segunda razão da idéia de um valor justo da liberdade, uma razão que poderemos denominar ‘razão da reciprocidade’: se os que estão em melhor situação dão valor à liberdade e aos recursos que tornaram válida sua liberdade, e se aceitam que é devido igual respeito a todos os cidadãos, então, reciprocamente, terão de aceitar que se deve melhorar o valor da liberdade dos seus concidadãos menos afortunados. (ESPADA, 1999, p. 170).

Esse segundo argumento apresenta alguns complicadores. Tanto pode-se levantar restrições quanto às dificuldades de se graduar a diminuição e elevação do valor da liberdade conforme a situação particular de cada indivíduo, como também parece risível acatar a possibilidade daqueles que têm mais se sentirem diante da obrigação moral rigorosa de ceder e aceitar reduções, para que os que se encontrem com menos possam melhorar sua situação. Com raciocínio semelhante, Espada pondera que a argumentação de Plant na defesa do justo valor da liberdade somente ganha substância se vista unida à presunção de igualdade e a igualdade de liberdade política que apresento a seguir em rápidos comentários.

Essencialmente essa terceira linha consiste em afirmar que a presunção de igualdade política formal do ideário liberal não se sustenta como expressão de um justo valor da liberdade, na medida em que as assimetrias na sociedade contemporânea mantêm e aprofundam desigualdades materiais. O pressuposto liberal da igualdade de direitos políticos, sob essa condição, não passaria de miragem uma vez que os ricos tenderiam sempre ter mais condições na definição da política, e no controle dos políticos, do que os pobres.

Esse mesmo raciocínio é aplicado pelo autor ao se referir ao sistema jurídico, destacando que os direitos iguais perante a lei seriam tão menos iguais quanto fossem

distintas as capacidades das pessoas na contratação dos profissionais do direito para defendê-los e que, para aqueles detentores de melhores posições na sociedade, a liberdade de expressão poderia ser empregada com mais efetividade – o que conferiria um maior valor para aqueles que a detêm.

Embora cercado de certas tensões provocadas pelo embate com posições do liberalismo clássico e, principalmente, com as desenvolvidas pelas formulações neoliberais, a defesa que Plant sobre a noção de liberdade positiva, no contexto dominado pelo reconhecimento da existência de necessidades humanas básicas e os direitos a elas correspondentes, oferece um terreno bastante seguro para o prosseguimento da nossa discussão até a comprovação de que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional deva, efetivamente, ser tomado como um princípio orientador de políticas sociais públicas, dirigidas à promoção dos requerimentos demandados pela noção de atendimento adequado dessas necessidades.

No capítulo seguinte a esse, o conceito e dimensões da noção de SAN será analisado e confrontado intensamente com as concepções de necessidades humanas e seus requerimentos, desenvolvidas por Gough, Pereira, Brage e Pisón, entre outros.

Capítulo II

A Intersetorialidade no Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, o Direito Humano à Alimentação

No capítulo anterior percorreu-se um longo caminho realizando discussões em torno da noção de necessidades humanas básicas (NHB) e dos direitos sociais econômicos e culturais que dão suporte à realização das mesmas.

Viu se tratarem as NHB, do conjunto de requerimentos primordiais sem os quais a vida não pode ser vivida com sentido. A natureza inegociável desses requerimentos determina que sua realização só se efetiva a partir da satisfação adequada e concomitante de todas as necessidades básicas, condição única para que o desenvolvimento integral da pessoa humana – traduzido como o domínio efetivo de uma saúde plena, uma capacidade de agência sustentada por uma autonomia crítica que permita ao indivíduo compreender a realidade na qual está inserido e projetar as mudanças – que conduzam à felicidade.

Com base nesses pressupostos e de acordo com Valente (2002) e outros, reitera-se que o debate em torno da alimentação não pode ficar restrito aos elementos que a circunscrevam à dimensão nutricional. Isso seria simplificar a noção de vida e de pensá-la nos marcos da sobrevivência biológica, enfraquecendo o conteúdo de humanidade que a mesma encerra, visto que o centro da questão é a existência do homem em sociedade.

Quando Gough (1998), Pisón (1998) e Pereira (2000) apresentaram suas ponderações sobre as necessidades humanas básicas e a inegociabilidade quanto ao atendimento satisfatório delas, como condição básica para que todo indivíduo pudesse gozar de saúde plena, capacidade de agência e autonomia crítica na condição e desenvolvimento da vida, que de acordo com Gough (*idem*) seria um dos *satisfiers* presentes e essencial na promoção de uma vida com sentido, é tomada, ainda que isso não se explicita nas argumentações, no sentido que Valente (2002) a trata: como expressão de um conjunto de condicionantes que

remetem tanto aos aspectos nutricionais quanto aos sociológicos, históricos, políticos e culturais que os alimentos e o ato de se alimentar envolve.

Em outros termos, a alimentação adequada, como integrante dos requerimentos necessários à satisfação das NHB, deve ser considerada na sua condição multidimensional, tanto quanto a noção de pleno desenvolvimento humano, para ser adequadamente compreendida, requer. Logo, a sobrevivência que, num primeiro impulso, pela forte carga emocional que o vocábulo carrega, é identificada com a idéia de mera satisfação biológica que ganha um novo e mais complexo significado, visto que:

O ser humano, ao longo de sua evolução, desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformando-o em um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de amor, de solidariedade e de comunhão entre os seres humanos e com a própria natureza, permeado pelas características culturais de cada agrupamento humano. (VALENTE, 2002, p. 38).

Como sustentador dessa condição primordial inerente à alimentação, o direito humano a ela correspondente, que integra o conjunto dos direitos também a mesma condição de existência que condiciona e é condicionada pela existência dos demais direitos similares ou individuais.

A promoção da condição de Segurança Alimentar e Nutricional para todos, compreendida como a garantia de que, por meio de políticas públicas adequadas, o Direito Humano à Alimentação e nutrição esteja efetivamente assegurado, como salienta Valente (2002), é, antes de tudo, um dever do Estado e da sociedade, como acrescenta esse o autor:

Não podemos aceitar que o Direito Humano à Alimentação (DHA) fique esperando que haja condições políticas ou econômicas ideais para que ele seja assegurado. Ele é um direito primordial, pois é um direito à própria vida. (VALENTE, 2002, p. 111).

A condição de direito básico atribuída ao DHA não só reafirma sua indivisibilidade como também condiciona sua realização à realização concomitante dos demais direitos de natureza similar. Logo, a dimensão que o direito à vida evoca, não pode ser tomada em

qualquer circunstância como sinônimo de sobrevivência biológica do organismo humano, como se fora uma pré-condição para a existência do indivíduo como ser humano.

Destarte, a condição de Segurança Alimentar e Nutricional que decorreria da realização desses direitos, estaria longe de se esgotar na garantia de que cada cidadão tivesse assegurado, para si, uma ingestão de alimentos capazes de suprir adequadamente seus requerimentos nutricionais. A obrigação rigorosa do Estado e da sociedade para com a garantia da SAN insere-se no campo das responsabilidades quanto às garantias requeridas para que cada indivíduo possa viver sua vida com sentido.

Esse entendimento parece ter conseguido consolidar-se no pensamento político, técnico e acadêmico ainda no final dos anos 1990. Contudo, com frequência ainda persistem abordagens que apartam a alimentação dos demais requerimentos básicos para a existência humana no seu sentido pleno, optando por atribuir ao DHA uma primazia sobre os demais. Sob esse enfoque, a noção de segurança alimentar, tomada pela sua antítese, a idéia de insegurança alimentar, refletiria antes de tudo um risco próprio das situações de pobreza, definido como insuficiência de renda nos níveis necessários para a garantia de acesso regular e permanente dessas pessoas pobres aos alimentos necessários à sobrevivência.

Nas secções a seguir, apresento de modo condensado o histórico da evolução do conceito de SAN, bem como as principais interpretações de seus significados e conteúdos, de modo a, ao final comprovar a validade e atualidade da compreensão de segurança alimentar como um conceito em desenvolvimento, porém assentado na idéia de que a alimentação e o direito humano que a acompanham e a sustentam mais do que sobrevivência biológica está intrinsecamente ligada à noção de pleno desenvolvimento humano, com todas as dimensões que essa condição possa assumir.

2.1 Uma Aproximação Geral à Questão da Segurança Alimentar e Nutricional

Existem determinados conceitos que para serem adequadamente explicados e, mais ainda, efetivamente compreendidos em todas as suas dimensões e relações, o melhor a fazer é abordá-los a partir de uma idéia que lhes sirva de contraponto.

A idéia de segurança, de seguro, de garantia e outras similares podem ser longamente descritas quanto aos significados que possam assumir; contudo, dificilmente a compreensão do que se está tratando poderá superar a simplicidade, limpidez e abrangência: de um cenário de insegurança e de risco, no sentido da existência de uma real possibilidade de que algo venha a comprometer seriamente ou danificar irremediavelmente a nossa vida.

A questão alimentar ao longo da história da humanidade é um desses casos. Já na Antigüidade, quando a alimentação estava associada à produção dos alimentos pelos que os consumiam, a distribuição e estocagem eram aspectos secundários do problema. Mesmo assim, as crises de privações em razão das adversidades da natureza ou das guerras que se sucediam com freqüência determinaram procedimentos relacionados com a estocagem e a adoção de costumes que atribuíam a certos segmentos do clã prioridade de acesso em relação aos demais.

São bastante comuns os relatos de períodos de fome e das providências e sabedorias, mormente atribuídas às inspirações de divindades, que puderam aplacá-los ou, em outros casos, permitir que uma tribo triunfasse sobre outra.

Em um dos mais prestigiados e refinados textos sobre estratégia militar, “A Arte da Guerra”, escrito entre os anos 500 AC e 250 AC, Sun Tzu, o estratégico chinês a quem é atribuída autoria do livro, ao longo dos Treze Pontos em que dividiu o trabalho, em diversas passagens faz menção às provisões alimentares e seus usos, seja para manter o exército unido,

seja para preservar os campos de produção ou, ainda, impedir que o abastecimento do adversário flua.

Certamente não é desconhecido da maioria das pessoas a grande fome do Egito na Antiguidade e os cuidados que, graças às precauções de José, impediram que fossem dizimados pela fome milhares de súditos e escravos do faraó. Se Sun Tzu destacava o papel do alimento na guerra, nessa passagem da Bíblia o alimento tem um indiscutível papel político. A provisão e a posterior distribuição no tempo da escassez sob o mando do faraó podiam manter a sociedade em paz e, ainda, de acordo com aqueles escritos, permitiram que José, um menino judeu vendido por seus irmãos no Egito, pudesse ascender na hierarquia governamental culminando com a negociação de libertação de seu povo.

Escrevendo sobre as razões da política no aprovisionamento e na construção dos consensos na Antiguidade, Peter Garnsey (1998) destaca com muitos exemplos colhidos em pesquisas documentais o papel estratégico cumprido pelos alimentos no controle, submissão e manutenção do poder de reinos, repúblicas, cidadãos e agricultores. Nessas três breves citações um aspecto comum a todas elas chama a atenção. A questão alimentar é tratada como elemento estratégico na manutenção ou ampliação do poder terreno ou nas suas representações etéreas, na garantia da vida e da organização da sociedade, nos avanços dos procedimentos de produção estocagem e distribuição, é compreendida a partir do descortinar de situações de privação ou pelo menos de risco de escassez de alimentos.

Um outro aspecto interessante diz respeito a questões relativas à disponibilidade (oferta) de alimentos e ao acesso das pessoas a eles. Especialmente no texto de Garnsey, são bastante esclarecedoras as passagens dando conta dos contenciosos envolvendo o comércio, os comerciantes de alimentos e os produtores nas cidades da Antiguidade, além das instabilidades sociais decorrentes da impossibilidade de acesso a esses alimentos por parte de indivíduos que, como homens livres, sobreviviam de seu trabalho em atender à elite social:

A população urbana, cuja principal função era servir uma elite de hábitos de consumo ostentatório, poderia promover manifestações e manifestar seu descontentamento se não tivesse satisfeitas suas necessidades fundamentais. Ela poderia, então, ameaçar a autoridade da elite e a legitimidade do seu poder. Sem um aprovisionamento regular de gêneros básicos para atender os habitantes comuns das cidades, era impossível instaurar e preservar um mínimo de equilíbrio político – sem falar de consenso político. (GARNSEY, 1998, p. 238).

Mas, certamente não era só uma questão urbana que conformava a problemática do acesso regular aos alimentos. Havia, juntamente com limitações de ordem técnica que restringiam ou não permitiam que a produção crescesse na velocidade das necessidades tanto dos produtores quanto da evolução da população citadina – o Império Romano, por volta do Século II AC, por exemplo, abrigava em Roma algo em torno de um milhão de habitantes urbanos não envolvidos com produção (GARNSEY, 1998) –, dificuldades com a geografia dos terrenos e os meios para construção de canais de escoamento da produção, oscilações freqüentes de preços no mercado, operações de confisco do Estado para o aprovisionamento dos exércitos e conflitos com os produtores.

A pressão urbana e a ação confiscatória do Estado por meio de impostos e cobranças em espécie, elevação contínua dos preços do arrendamento da terra e outros mecanismos dessa natureza levavam o produtor a retirar do que seria necessário à sua sobrevivência para dar conta de obrigações que, se não cumpridas, determinariam sua expulsão da terra. Essa situação, somada às limitações técnicas e aos riscos naturais próprios da atividade agrícola, mantinha sempre em permanente tensão as relações entre a oferta e a demanda de alimentos. A incerteza quanto ao futuro e os perigos à estabilidade política do poder das elites levaram cidades como Roma, Constantinopla, Atenas, a adotar sistemas de abastecimento alimentar públicos em que a opção de distribuição gratuita de alimentos pelo Estado, dirigida aos mais pobres, era uma prática regular.

Roma implantou, progressivamente, um sistema extremamente complexo de aprovisionamento e distribuição, que se manteve quase único no mundo antigo, pelo menos até ser imitado por Constantinopla. Só o Império romano era grande o bastante para financiar uma operação como essa. Quando o

sistema foi completamente implantado, ou seja, depois da reorganização empreendida por Augusto no ano 2 A.C., 200 mil cidadãos residentes, (talvez já reduzidos a 150 mil em 14 D.C., no final do reinado de Augusto) beneficiaram-se de distribuições regulares e gratuitas de cereais em quantidades mais do que suficientes para suprir suas necessidades. (GARNSEY, 1998, p. 241).

Na obra, dirigida Flandrin e Montanari (1998), “A História da Alimentação”, ao longo dos 47 capítulos que a compõe, autores respeitados pelas suas investigações relacionadas com a história da humanidade e o papel da alimentação nesse processo, dedicam esclarecedoras passagens que reafirmam a idéia de que a questão alimentar, para que seja adequadamente dimensionada e compreendida, exige que a investigação percorra caminhos nos quais a alimentação e a sua falta reflitam muito mais do que a mera capacidade de sobrevivência física dos indivíduos, levando-nos a tratar desse assunto sob ângulos que enfoquem desde a história das práticas e culturas alimentares e gastronômicas, até temas de poder, de política, de desenvolvimento tecnológico, etc. Cabe ainda destacar que tais dimensões, como rapidamente descreveu-se nas passagens anteriores, remontavam a tempos em que a organização da sociedade se dava muito distante dos impactos do predomínio dos interesses do mercado e do capital, presentes no mundo moderno.

Mesmo com as limitações que a incursão breve da questão alimentar na Antigüidade impõe, é possível afirmar com razoável segurança que, não obstante as diferenças profundas entre aquela realidade e a realidade do mundo moderno, ela trás luz às discussões atuais sobre a concepção e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A idéia de que era preciso garantir a existência de uma determinada quantidade e variedade de alimentos com regularidade e capacidade de dar conta do atendimento da demanda agregada na sociedade é um exemplo.

Numa primeira aproximação, é possível que o mercado onde se realizava o comércio alimentar estivesse sempre sujeito a um expressivo feixe de problemas relacionados com o fornecimento e circulação dos produtos que fazia seu funcionamento ser bastante instável,

mesmo abstraindo os contenciosos que marcavam as relações entre os produtores de alimentos e a população citadina que consumia sem produzir,

Essa instabilidade, tanto decorrente da insuficiência da oferta quanto das assimetrias entre preços e disponibilidade de renda nas mãos dos compradores, especialmente daqueles que não pertenciam à nobreza, trazia consigo, assim como ainda hoje, um componente deletério, representado pela privação do acesso aos alimentos que podia abalar tanto a ordem social quanto o poder estabelecido. O risco ou a consecução de um quadro de severas privações, condição não excepcional naqueles tempos, inevitavelmente acabou por bater as portas do Estado e dos governantes.

Destarte, a manutenção do poder e da ordem sob ameaças, ou bem era conseguida pelo emprego direto da força repressiva do Estado (o que significava custos adicionais para o soldo da tropa além da diminuição do poder de ataque, vital nas constantes guerras de expansão ou defesa do território sob a responsabilidade dos reis e imperadores) ou o Estado valendo-se de seus instrumentos de coação fiscal e jurídico e dos recursos do tesouro, provia a sociedade da comida necessária para acalmar-lhes as inseguranças.

É verdade que as motivações nesses casos nada tinham diretamente com a noção de que a alimentação é um direito básico e de que a promoção da segurança alimentar seja entendida como a condição segundo a qual todos os indivíduos tenham garantido o acesso e consumo de alimentos consoantes as necessidades para seu pleno desenvolvimento. Mesmo assim, reconhecendo que as motivações que resultavam no atendimento das necessidades de pessoas privadas do consumo de alimentos eram de ordem estratégica, tanto no jogo do poder quanto na manutenção dos privilégios das elites sociais, não seria errado enxergar-se nesses mecanismos elementos de natureza similar aos encontrados na estruturação das iniciativas voltadas à promoção das condições de SAN nas sociedades contemporâneas. Mesmo que o fato de não estar sendo levado em conta o Direito Humano à Alimentação, a garantia da

satisfação das necessidades alimentares nas crises de abastecimento da Antigüidade proporcionava sentido à vida. Não fosse isso, como explicar a evolução política e social dessas sociedades, promovida exatamente pela população de homens livres, mas, embora despossuídos?

Há que se recordar, ainda, que as assimetrias entre a oferta de alimentos e a demanda por eles, tirante os fatores de ordem política – estocagem e abastecimento da nobreza e do exército, conflitos entre o Estado com suas taxas, impostos e confiscos e os produtores e as necessidades de suas famílias – resultavam ainda da inadequação das técnicas de cultivo para os novos patamares da demanda, do esgotamento do solo e esgotamento das capacidades produtivas dos cultivares disponíveis, além das intempéries, ataques de pragas etc. Essas limitações, que podem ser atribuídas ao estado da arte no período, também emulavam o engenho e a arte humanas, gerando avanços em todas as áreas que se relacionam com os aspectos destacados e, tal como hoje, o controle dessas novas técnicas e variedades significavam poder e existência, motivos pelos quais envolviam segredos, disputas e privilégios.

Poder-se-ia seguir nesse exercício, tomando aspecto por aspecto da questão alimentar daquele período e identificando semelhanças com os conteúdos de hoje sob as dimensões do conceito de segurança alimentar e do Direito Humano à Alimentação. Contudo, por mais instigante que isso resultasse, dificilmente iria além do que os dois comentários anteriores já sinalizaram. Mesmo que se possa identificar as condições e conseqüências em um cenário de insegurança alimentar, resultante, seja da escassez da oferta, seja das assimetrias sociais comprometedoras do acesso aos alimentos, a problemática alimentar daquele período da história da sociedade humana era enfrentada em função dos riscos ao *establishmen* sem que o aspecto do direito à alimentação tivesse sequer sentido.

Por outro lado, mesmo tomado nos marcos da política e do poder dos Impérios e de suas elites, que significa, portanto, motivações diferentes para a ação do Estado, fica bem evidente que a dimensão do problema está muito além dos limites da noção de sobrevivência biológica do indivíduo. Nisso, a questão alimentar na Antigüidade guarda com a sua versão contemporânea uma absoluta identidade.

Na seção a seguir, na qual se fará uma incursão sobre o desenvolvimento e os obstáculos enfrentados pelo conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, tem-se a oportunidade de retomar essa discussão como forma de comprovar que a polissemia identificada no conceito de SAN, assim como ocorrera na Antigüidade com as iniciativas de provisão para debelar o risco de fome, é responsável pela articulação de saberes de distintas áreas, unidos pelo fio condutor moderno do Direito Humano à Alimentação.

2.2 Segurança Alimentar e Nutricional: Marchas e Contra-Marchas de um Conceito em Evolução

Há uma convergência entre os estudiosos da Segurança Alimentar e Nutricional quanto à origem ou, melhor, quanto à natureza do conceito. Todos concordam que seu significado primeiro, advém de uma noção de segurança nacional própria dos Estados europeus do século XX, particularmente nos anos que se seguiram a I Grande Guerra Mundial (1914-1918).

A doutrina da guerra do século passado que, de resto segue ainda igual, tinha como máxima a consecução do objetivo imediato de abater o adversário com o fito de torná-lo incapaz de qualquer resistência. O ideólogo dessa visão, Carl Von Clausewitz (1776-1830) considerava a guerra uma condição primordial da existência humana, chegando ao exagero de referir-se a ela como um dos requisitos básicos para a felicidade individual. Na sua essência, a guerra não passa de um duelo, dizia ele, ao definir o ato em si:

A guerra é, pois, um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade. [...] Para defrontar a violência, a violência mune-se com as invenções das artes e das ciências. Ela é acompanhada de restrições ínfimas, que quase não vale a pena mencionar, e que se impõem a si própria sob o nome de leis do direito dos povos, mas que, na realidade, não diminuem em nada a sua força. A violência – isto é, a violência física (uma vez que a violência moral não existe fora dos conceitos de Estado e de Lei) – constitui, portanto, o meio; o fim será impor a nossa vontade ao inimigo. (CLAUSEWITZ, 1979, p. 73).

Sob a influência desse ideário, as primeiras referências à segurança alimentar guardavam uma forte semelhança com as preocupações em relação à questão alimentar na Antiguidade.

O mundo depois da I Grande Guerra amanheceu radicalmente transformado. A destruição por toda a Europa lembrava o episódio histórico da Vitória de Pirro, as humilhantes cláusulas do tratado de Brest-Litovsky que pusera fim às hostilidades nem sequer atingiram o objetivo mais imediato de uma guerra que dizimara a população europeia, destruíra-lhes campos e cidades. Com ou sem indenizações, as marcas deixadas pelo conflito infundiram novos fantasmas na vida dos Estados do velho continente. Não havia mais qualquer limite ou regras de conduta nas disputas entre os Estados para ampliar seu poder sobre povos, territórios e mercados. O sentido de humanidade que definia comportamentos éticos e morais nos conflitos do passado, que já haviam experimentado abalos nas guerras napoleônicas, havia se estilhaçado. Para finalizar o panorama do mundo naquele início de século, a Revolução Bolchevique que resultara na criação da União Soviética disseminava para o mundo um novo olhar sobre a humanidade, sobre a liberdade e a felicidade. A bipolaridade nos seus primórdios reforçava ainda mais, para ambos os lados, o uso do alimento e da garantia de acesso a ele por parte de todos, como uma fantástica arma.

Em termos mais gerais, isso significava, também, que a ordem social não deveria sofrer abalos que pudessem comprometer os interesses da acumulação tanto na paz quanto na guerra, ao mesmo tempo em que essa condição de autonomia poderia servir tanto para dissuadir quanto para intimidar Estados rivais.

A semelhança entre essa noção e a que se viu anteriormente é nítida. O alimento e a garantia da sua disponibilidade, e mesmo de acesso a ele, não tem como centro o desenvolvimento humano e sim a manutenção das estruturas de controle social por parte do Estado e dos interesses que representa. Nesse sentido, não há exagero em afirmar que as primeiras referências à noção de segurança alimentar derivaram da idéia do uso do alimento como instrumento de controle social e persuasão. O foco principal da estratégia recaía sobre a oferta de alimentos, o que implicava articulação, prioritária, de natureza produtivista. Convém ter em conta, também, que os níveis de pobreza e fome registrados na Europa, mesmo com as conseqüências decorrentes da destruição de nações ao longo dos quatro anos de guerra e dos primeiros momentos de recuperação após 1918, para o padrão de acumulação à época, na Europa, eram identificados como bastante aceitáveis a ponto de essas variáveis pouco ou nada influírem na formulação de políticas de natureza social no período.

Nos anos finais da década de 1940, destacam Valente (2002), Pessanha (1998) e Maluf (1996) – na esteira dos eventos que marcaram a reorganização mundial após a devastação promovida pela II Grande Guerra (1939-1945), a criação no âmbito Organização das Nações Unidas da Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) e dos organismos internacionais financeiros e comerciais – que a noção de segurança alimentar ressurgiu no bojo do ideário de ajuda humanitária ante o quadro de miséria e fome revelado especialmente no Continente Africano, mas, também, nos países pobres da América e Ásia.

Cabe, mesmo que rapidamente, lembrar alguns aspectos importantes desse cenário do pós-guerra. O primeiro dele é sem dúvida o fato de a União Soviética se apresentar após o conflito como uma potência mundial e única, capaz de rivalizar com os Estados Unidos. A bipolaridade que, no início do século XX era uma referência, após 1945, trata-se de uma questão concreta e que exigia por parte do mundo capitalista hegemônico pelos norte-americanos, atenção e empenho.

As disputas políticas em torno da construção de um poder central sob o controle de uma das duas potências e que evoluiriam para um conflito intenso, abrigado sob a denominação de Guerra Fria, só esgotado na década de 1980, repunha na arena das disputas o emprego de todas as armas disponíveis para barrar o avanço do adversário. As armas empregadas por ambos os lados centravam-se na propaganda e nos “auxílios” de toda ordem de modo a agregarem pela convicção e dependência, aliados, tanto para um lado quanto para o outro.

Outro ponto importante, sem dúvida, foi a assinatura pela maioria das nações do mundo, da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas que, em 1948, incluiu a alimentação como um dos direitos humanos básicos. Em razão disso, o bem-estar nutricional de todos os indivíduos da sociedade deveria ser tomado como um direito inalienável do ser humano e sua garantia uma obrigação rigorosa do Estado e da sociedade.

O desenho do *Welfare State*, inspirado no reconhecimento liberal de um conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais, tomados como básicos para que o ser humano pudesse se desenvolver plenamente e livre de restrições que lhes ameaçassem a existência, representava um novo arranjo para a reprodução e acúmulo do capital através da massificação do consumo e ampliação de mercados. Nesse sentido, a pobreza e a fome cumpriam um duplo papel nessa estratégia. Se, por um lado, elas representavam um obstáculo para a expansão dos mercados (e para contornar esse problema os organismos financeiros internacionais prontamente se dispunham a “auxiliar” os investimentos dos países pobres para a “promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades”), de outro, pela intensidade da fome, particularmente na África e, diante de um mais do que avantajado estoque de alimentos excedentes nas mãos de produtores sem mercado, uma ação humanitária que combatesse a fome e remunerasse produtores e eventualmente seus credores (bancos, governo, etc.) seria bastante conveniente para todos.

Nos desenvolvimentos preparatórios da Conferência que, em 1945, deu origem à FAO, contrastando com os pressupostos do liberalismo europeu, é possível identificar com facilidade o peso da visão norte-americana e sua compreensão de bem-estar social. Segundo aquela compreensão, a liberdade dos indivíduos num mundo em reconstrução não podia ser ameaçada ou constrangida por necessidades. Sendo assim, deveria ser objetivo central da recém criada instância das Nações Unidas, agir no sentido de superar a fome. É interessante notar que, naquele contexto (o de reconstrução do mundo ocidental no pós-guerra sob a hegemonia norte-americana), a noção de necessidade básica que prevalecia era associada à idéia da sobrevivência física do indivíduo e, assim, a noção de vida digna, requisito para a vida com liberdade, era garantir que não houvesse fome.

Que a fome é um flagelo inaceitável ante tanta abundância no mundo contemporâneo, não há aquele que disso discorde. Aliás, é exatamente o peso desse drama que muitas vezes flexibiliza as vontades ao se exigir do Estado e dos governos, que cumpram suas obrigações quanto às garantias dos direitos básicos do ser humano, condição primordial para uma vida com liberdade, na acepção que Sen (1982, 1989, 2002, 2005) adota, de direito e controle efetivo das capacidades individuais. Não parece ser essa a concepção daqueles anos iniciais da FAO. A noção de necessidades básicas que o liberalismo norte-americano sempre encarnou, remete a idéia de sobrevivência. Um indivíduo que não passe fome, pelo esforço e trabalho árduo pessoal, logrará ser um homem livre e feliz, tal como Alfred Marshall referir-se no clássico *Princípios de Economia* (1982).

Desse modo, quando Lehman (1996), citado por Valente (2002), destacava que a assistência alimentar discutida por ocasião da VII Sessão da Conferência da FAO, em fins de 1953, carregava consigo um componente de segurança alimentar, é preciso levar em conta, pelo menos, as três ordens de questão referidas nos parágrafos anteriores para dimensionar adequadamente o conceito.

Tal exercício conduz a uma noção de segurança alimentar com pelo menos três marcas muito fortes e, como se verá mais adiante, em muitos casos ainda presentes no significado que a noção de SAN pode inspirar.

A primeira marca é, sem dúvida, o componente político de poder. O sentido estratégico, que a assistência alimentar encerra, ao ser dirigida para o combate à fome em regiões depauperadas, remete a idéia de segurança alimentar ao patamar do uso do alimento como instrumento de subordinação e controle de pressões sociais. O foco não é o indivíduo, mas sim o risco que sua condição de famélico representa para a ordem e para os interesses políticos locais ou transnacionais.

Nas formulações de políticas de assistência alimentar desses períodos não se pode identificar em qualquer das iniciativas implementadas uma que contemple na sua formulação a preservação das práticas e tradições gastronômicas dos assistidos. Muito pelo contrário, são patentes as violações de hábitos e o estabelecimento de novas e desconhecidas dietas que dependem, fora dos programas ajuda, de importações de sementes, de equipamentos, etc

Decorre dessa constatação o que chamo de segunda marca. A idéia de que a promoção de uma condição de segurança alimentar para as populações expostas às agruras da fome ou da subalimentação deveria dar prioridade à sobrevivência física do indivíduo. A orientação da ação, era no sentido de preservá-lo vivo, e isso subentendia a satisfação dos requerimentos mínimos exigidos para que seu organismo não entrasse em colapso. As cenas de crianças e adultos em estado letárgico estendendo latas imundas para receber do voluntário caucasiano um punhado de arroz, um pedaço de pão ou uma medida de leite em pó, ainda hoje, provocam nos espíritos filistéicos, uma sensação de viva emoção e um sincero desejo de ajudar para que tais cenas não sejam vistas nem lhes comprometa a consciência. A noção de vida defendida para os povos pobres e com fome resume-se a mantê-los biologicamente vivos nesse arranjo dos primeiros momentos da segurança alimentar.

A terceira marca a que refiro segue até hoje sendo a primeira idéia que emerge quando se fala em iniciativas voltadas para a superação de uma condição de insegurança alimentar. Devido às fortes assimetrias entre a renda e os preços dos alimentos para amplos setores da sociedade e o agravamento das restrições de acesso aos alimentos em razão de guerras, fatores climáticos adversos, políticas comerciais atreladas aos interesses do grande capital, enfim, do interminável rol de fatores que dão forma concreta à pobreza, a existência de grandes manchas de populações famintas coincidem com as manchas de pobreza.

O nível de insegurança social a que estão submetidos os pertencentes a essa população, tende a fortalecer uma idéia de urgência, já discutida no capítulo anterior, que domina a existência dos pobres. Tanto a fome quanto a subalimentação se encaixam nessa condição, pelo menos para os que se alinham com raciocínios maniqueístas. Logo, a segurança alimentar reporta-se à superação de uma situação de insegurança alimentar decorrente da insuficiência do consumo de alimentos por conta de restrições de ordens diversas de acesso à comida. Em resumo, segurança alimentar e pobreza são temas que guardam forte correlação explicativa, sendo que a primeira tem sua existência condicionada pela ocorrência da segunda. Se não houver pobreza, certamente a questão da segurança alimentar, por esse raciocínio, perde a razão de existir.

Numa aproximação bastante precária, devido à inadequação dos conteúdos que marcaram os primórdios da idéia de segurança alimentar para dar uma dimensão mais abrangente e, por conseguinte, de melhor qualidade explicativa daquilo que se está tratando, se poderia arriscar dizer que a definição de segurança alimentar que melhor expressaria seu significado naquele momento da história poderia ser:

Segurança alimentar é a condição assegurada em razão da existência de uma oferta de alimentos em níveis que excedam o consumo agregado da sociedade que pode adquiri-los nos circuitos tradicionais do comércio e que permita o desenvolvimento de iniciativas de assistência alimentar para os que, por razões de diversas ordens, tenham impossibilidades ou dificuldades para conseguir alimentos nas quantidades que minimamente os mantenham vivos. (MALUF, 1996).

No início dos anos 1970 (entre 1972 e 1974), os revezes climáticos e econômicos associados, produziram uma das mais graves crises de escassez da história do século XX. Para Valente (2002), é a partir desse episódio, quando o conceito de segurança alimentar ganha amplitude mundial, que a noção deixa de lado sua associação com os direitos humanos e ingressa no campo produtivista. “A ênfase estava na comida, e não no ser humano” (VALENTE, 2002, p. 41), assevera esse importante pesquisador do tema.

Não guardo com essa posição maiores convergências. Em boa parte, a discussão que travei anteriormente envolvendo o que nomeei como marcas fortes na formulação inicial da noção de segurança alimentar, explica minha posição. Mas, há de se acrescentar mais alguns elementos de modo não fazer dessa divergência nada maior ou menor do que de fato é.

A crise de acumulação que marcou a década de 1970 e avançou para a seguinte, instabilizou o mundo. As assimetrias sociais agravaram-se ampliando em toque de marcha forçada a pobreza de muitos às custas da riqueza de poucos. Os valores democráticos experimentaram fortes abalos com sucessivos golpes militares e recrudescimento das ditaduras do mundo do capital. Somou-se à crise econômica e política, uma explosão das dimensões da crise social pelo agravamento da fome, em decorrência de anos sucessivos de safras ruins que comprometeram, de modo alarmante, os estoques mundiais. A combinação de forte inflação, estagnação econômica, insegurança social e restrições à liberdade formou um caldo de cultura rico para as explosões sociais e, de fato, esse período da história foi marcado em todo mundo por ondas de protestos, avanço da violência, etc.

Os arranjos que até então haviam garantido, mesmo com limitações, os programas de assistência alimentar, ficaram comprometidos. Se, por um lado, os anos de safras ruins haviam reduzido significativamente os níveis de excedentes de alimentos produzidos nos países ricos, de outro, as instabilidades e os riscos de abastecimento do mercado desses

mesmos países, promoveram um movimento de alta nos preços e uma forte pressão de demanda, como um sinal bem claro de possibilidades de lucros maiores.

A soma de pobreza, fome e um horizonte de muitas incertezas, compõe um cenário de risco social e econômico bastante claro. O problema que ganhava corpo nos esforços de recuperação da economia tinha como pedra de toque o nível de custos de manutenção do Estado e o peso dos instrumentos empregados para sustentá-los que recaíam sobre a sociedade. O ressurgimento das teses de Hayek e seus pares, segundo as quais não cabia ao Estado interferir na vida das pessoas, cerceando-lhes o legítimo direito de liberdade individual e, para isso, penalizar aqueles que por méritos e esforços próprios dispunham de mais para sua realização em nome de uma responsabilidade para com os menos favorecidos, além de carecer de sentido e legitimidade, comprometiam seriamente o desenvolvimento da sociedade.

De modo resumido, tais teses entendiam que o problema da pobreza originara-se na explosão demográfica entre os mais pobres que, segundo a tradição, por terem menos habilidades se viam obrigados a constituírem famílias maiores de modo a disporem de maior número de braços para prover o sustento de todos da família. E concluíam que maior número de braços significava também maior número de bocas; logo, nas quadras adversas da vida como nas crises de escassez, alguém teria que ceder para que aqueles não morressem a mingua. Numa tradução sem maiores sutilezas, esse discurso apontava o pobre como responsável pela sua própria desgraça.

Assim, se, de um lado essa visão neomalthusina⁷ reforçava o arsenal dos críticos dos direitos sociais e do Estado Providência, de outro prestava uma robusta contribuição para os ajustes no modelo de desenvolvimento econômico que fazia água na crise, de modo a recuperar-lhe e aprofundar a capacidade de concentrar a renda às custas de um forte

⁷ Da teoria de Malthus, segundo a qual a população crescia em progressão geométrica enquanto os alimentos o faziam baixo uma progressão aritmética, o que, ao final apontaria para uma forte assimetria entre a demanda e a oferta por culpa do crescimento populacional, derivou-se a aproximação chamada de neomalthusiana, que atribui aos pobres a responsabilidade pelas suas próprias desventuras, por conta das proles numerosas. Para aqueles que defendem essa posição, caberia sempre um controle rigoroso e policialesco da natalidade entre os pobres.

movimento de exclusão. As dimensões oceânicas da pobreza e da fome, contudo, mesmo nessa nova etapa de predomínio do econômico em detrimento do social, exigiam, pelo seu potencial explosivo, uma solução.

A idéia de associar à pobreza a fome (que tem um efeito devastador tanto no físico quanto no imaginário social), e, nesse caso, inclui-se toda a sociedade, repunha no centro da discussão as limitações da garantia da sobrevivência de milhões de famintos com uma disponibilidade de alimentos comprometida seriamente. Uma revolução na tecnologia, na pesquisa e na difusão de técnicas mais adequadas ao desafio que estava posto, foi a saída encontrada. A Revolução Verde, que liquidou a diversidade de culturas e expulsou para as cidades intermináveis cordões de agricultores familiares despossuídos – tudo em nome de uma nova agricultura moderna e eficiente, capaz de gerar todos os excedentes necessários à recomposição de estoques mundiais e intensificar as ajudas humanitárias –, foi a resposta ao problema.

O conceito de segurança alimentar desse período refletiu essa visão. Contudo, nisso reside minha resistência à convicção de Valente de que houve uma alteração no pano de fundo sobre o qual se articulava aquela noção. O enfoque prevalecente, nos anos iniciais da FAO, era produtivista, sustentado por uma argumentação de corte social de que os enormes estoques disponíveis deveriam ser empregados nas ações de ajuda humanitária em razão da miséria “recém-descoberta” no mundo. Com efeito, a segurança de que o nível de oferta seguiria mantendo o ritmo da geração de excedentes, conforme a orientação para a agricultura no pós-guerra, e a necessidade de entronizar esses estoques de alguma forma no mercado sob pena de, caso isso não ocorresse, amargariam prejuízos enormes que poderiam, aí sim, comprometer de fato a oferta necessária à provisão dos países produtores centrais. O pano de fundo naquele período, era tal como nos anos 1970, sob os efeitos da crise de escassez, focado no alimento e na remuneração da produção, muito mais do que nas pessoas com fome.

Assim, se, por um lado, a crise iniciada nos anos 1970 abriu as portas para a volta dos debates em torno da prevalência dos direitos individuais e a negação dos direitos sociais – tudo em nome de uma nova direção necessária para o crescimento econômico comprometido pelo papel interventor do Estado –, responsabilizado por todas as mazelas do período, de outro, remonta também a essa época uma ebulição política na sociedade e seus movimentos reivindicatórios. Portanto, mesmo sob o peso da repressão promovida por governos autoritários de diversas gradações, a sociedade civil teve um papel destacado na luta de resistência contra o desmonte da rede de proteção social existente. Uma revisão do ideário de lutas populares desse período demonstra que, lado a lado com reivindicações por mais participação nas decisões de governo, que envolvessem a vida das pessoas e seu futuro, multiplicaram-se movimentos emulados por questões específicas, quase todas associadas à consciência de que a pobreza e a limitação da democracia constituíam, tanto quanto hoje, um risco social muito elevado para o futuro sonhado por todos.

Não é esse o espaço para uma discussão mais prolongada e cuidadosa que os temas e o período a que me referi anteriormente ensejam. Isso extrapolaria o escopo deste trabalho que se limita à investigação das dimensões e conteúdos do conceito de segurança alimentar e nutricional.

Se faço referência a esses episódios, é com a intenção de mostrar que os movimentos sociais exerceram um papel importante ao identificar e propor saídas para a pobreza, na evolução do conceito de SAN, observada já no início dos anos 1980. A introdução das discussões sobre as limitações de acesso aos alimentos por parte dos pobres, em razão das assincronias entre a renda desses segmentos e os preços dos alimentos e demais mercadorias no mercado, forçou Estados, governos e organismos internacionais a reconhecerem a insuficiência das teses centradas na necessidade de uma oferta ampliada de alimentos para combater a fome. Mesmo com a recomposição dos estoques e a geração de excedentes de

safras capazes de suprir, por várias vezes, a demanda agregada por alimentos, a insuficiência de renda nas mãos dessa maioria pobre mantinha-os, todos, afastados da comida, condenando-os a uma situação de vulnerabilidade alimentar e social que ameaçava concretamente o devir. Essa argumentação, ainda que exija maiores aperfeiçoamentos, basta para o momento, para destacar que as alterações nos conteúdos e significados do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que se passará a discutir, refletem, antes de tudo, o papel da sociedade na disputa pela construção de um conceito com capacidade explicativa, sólida e suficiente para desresponsabilizar os indivíduos pelos seus próprios infortúnios.

2.3 Um Conceito em Construção: os Anos 1990 e as Novas Dimensões

A prolongada crise econômica iniciada nos anos 1970 e que avançou pela década seguinte, exacerbou os já eloquentes números da pobreza e da miséria mundial; e, ao mesmo tempo em que acirrou os processos políticos autoritários marcados pela supressão de direitos da cidadania e da democracia, reforçou de outro lado, os movimentos sociais e demais expressões na sociedade civil em defesa da cidadania e justiça social da imperiosidade de um novo arranjo que pela via do desenvolvimento promovesse a justiça social, eliminando do cenário mundial tamanha iniquidade.

Nessa retomada desses movimentos, as leituras das mazelas sociais, especialmente daquilo que se relacionava com o comprometimento da condição humana, ganhou nova e mais instigante interpretação. Já não mais se reconhecia como aceitável o tratamento de problemas sociais fragmentados e tomados pelo que o senso comum identificava como prioridade. Assim, a saúde deixou de estar associada exclusivamente à idéia de que sua promoção estaria garantida na razão do número de hospitais e médicos trabalhando na rede pública; que a educação deixou de se resumir ao ajuste da oferta de vagas por meio da

construção de novas unidades de ensino, e que a superação da pobreza seria superada com deixou de estar associada a garantia da elevação da renda dos pobres.

As noções de direito à vida, de pobreza e de miséria ganharam uma nova dimensão a partir do tratamento de todos os conteúdos que tais idéias evocam sob o instituto da humanidade que faz a nossa existência – quer como seres vivos, quer como seres sociais – ser única.

Amartya Sen é um desses novos intérpretes da problemática social e dos temas do desenvolvimento como condicionante da liberdade que desenvolveu uma idéia singular para apresentar essa nova dimensão de análise a que nos referimos antes. Para tanto, parte do pressuposto que a medida da liberdade das pessoas é expressão do efetivo exercício das capacidades que são próprias da espécie humana.

De acordo com seu raciocínio, a condição humana pressupõe um conjunto de direitos primordiais intrínsecos a própria existência do indivíduo. Tais direitos, cuja titularidade decorreria da natureza peculiar do ser humano, não podem estar condicionados para serem reconhecidos a quaisquer tipos de exigências ou condições prévias e definidas fora da natureza da espécie. Simplesmente, negar-lhes a existência e validade seria como retirar a humanidade, que é a característica responsável por diferenciar o ser humano das demais espécies vivas.

A esse arranjo único, ele associou ao vocábulo inglês *entitlements*, que não possui palavra equivalente em nosso idioma, assim, sempre que se fizer uso dessa referência, se utilizará a sua grafia original. Embora, as capacidades que decorrem dos *entitlements* não comportem possibilidade de supressão pela sua natureza intrínseca ao ser humano, as privações dos meios necessários ao atendimento adequado daquele, podem comprometê-las e, com isso, sério risco ao prosseguimento da vida. Logo, a satisfação das necessidades humanas básicas (GOUGH, 1998; PEREIRA, 2002) remete à idéia de existência de um conjunto de

satisfiers (GOUGH, 1998) indivisíveis e concomitantes – se um ou todos falham, o risco para o prosseguimento da vida é o mesmo e é grave.

Nesse contexto, a alimentação e o direito associado a essa necessidade ressurgem como questões com dimensões bem mais complexas e intrincadas do que a mera garantia de uma oferta de alimentos nos níveis suficientes para o atendimento da demanda agregada, ou mesmo, de acesso regular e permanente de todos aos alimentos necessários à sobrevivência biológica do organismo humano.

Numa concisa e precisa observação sobre a evolução do conceito de segurança alimentar nesse período, envolvendo os anos 1980 e os 1990, Valente (2002) observa que, logo em 1983, houve um salto de qualidade e abrangência da definição de SAN, com a transição do enfoque produtivista para outro que preconizava oferta regular e suficiente de alimentos, associada à qualidade dos mesmos e à garantia de acesso por parte da sociedade, obtida a partir de uma ação de distribuição de renda e enfrentamento das causas da pobreza.

Mas, seria nos anos 1990 que o conceito atingiria seus contornos atuais com a inserção de novas variáveis resultantes de uma outra dimensão assumida pelo direito à vida, tal como referido em passagens anteriores:

No final da década de 1980 e início da de 1990, observa-se uma ampliação ainda maior do conceito para incluir questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas. Ao mesmo tempo, entram em cena as questões de equidade, justiça e relações éticas entre a geração atual e as futuras, quanto ao uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado, sob a égide da discussão de modos de vida sustentáveis. A questão do direito à alimentação passa a se inserir no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e da satisfação das necessidades básicas. (SEN *apud* VALENTE, 2002, p. 41).

A inserção da promoção da segurança alimentar como uma das condicionantes que dão substância à noção de direito à vida nos marcos defendidos por Gough (1998), Pereira (2002), Plant (1989), Pisón (1988), Sen (2001, 2003) dentre outros, tende a provocar novas

associações entre a idéia do que representa a garantia de SAN na sociedade e a natureza das condições de insegurança alimentar que as motivariam.

A razão central pela qual me prendo a esse aspecto, tem origem na associação freqüente da idéia de segurança alimentar com estados de pobreza em que se encontram alargados contingentes da população. De acordo com esse raciocínio, as limitações de acesso aos alimentos, identificadas nos estratos mais pobres da sociedade, seriam decorrentes da assincronia entre a renda disponível nas mãos dessas pessoas e os preços das mercadorias e serviços das quais necessitam para viver. Assim, uma política que combinasse distribuição ou transferência de renda e barateamento ou subvenção dos preços dos alimentos, certamente produziria resultados positivos sobre os graus de desnutrição ou má alimentação dessas pessoas. A garantia de acesso aos alimentos nos níveis requeridos, para não comprometer a saúde biológica das populações vulneráveis socialmente, redundaria, se não na eliminação da pobreza, pelo menos na possibilidade de que os pobres, ainda que permaneçam pobres, não morram de fome.

Inicialmente, será usado o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional na acepção mais conhecida e reconhecida, lembrando que esta é resultado da contribuição brasileira na Cúpula de Alimentação, ocorrida em Roma, em 1996.

De acordo com a definição, Segurança Alimentar e Nutricional seria:

[...] garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana. (RELATÓRIO BRASILEIRO, 1996, p.1).

Num esforço de precisar o que viria a ser o Direito Humano à Alimentação, Valente e colaboradores optaram por uma redação que, mesmo reafirmando a primazia do alimento na garantia da vida e da cidadania, o relaciona com outras dimensões que, devidamente entendidas, remetem à idéia dos *satisfiers* de Gough, já referida:

Em uma definição mais detalhada, o direito à alimentação é considerado como um Direito Humano Básico, sem o qual não há direito à vida, não há cidadania, não há humanidade, isto é, o direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pelo gênero humano. As pessoas necessitam de alimento apropriado, no sentido quantitativo. No entanto, isto não é suficiente. Para o ser humano alimentar-se, o ato é ligado à tradição, vida familiar, amizade e celebrações coletivas. Quando comendo com amigos, com a família, comendo pratos de sua infância e de sua cultura, indivíduos renovam-se a si mesmos além do aspecto físico, fortalecendo a sua saúde física e mental. (VALENTE *et alii apud* VALENTE, 2002, p.71).

Sob esse prisma, o ato de se alimentar deixa de ser tomado pelo seu significado mais imediato, o de prover o organismo de nutrientes necessários à sua manutenção e desenvolvimento e desloca-se para uma compreensão muito mais elevada. A natureza da alimentação humana como um dos *entitlements* de cada pessoa remete ao significado do Direito Humano à Alimentação como parte indissociável dos demais requerimentos imprescindíveis à liberdade substantiva (SEN, 2003) ou liberdade positiva (PLANT, 1998), conceitos similares que encerram a idéia de que o desenvolvimento integral da pessoa humana é expressão do efetivo controle e disposição, da capacidade de agência e de autonomia crítica que permitem a todo ser humano promover as mudanças necessárias de sorte a viver a vida com sentido (GOUGH, 1998; PEREIRA, 2002).

O efeito dessa nova abordagem sobre a noção de Segurança Alimentar e Nutricional é bastante claro. A idéia de garantia regular e permanente de acesso aos alimentos sem quaisquer restrições ou comprometimentos de outros direitos, abarca mais do que restrições e contingências determinadas por estados de pobreza tomada pelo viés da renda, remetendo-a para uma dimensão em que o controle efetivo sobre as capacidades das pessoas por elas mesmas é o que determina, entre outras coisas, a garantia da segurança alimentar individual. Portanto, a promoção da SAN está muito mais além do que uma combinação envolvendo distribuição de renda, políticas agrícolas e comerciais relacionadas com a garantia da oferta de alimentos e políticas de abastecimento alimentar urbano, que também se centram na oferta pela vertente da distribuição, circulação e comercialização dos alimentos.

Essa abordagem, vem experimentando sucessivos desenvolvimento no Brasil, especialmente a partir das pesquisas e reflexões, dentre outros, de Renato Sérgio Maluf, professor do Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrário da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e um dos mais importantes estudiosos do tema e responsável pela identificação da intersectorialidade na natureza do conceito de segurança alimentar, e da professora Lavínia Pessanha Davis, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, autora de uma alentada investigação sobre as dimensões do conceito de SAN. Ambos detêm, em minha opinião, o mérito de transformarem a compreensão dos significados e conteúdos abrigados no conceito de segurança alimentar e prosseguem influenciando e contribuindo, até os dias de hoje, nessa discussão.

Na secção seguinte, que fecha este capítulo, a discussão estará centrada, primeiramente, nos conteúdos identificados com o conceito de SAN e os aspectos facilitadores e complicadores da natureza polissêmica da noção de segurança alimentar. Em seguida, trato de relacionar esse desenvolvimento com a noção de intersectorialidade defendida por Maluf, preparando o cenário para, por meio da análise dos eixos programáticos extraídos das I e II Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, entender a temática no contexto das necessidades humanas básicas, encerrando a Parte I dessa tese.

2.4 Conteúdos e Natureza Intersetorial do Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

Em passagens anteriores, já houve a oportunidade de assinalar que a discussão sobre segurança alimentar quase sempre é motivada pelo agravamento das assimetrias sociais em razão do desabrigo dos direitos básicos decorrente da desresponsabilização do Estado, regido pela gramática política do neoliberalismo que faz explodir, dentre todas as mazelas, situações de fomes coletivas.

Sem negar a importância da miríade de iniciativas que povoam as agendas políticas de governos nessas ocasiões, as ações emergenciais desencadeadas e, mais recentemente, a elevação dos programas de transferência de renda à condição de principal adversário dos quadros de fome que se abatem sobre as populações pobres, a segurança alimentar sob esse domínio estreita-se num significado em que, a promoção do Direito Humano à Alimentação estaria garantida pelo equilíbrio entre disponibilidade de alimentos, de um lado, e disponibilidade de renda nas mãos das pessoas de outro.

O limite dessa formulação encontra-se na forma como se interpretam a pobreza, a insegurança alimentar e o ponto de arranque para que os indivíduos deixem para trás a condição em que vivem, pelo menos no que toca a exposição à privação de alimentos necessários para garantir a sua saúde. A idéia, como recentemente defendeu o primeiro mandatário brasileiro, que a garantia de três refeições por dia, minimamente, resgataria a dignidade ou a cidadania dos indivíduos é uma ilustração eloqüente de como, costumeiramente, governos entendem o que seria a garantia de um patamar mínimo de justiça social.

Para Sen, uma definição mais apropriada da pobreza, estado inevitavelmente associado à noção de fome e desnutrição, seria a constatação de privações (comprometimentos) das capacidades básicas do indivíduo. Destaca esse economista que o fator renda, ou mais precisamente a insuficiência dela, é sem dúvida uma razão importante, diria mais: decisiva para o comprometimento das capacidades básicas. Contudo, pondera, não é a única razão; e exemplifica observando que questões relativas à idade do indivíduo, ao seu gênero, à sua localização no espaço habitado, dentre outras, podem implicar tanto o comprometimento da renda, quanto a limitação das capacidades. Logo, a questão da renda no contexto da pobreza, ainda que seja decisiva no agravamento das privações, precisa ser

encarada, quando a proposta é superá-la, como integrante de um conjunto de outras variáveis que, tanto quanto aquela, compromete seriamente as capacidades individuais.

A “desresponsabilização” do Estado quanto as suas obrigações primordiais na garantia dos direitos básicos, e a conseqüente transferência dessas para a esfera privada, resultante da adoção de um arranjo de desenvolvimento apoiado na centralidade do mercado e nas necessidades de expansão do capital financeiro, vem estreitando a estrada que conduz à cidadania. Esta, quando tomada sob o significado, segundo o qual a condição de cidadão funde-se com a sua posição de consumidor no mercado de bens e serviços, contribui para estilhaçar a noção de bens públicos cuja natureza, por não comportar a idéia de venda individual (SEN, 2003), perde significado, em prejuízo da noção de cidadania que o novo arranjo apresenta e se propõe defender.

Como corolário dessa gramática político-ideológica, reforça-se a tendência de se operar programas e políticas públicas voltadas para segmentos sociais vulneráveis a partir das estratégias de transferência de renda. A noção de autonomia ou de liberdade substantiva subordina-se, nesse cenário, à posse de renda em detrimento do reconhecimento dos demais direitos básicos e da rigorosa obrigação do Estado de garantir sua realização.

Esse tipo de abordagem, muito freqüente nas justificativas que antecedem a apresentação de propostas de ações e iniciativas voltadas para a promoção da segurança alimentar, tende a reduzir os conteúdos abrangidos no conceito de SAN à condição de subordinados ao fator (in)disponibilidade de renda, que tanto confere quanto retira-lhe substância. Visto de outro ângulo, seria supor que a insegurança alimentar refletiria uma condição própria, quando não exclusiva, dos “sem-renda”⁸. Assim, iniciativas que retirassem

⁸ “*Sem-renda*” nesse contexto deve ser tomado como equivalente à condição de indivíduos expostos a sérias privações de ingressos monetários que os empurrem para abaixo da linha da pobreza, medida adotada pelos organismos internacionais, equivalente a uma disponibilidade de renda insuficiente para garantir acesso a uma dieta alimentar mínima.

essas pessoas do estado de miséria ou indigência, teriam a capacidade, também, de promovê-las a uma condição de segurança alimentar.

À relevância da renda para o acesso aos alimentos no espaço do mercado, por parte dos setores socialmente mais vulneráveis, agregam-se outras compreensões, todas saídas da noção de requerimentos básicos e mecanismos de satisfação adequada às necessidades alimentares. O mercado, sob esse olhar, certamente já não pode ser aceito como local de excelência para a realização do indivíduo, uma vez que, insistir nesse caminho, seria advogar a substituição da obrigação pela noção de mérito ou de filantropia, a ser praticada até que, todos, pela via da garantia da renda obtida, seja por meio de programas de transferência seja pelo trabalho, todos conseguissem a autonomia de poder comprar o que satisfaria suas necessidades.

Nas suas pesquisas sobre o comércio e sua relação com a fome, Madeley (2003) destaca que não é aceitável tomar o alimento somente como uma mercadoria, especialmente por conta de outras dimensões a ele associadas, que o eleva para um patamar de bem social, cuja privação acarreta sérios comprometimentos às necessidades humanas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Susan George (1978) destaca que os alimentos passaram a ser uma fonte de lucros e uma poderosa arma de controle político e econômico de umas poucas nações sobre o restante do mundo e, particularmente, sobre a banda mais pobre composta pelos países de capitalismo periférico. A autora alerta, em tom indignado, que a agricultura praticada pelo bloco dos ricos, principalmente pelos EUA, é uma combinação potencialmente danosa na medida que combina tecnologias sofisticadas com desperdícios e comprometimento ambiental, tudo com o intuito de transformar o produto dessas inversões em mercadorias que por acaso são comestíveis.

Na produção acadêmica do professor Renato Maluf, a questão da insegurança alimentar o leva a percorrer complexas relações, envolvendo: soberania alimentar e os

tratados de comércio internacional; relações estas entre privações de renda e condições de acesso a alimentos, ação do Estado na implementação de políticas públicas, quer sejam estas relacionadas ao abastecimento alimentar, quer remetam à educação, à saúde, ao meio ambiente, à pesquisa e à difusão de tecnologia e aos riscos à promoção da SAN; o Direito Humano à Alimentação e as implicações do seu comprometimento na construção da cidadania.

O estado de insegurança alimentar sob esse enfoque, amplia os significados da idéia de garantia regular, permanente e segura, de acesso aos alimentos nas quantidades e com a qualidade requerida para contribuir para o pleno desenvolvimento da pessoa humana, preconizada para a superação daquela situação. O acesso, ou seu impedimento, não pode ser tomado mais como um problema entre oferta e demanda mediado exclusivamente pela disponibilidade de renda. As novas dimensões que percorrem: da produção ao desenvolvimento e difusão de tecnologias, das políticas agrícolas e pactos e tratados comerciais ao estratégico controle e posse do patrimônio genético de cada nação; da distribuição de renda às políticas de preservação da cultura e tradições dos povos de cada país; da garantia da saúde e educação às preocupações ambientais com vistas às gerações futuras, e muito mais, evidenciam que a dimensão da questão alimentar só existe plenamente se compreendida no campo das necessidades humanas.

Na mesma direção, os estudos de Pessanha voltados para uma precisão mais acurada da noção de segurança alimentar e nutricional, levaram-na, primeiramente, a identificar os fatores geradores de insegurança alimentar (IA) e, em seguida, a conhecer os conteúdos ancorados no significado de cada um deles. Para ela, os fatores associados à condição de I.A seriam: a ocorrência de insuficiência na produção e demais mecanismos de ingresso, que comprometessem a garantia de uma oferta de alimentos compatível com a demanda agregada da sociedade por esses produtos; os problemas relacionados a restrições de acesso aos

alimentos gerando fortes assimetrias – seja em decorrência da insuficiência de renda disponível e nas mãos de maiorias da população, seja por estrangulamentos nos canais de circulação, que refletindo sobre os preços e a oferta, reforçariam aquelas desigualdades; comprometimento das características nutricionais dos alimentos associado à insalubridade derivada do uso indevido de venenos e outros agentes químicos, representando sérios danos à saúde das pessoas – e, por fim, o comprometimento ou impedimento de acesso sobre a base genética do sistema agroalimentar (PESSANHA, 1998).

Uma formulação similar é a que se encontra nas reflexões de Madeley, para quem a condição de IA decorre de razões das ordens mais diversas, unificadas pelo fio da pobreza que compromete a capacidade dos indivíduos de produzir ou comprar seus alimentos.

Antes de identificar os fatores geradores de insegurança alimentar, ele destaca a importância da noção de soberania alimentar nas questões relacionadas com a idéia de segurança alimentar e sua associação à noção de primazia do mercado, defendida por muitos como exemplo de um melhor arranjo para a reversão de quadros de vulnerabilidade:

A ‘soberania alimentar’ é outro conceito que passou a fazer parte do debate sobre alimentação. Trata-se de uma idéia que vai um pouco além da segurança alimentar e poderia ser definida aproximadamente como o direito de países e comunidades determinarem a produção, a distribuição e o consumo de alimentos de acordo com suas preferências e tradições culturais. O conceito de soberania alimentar dá menos importância ao comércio. (MADELEY, 2003, p. 49).

Para Madeley, são fatores que comprometem a SAN: solos pobres, desertificação, desamparo às agricultoras (gênero); desastres naturais ou provocados por manejos não amistosos com o meio ambiente (mudanças climáticas, conflitos pelo uso da água, esgotamento do solo e das reservas pesqueiras); contingenciamento de recursos orçamentários para a agricultura, (especialmente para a que produz alimentos em troca de maior apoio à agricultura de exportação e para as atividades urbanas da indústria, comércio e serviços); forte perfil de endividamento externo e interno; manutenção de estruturas agrárias concentradoras

de terras, seja na função de reserva de valor, seja para uma agricultura de exportação; fragilização dos sistemas de educação e saúde, entre outros (MADELEY, 2003).

Da mesma forma, merece atenção a abordagem de Sen sobre as causas de situações de insegurança alimentar que, no geral, convergem para situações de fome e desnutrição, compreendidas como expressão de privações que comprometam a realização do Direito Humano à Alimentação com qualquer intensidade. Essa observação é importante na medida em que afasta o raciocínio que emerge da urgência que essas situações evocam, traduzido freqüentemente pela idéia de que fome é só mesmo a situação de privação absoluta de acesso aos alimentos, algo que remeta às imagens trágicas da África sub-saariana.

Para eliminar a fome no mundo moderno, é crucial entender a causação das fomes coletivas de um modo amplo, e não apenas em função de algum equilíbrio mecânico entre alimentos e população. O crucial ao analisar a fome é a liberdade substantiva do indivíduo e da família para estabelecer a propriedade de uma quantidade adequada de alimento, o que pode ser feito cultivando a própria comida (como fazem os camponeses) ou adquirindo-a no mercado como faz quem não cultiva alimentos. (SEN, 2000, p. 189).

Nota-se, nessa passagem, assim como em outras relativas às diversas manifestações de privações tratadas por Sen, que a identificação de uma condição de insegurança alimentar se encontra dimensionada a partir do comprometimento do controle efetivo das capacidades individuais, expresso a partir da fragilização dos *entitlements*.

As deficiências nessa dimensão intrínseca e exclusiva da natureza humana, provocada pela assincronia entre o indivíduo vulnerável e seus direitos e o reconhecimento disso pelo Estado e pela sociedade são sempre multicausais decorrência indissociável da unidade das capacidades que animam a gramática de agência e autonomia crítica imprescindível à dignidade da existência humana. Logo, identificar causas e emular superações que expliquem e revertam uma situação de insegurança alimentar exige, acima de tudo, que isso se dê pela compreensão dos comprometimentos verificados no controle de todas as capacidades humanas.

A essa altura, sobre essa reflexão, duas situações podem ser identificadas. Uma primeira, já suficientemente debatida, relaciona insegurança alimentar e pobreza com o comprometimento concomitante de outras capacidades, o que retira a centralidade do papel da renda, sem, contudo, negar-lhe a condição de variável relevante na promoção da cidadania, e reafirma a noção da alimentação como requerimento básico na satisfação adequada das necessidades humanas primordiais, pedra angular da noção de cidadania.

Já a outra situação, não se apresenta tão facilmente para ser identificada. Ao contrário, exige certo esforço de abstração para que se possa entendê-la.

O movimento inicial está relacionado com a noção de insegurança alimentar. Compreendê-la como a expressão do conjunto de fatores que impedem ou restringem o acesso das pessoas aos alimentos, seja por insuficiência da oferta, do estrangulamento dos canais de circulação, seja por insuficiência de renda das camadas mais pobres da população, não satisfaz.

No cotidiano, muitos são informados, com frequência, sobre a evolução dos distúrbios alimentares provocados pela ingestão inadequada e exagerada de alimentos; o surgimento e a explosão de problemas de saúde relacionados direta e indiretamente por esse consumo; as incertezas quanto ao futuro diante da depredação ambiental em nome de novos espaços de produção para atender a uma demanda, não mais explosiva, mas cada vez mais complexa nas suas relações com o alimento, a refeição e às exigências do trabalho, da vida. A noção de segurança alimentar em contraposição a de insegurança já não se esgota nos problemas que emergem da pobreza, todos representados pelas restrições de acesso em virtude das limitações de renda. Mais abrangente é a idéia da SAN para o âmbito dos direitos sociais, econômicos e culturais, dotando-a de uma dimensão ampla que abriga questões que tanto influem na qualidade e quantidade de alimentos, quanto na garantia de continuação da

existência adequada das condições para que a humanidade e o mundo que a contem, não desapareçam.

Tendo em vista esse quadro e seguindo o arranjo proposto por Pessanha (1998), segundo o qual seria possível identificar conteúdos abrigados sob a noção de SAN a partir dos elementos identificados como geradores de uma condição de insegurança alimentar, a dimensão apontada mais acima como a nova face do conceito de segurança alimentar torna-se parametradora.

Essencialmente, a pesquisadora propõe quatro conteúdos a partir dos quais a noção de SAN se apresenta na sua integralidade: oferta e produção de alimentos, regular e suficiente; acesso permanente à alimentação; alimentos seguros e domínio real sobre a base genética do sistema agroalimentar do país.

2.4.1 Oferta e produção de alimentos

Aqui, nossa primeira incursão envolve os mecanismos e interpretações políticas relacionados com a existência de uma oferta permanente de alimentos, disponível e possível de ser apropriada internamente, de modo a não inibir a demanda agregada por alimentos, seja por assincronia entre disponibilidade e procura, seja por instabilidades nos preços desses alimentos.

Essa faceta da noção de SAN, talvez seja a mais conhecida e discutida, até porque suas dimensões remontam ao tempo em que o alimento e a posse dele tinha a natureza de arma estratégica para nações e Estados. A face da insegurança alimentar no outro lado dessa moeda, pode ser tomada na forma do risco de instalação de processos de fomes coletivas (SEN, 2003) ante a ocorrência de quebras de safra e crise políticas que comprometam tratados comerciais e outros intercâmbios.

Pertence a essa dimensão, que combina temas próprios do abastecimento alimentar com geopolítica, a noção de soberania alimentar compreendida como a combinação de uma dimensão interna dada pela auto-suficiência, decorrente da produção agrícola e da capacidade de obter alimentos, tanto interna como externamente.

A soberania alimentar vista, nesse caso, como imagem da existência de uma oferta de produtos e o seu respectivo controle pelos governos – de modo a assegurar que esta seja perene e suficiente às necessidades internas de alimentos – contribui para que sejam devidamente compreendidos o papel dos mercados (interno e externo), as conexões e conflitos entre os conteúdos do sistema agroalimentar e os processos econômicos e sociais dos países e as ações sob a forma de políticas públicas orientadas para a consecução do direito humano à alimentação, na promoção da segurança alimentar (MALUF, 2000).

Tal associação, da noção de segurança alimentar com os elementos que devem garantir uma oferta de alimentos perene e suficiente, inspira inevitavelmente medidas protecionistas como forma de cumprir o objetivo estratégico interno – atender à demanda agregada – ao mesmo tempo que, do ponto de vista externo, a soberania alimentar converte-se em poderosa moeda de troca na construção das relações entre nações, seja igualando-as, no caso dos países desenvolvidos, seja contribuindo para reforçar laços de dependência, quando o eixo se desloca para as nações pobres.

A garantia de manutenção da oferta interna de alimentos envolve, como é possível depreender, bem mais do que a busca de uma produção diversificada e suficiente que, ao mesmo tempo em que remunere os produtores, garanta que esses alimentos cheguem em quantidade e regularidade necessárias, aos pontos de distribuição, livres dos sobrepreços produzidos por intermediações desnecessárias, de sorte a pelo menos não ampliar a distância entre a renda e os preços no mercado. Haveria ainda de garantir a constituição de estoques

reguladores, estratégicos e de emergência, que, sob o controle do governo central, permitisse a intervenção no mercado e a sustentação de políticas assistenciais de distribuição de alimentos.

Trata-se, essa, de uma questão estratégica da maior relevância política, especialmente quando, quem busca a auto-suficiência, são países periféricos, em que o problema da garantia de uma oferta autônoma é sempre posta em contraste com as possibilidades e riscos de se obter suficiência combinando a produção interna com importações de alimentos. Para Luna (1997), a estratégia dos defensores da geração de auto-suficiência, através da forte presença de políticas governamentais de estímulo e controle, levam em conta que:

- a ausência de um mercado mundial perfeitamente competitivo, invalida a suposição teórica da vantagem comparativa;
- os países industrializados adotam um forte protecionismo na sua política agrícola em áreas nas quais é difícil encontrar vantagens comparativas;
- muitas vezes, a instabilidade dos preços internacionais pode agravar a restrição de divisas, de modo que a possibilidade do termo de intercâmbio desfavorecer países em desenvolvimento não poder ser subestimada;
- os cultivos de exportação podem aumentar a produção e a entrada de divisas, mas se todas as nações o tentassem simultaneamente, o aumento considerável da oferta reduziria os preços internacionais e os benefícios para os países em desenvolvimento;
- um aumento na entrada de divisas originado por maiores exportações agrícolas não necessariamente implica maiores importações de alimentos;
- os cultivos de exportação normalmente interrompem o vínculo produção-autoconsumo que caracteriza a agricultura tradicional, de modo que o fortalecimento dos mecanismos de mercado pode prejudicar ainda mais as

populações pobres e suscetíveis à insegurança alimentar (LUNA *apud* PESSANHA, 1998).

Algumas observações finais envolvendo o debate em torno da auto-suficiência e oferta de alimentos merecem nossa atenção. A primeira, mais evidente, relaciona-se à condição de insegurança alimentar e à contribuição na superação dessa insegurança, a partir da garantia de uma oferta regular e permanente de alimentos.

Parece suficiente, em termos gerais, compreender que, pelo menos potencialmente, a existência de uma oferta capaz de garantir o atendimento da demanda agregada de alimentos na sociedade é um elemento importante na superação da insegurança alimentar resultante de um quadro de restrições de acesso físico à comida por conta de indisponibilidade dela.

Esse aspecto, contudo, não dá conta de todo o problema quando a noção de segurança alimentar com a qual se trabalha, refere-se à garantia de acesso regular, permanente, de todos, aos alimentos, nas quantidades e com a qualidade necessária, para contribuir com o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Primeiramente porque o acesso aos alimentos, se realiza predominantemente no espaço dos mercados e, por conseguinte, há que pressupor a existência de renda nas mãos dos indivíduos de sorte a garantir-lhes o poder comprar tais alimentos. Isso explica a condenação de uma parcela significativa da população ao subconsumo com todas as implicações que isso provoca.

Menos óbvia do que essa restrição é a composição da oferta de alimentos. Esta pode, comprometer a condição de segurança alimentar se apresentar-se, na forma de produtos alimentares tanto inseguros do ponto de vista da sua qualidade comprometida pelo uso de elementos nocivos à saúde (venenos, adubos químicos em excesso, componentes químicos duvidosos ou pouco conhecidos, adicionados nas formulações de produtos processados, etc.), quanto pela introdução de novos hábitos e práticas alimentares que contribuem para destruir a

cultura gastronômica dos povos, anulando identidades e alimentando modismos que ampliam dependências de padrões sob monopólio.

Em a “História da Alimentação” (Estação Liberdade, 1998), Flandrin e Montanari destacam os riscos da moderna condenação feita por sociólogos e especialistas de *marketing* dos rituais das refeições, na qual a banalização do ato de se alimentar vem, a partir das práticas norte-americanas, dando lugar a uma cozinha artificial, capaz de anular identidades locais – desejo esse sempre presente no imaginário social, em particular das elites e dos que buscam nos maneirismos daquela, poder se imaginar como se dessa casta fizesse parte: “Somente o homem comum se contenta com os alimentos oriundos da região”, escrevia Cassiodoro em nome de seu soberano Teodorico, na Itália gótica do século VI (FLANDRIN & MONTANARI, 1998, p. 868).

Sob esse enfoque, a noção de insegurança alimentar desborda o cenário das restrições da renda no qual costuma ser ancorada e avança para um problema cada vez mais preocupante no mundo contemporâneo. Portanto, tão essencial quanto ter o que comer, é saber o que está sendo oferecido para as pessoas se alimentarem. Logo, a dimensão a ser assumida pela existência de uma oferta de alimentos regular, permanente e suficiente para atender à demanda agregada de alimentos na sociedade, impõe, para ser tomada como um dos conteúdos presentes na noção de segurança alimentar, que essa disponibilidade seja mediada tanto pela garantia de acesso quanto pela segurança do alimento.

2.4.2 A garantia de acesso aos alimentos

Observou-se o papel da oferta na promoção da segurança alimentar na sociedade ao mesmo tempo em que se discutia que, de fato, a garantia da disponibilidade de alimentos nos níveis requeridos para a alimentação adequada de todas as pessoas envolvia outras variáveis

tão importantes quanto à produção de alimentos em si. Por diversas ocasiões ao longo do texto, observou-se que o enfoque produtivista perdera força, entre outras coisas, para o papel exercido pela relação entre a disponibilidade de renda nas mãos das pessoas e o pleno exercício de suas capacidades.

Assim, a questão representada pelas restrições e condicionalidades para o acesso aos alimentos quase sempre é um tema que pertence ao escopo das discussões sobre a pobreza. A fome, disse-se com frequência, é a face mais perversa e visível da pobreza. Ainda que essa definição possa dar conta da situação, fico com a indignação expressada por Susan George: “A fome não é um flagelo e sim um escândalo” (1997, p. 823).

Nos seu estudo, “O Mercado da Fome” (1978), a referida autora se dedica a construir com argumentos sólidos as explicações das causas dessa vergonha no mundo, concluindo que a fome é resultado do controle que os ricos (nações e povos) exercem sobre os alimentos. Só passa fome no mundo, quem é pobre afirma ela.

Na sua luta pela promoção da dignidade humana, a partir da eliminação da fome no mundo, Josué de Castro destacava que essa eliminação não era uma tarefa só imaginável no campo da fantasia. Tratava-se de um objetivo perfeitamente realizável a partir do engenho e da arte dos homens e dentro das possibilidades da Terra. Para tanto fazia um alerta:

É preciso, antes de tudo, procurar extirpar do pensamento político contemporâneo esse conceito errado da economia como um jogo, no qual devem existir sempre uns que tudo percam para que outros tudo ganhem. É preciso fazer da economia um instrumento de distribuição equilibrada dos bens da terra para que ninguém possa, no nosso tempo, defini-la como fez em tom amargo, Karl Marx, no século passado (XIX), como sendo a ‘ciência das misérias humanas’. (CASTRO, 1959, p. 467-8).

Em Sen & Drèze (2002), a fome é apresentada como um problema de ordem muito mais política e ética do que propriamente expressão de restrições de oferta ou resultante de assimetria entre a disponibilidade de alimentos e as dimensões populacionais do mundo. Para Pessanha (1998), a contribuição das discussões sobre a pobreza, capacidades e privações de liberdades substantivas, decorrentes daquela situação, tratadas pelos autores acima citados em

Hunger and Public Action, constituem-se num marco importante nas reflexões sobre a insegurança alimentar e suas causas, na medida em que a pobreza e suas causas ganham dimensões políticas. Citando Luna (1977), Pessanha concorda com a compreensão deste de que “a insegurança alimentar é decorrente da deficiência dos arranjos institucionais que garantem a capacidade de acesso aos alimentos, gerando uma falha nos direitos de aquisição dos mesmos” (PESSANHA, 1998, p. 34).

Esse aspecto, muito bem observado pela pesquisadora, suscita a possibilidade de se refletir sobre as dimensões da noção de garantia de acesso aos alimentos, num contexto de economia de mercado e numa sociedade marcada por fortes assimetrias sociais.

Segundo Sen (2001), a diversidade de características físicas e sociais nos fazem a todos, criaturas diversas e tal diversidade, quando o foco da questão é compreender e avaliar as desigualdades na sociedade, dificilmente pode ser organizada em um receptáculo que possibilite uma leitura segura das causações das diferenças, sem que se valha para tal, de um intrincado mosaico de relações. Em vista desse complicador, quase que inevitavelmente, recorre-se a um expediente bastante eloquente quando se trata de explicar quem é quem numa sociedade mediada por tantas diferenças entre seus componentes: a distribuição da renda tende a ser o instrumento mais utilizado nesses casos, pela obviedade do desenho que emerge da sua aplicação.

Contudo, destaca esse mesmo autor que se a distribuição da renda pode oferecer um cenário no qual facilmente se identificam pobres e ricos ou mesmo diferenciam-se os muito pobres e muito ricos dos demais, o foco na renda limita a compreensão uma vez que não permite detectar a extensão das desigualdades quanto às oportunidades e capacidades de cada um dos segmentos.

O problema não surge apenas do fato de que a renda é somente um meio para fins a que na realidade visamos, mas da existência de outros meios importantes, e variações interpessoais na relação entre meios e nossos vários fins. (SEN, 2001, p. 160).

Essa mesma percepção pode ser observada em Pessanha (1998) e Luna (1997) que, analisando, cada qual separadamente, os impactos das restrições de acesso na promoção da segurança alimentar, chamam a atenção para o fato de que a aquisição de alimentos não depende exclusivamente da disponibilidade de alimentos, mas de diversos outros fatores, como a educação, a localização do indivíduo no espaço onde vive, seu trabalho, suas relações na família, as condições do espaço habitado e a saúde que, juntamente com a distribuição da renda, dão forma à dimensão de insegurança alimentar por insuficiência de consumo decorrente de restrições de acesso aos alimentos por parte dos segmentos mais vulneráveis socialmente.

Em *Development as Freedom* (1999) Sen, discorrendo sobre fomes coletivas e outras crises, destaca que a superação da fome no mundo deve ser encarada a partir de situações de privação persistentes, endêmicas à pobreza. Contudo, pondera que isso só pode ser possível na medida em que, ao se analisar a fome, se faça a partir da consistência da noção de liberdade substantiva (*freedom*) do indivíduo e de sua família quanto às reais possibilidades de estabelecerem a propriedade (*entitlement*) de uma quantidade de alimentos ser necessária e suficiente à satisfação das suas necessidades tanto do estômago quanto do espírito.

É de notar que todos os autores citados nesta seção, trabalham com a noção de insegurança alimentar por restrição de acesso, em virtude de limitações de posse de renda num contexto que não permite imaginar-se a superação do problema apenas com a sincronização dos preços dos alimentos e renda disponível para adquiri-los nas quantidades necessárias ou ainda, com arranjos que pela posse da produção individual ou familiar assegurem o consumo desses alimentos.

Todas as abordagens remetem para uma compreensão dos problemas relacionados com restrições de acesso aos alimentos, pertencentes ao campo das causas que comprometem os meios requeridos para a satisfação das necessidades humanas. Decididamente, apenas

mediante um esforço de raciocínio descomunal seria possível trabalhar as questões relacionadas com restrições de acesso sob o foco exclusivo da má distribuição de renda e seus efeitos na pobreza.

Contudo, é possível identificar nos desenvolvimentos apresentados, que não se trata disso. Ainda que a insegurança alimentar tenha suas dimensões melhor definidas no âmbito da insegurança social, esta última reproduz um complexo conjunto de *entitlements* que fragmentam a cidadania pelo enfraquecimento ou supressão da capacidade de agência e autonomia crítica dos indivíduos.

A noção de insegurança alimentar que emerge dessa compreensão não só revela o impacto da pobreza nos níveis de autonomia (capacidades e agência) e liberdades substantivas dos indivíduos como faz ver que falhas no arranjos de desenvolvimento social e econômico – traduzidos em problemas ambientais, fragmentação dos processos de saúde pública, desemprego, falhas na educação pública, comprometimentos nas garantias de acesso e difusão do conhecimento – representam um risco efetivo para garantia da segurança alimentar num contexto de pleno desenvolvimento humano.

Assim, o conteúdo de garantia, para todos, de acesso regular e permanente aos alimentos, remete a um duplo significado. De uma forma mais direta, reporta-se às condições requeridas para que todos os indivíduos tenham garantido o Direito Humano à Alimentação. Decorre das condições para realização desse direito, o outro significado, expresso nos arranjos necessários à consecução dos demais requerimentos que suportem uma condição de pleno desenvolvimento da pessoa humana e que não se resume exclusivamente nos níveis nutricionais exibidos pelas populações.

2.4.3 Segurança alimentar e a noção do alimento seguro

Na noção de segurança alimentar, a idéia de alimento seguro, com garantia de que os atributos nutricionais e sanitários presentes na comida a ser ingerida não venham provocar quaisquer tipos de danos à saúde do indivíduo, é uma discussão que alimenta fortes embates. Evidente que as disputas de opinião sobre o significado da idéia de qualidade dos alimentos, envolve variações sobre a noção de segurança e não, como poderia supor um leitor desavisado, a oposição do requerimento da segurança a uma idéia de que a insegurança, na verdade, seria uma condição derivada da inadequação da manipulação dos alimentos. Em outros termos, o problema não é o que se come, mas sim, de quem prepara a comida. Inicia-se, pois, enfrentando este que considero um falso dilema.

A história da humanidade é marcada por incontáveis relatos de tragédias que dizimaram milhares de vidas em razão das péssimas condições de higiene no cotidiano das populações, particularmente as citadinas, nos séculos iniciais da urbanização (refiro-me aqui, aos primórdios da Revolução Industrial, entre fins do século XVIII e início do XIX). Com freqüência a mortandade provocada pela peste e doenças infecto-contagiosas assumia proporções descomunais por conta de fragilidades na saúde das pessoas, resultante da soma de desconhecimentos e ignorâncias com um robusto conjunto de privações e inadequações alimentadas pelo espírito selvagem do lucro a qualquer preço.

O romance de Upton Sinclair —descrevendo as sensações olfativas e visuais que tanto provocavam asco quanto “dopavam” os migrantes que, nos anos 1800, deslocando-se de trem para Boston, ao passarem pelos currais nos arredores da cidade onde ficava o gado que iria para o abate ou para revenda, comenta Armesto (2004) —, oferece uma imagem emblemática de como o processamento da comida à época seguia a mesma trilha de uma

industrialização que entendia que o único e certo caminho era mais industrialização e, assim, gerava impurezas, estimulava adulterações e corrupções:

Faziam [a alimentação] com gado velho e aleijado, coberto de furúnculos. Quando você enfiava a faca neles, explodiam e espirravam uma coisa fedorenta no seu rosto. [...] Foi essa coisa horrível, feita de carne bovina embalsamada, que muitas vezes tinha matado mais soldados americanos do que as balas dos espanhóis. Ratos mortos eram jogados na comida com os restos do lixo varrido do chão. Comparando com as outras coisas que entravam na salsicha, um rato envenenado era um petisco. (ARMESTO, 2004, p. 316).

Se a industrialização dos alimentos, por um lado, significara, num determinado momento, até quase o final do século XIX, mais um gerador de riscos à saúde que à época sofria constantes abalos pela precariedade dos meios disponíveis para a sua promoção, de outro lado, representou um importante aliado para a superação de determinados mitos envolvendo a alimentação, especialmente a partir do final daquele século quando a indústria foi tocada por uma verdadeira obsessão na busca de processos que resultassem em alimentos seguros do ponto de vista sanitário. A busca por um alimento uniforme, seguro e previsível (ARMESTO, 2004) em função dos avanços da legislação sanitária mais rigorosa, ainda que representasse novos e mais elevados custos para os produtores de comida elaborada, sinalizava que, na sociedade, a eclosão de práticas higiênicas, significavam novos e muito mais rentáveis negócios.

No tratado escrito por Francisco da Fonseca Henríquez, médico do rei de Portugal D João V, em fins do século XVII, tratando da saúde e dos costumes alimentares, destaca-se:

A familiaridade ou aversão que os estômagos têm com os alimentos faz com que sejam bons ou maus e não as qualidades e modo de substância de que são dotados; e por isso não há alimentos tão bom que para algumas naturezas não possa ser mau, nem alimento mau que para outras não possa ser bom [...] E por isto deve cada pessoa usar daqueles que melhor se acomodarem a sua natureza, sejam eles da classe que forem.

Qualitas cibi (diz elegantemente Plêmpio) non est magnopere curanda, si sano sis corpore et tale genus cibi naturam non offendat. Não se deverá cuidar muito da qualidade do alimento, se estás com o corpo são e tal gênero de alimento não ofenda tua natureza. (HENRÍQUEZ, 2004, p. 48).

A referência do médico da Corte Portuguesa não se trata, nem de longe, de uma defesa contra as preocupações com a qualidade do que se consome. O que de fato – e essa é uma qualidade reconhecida na sua obra “Âncora Medicinal: Para Conservar a Vida com Saúde” (2004) – se pretende realçar com essa referência, é a conservação da saúde como requisito imprescindível à qualidade de vida.

A razão para a essa altura para ter-se utilizado essa referência, advém de que a idéia do “primado da limpeza”, que marcou a indústria de alimentos no final do século XIX, se por um lado introduziu a noção de alimento seguro (que sem dúvida pode ser tomado como um passo importante na promoção da saúde pública), de outro deu início a um processo até hoje em marcha, de transformações de hábitos e práticas alimentares, em que o aspecto comercial quase sempre se sobrepõe a tudo o mais. Na esteira do primado da limpeza, ganhava força a noção do alimento-mercadoria, um arranjo que estreita a noção de comida e reafirma posições contra as quais, muitos de nós nos debatemos, de que a realização do direito à alimentação está condicionada à capacidade das pessoas de comprarem o que necessitam no mercado.

De fato, outras qualidades intrínsecas à comida que percorrem desde a noção de alimento seguro e contemplam os ritos e tradições que animam hábitos alimentares, paladares e aromas passaram a perder força já no século XIX. As cidades se expandiam rapidamente, as famílias se organizavam cada vez mais de modo distinto na condução das tarefas da casa em virtude da presença da mulher no mercado de trabalho, as práticas alimentares experimentavam profundas transformações no ritmo do progresso. Novas indústrias introduziam alimentos processados, equipamentos para facilitar o trabalho doméstico, e multiplicavam-se restaurantes, diferentes das estalagens que outrora cumpriam uma dupla função, como destaca Flandrin:

Em verdade duas funções bastante diferentes. Por um lado uma função gastronômica, cuja novidade já tem sido amplamente sublinhada pelos historiadores: alguns restaurantes tornaram-se templos da alta cozinha [...] Mas os restaurantes igualmente tiveram uma outra função, a de alimentar cotidianamente uma clientela cada vez mais numerosa de homens e mulheres

que deixaram de fazer as refeições em casa – porque já não existe alguém para prepará-las ou porque trabalham muito longe de casa. Em ambos os casos, esse exílio dos consumidores remete às transformações da economia, ao trabalho feminino e à expansão das aglomerações urbanas. (FLANDRIN, 1998, p. 701).

Nesse ponto, tanto Oliveira e Tébaud-Mony (1996), Pessanha (1998), Flandrin & Montanaro (1998) quanto Armesto (2004) concordam que o padrão alimentar das sociedades ocidentais, iniciado nos finais do século XIX e consolidado entre fins dos anos 1960 e 1970, respondeu e, em certa medida, ainda responde pelo acelerado processo de transformação tanto na produção quanto nas práticas de consumo de alimentos no mundo:

No âmbito do consumo, diversos fatores foram responsáveis pelas transformações que ocorreram nos estilos de vida, tais como a urbanização e a industrialização, a intensificação do trabalho feminino, a evolução do marketing, induzindo uma intensa mudança de hábitos alimentares. As mudanças no comportamento do consumidor se refletiram na formação de preferências dirigidas para alimentos industrializados, alimentação fora do domicílio, compra de alimentos nos supermercados, praticidade e economia de tempo no preparo das refeições. (PESSANHA, 1999, p. 40).

O mundo do trabalho mudou a relação do indivíduo e da família com a alimentação. Mas, não foram só os impedimentos – em função do aumento da distância entre a moradia e o local de trabalho e a insuficiência do tempo disponível para o deslocamento entre um ponto e outro da cidade, nem a forte presença das mulheres no mercado, para ficar nesses dois exemplos mais óbvios – os responsáveis pelas transformações. Um novo ritmo de vida, ditado por uma relação do indivíduo com o espaço – onde o efêmero substitui o perene no rastro da flexibilização de valores e uniformização de comportamentos e padrões – promoveu uma revolução no âmbito do consumo. O pensamento de Hipócrates, segundo o qual aquilo que é por longo tempo usual, ainda que seja pior, costuma ser menos nocivo do que o é desusado (HENRÍQUEZ, 2004) quando aplicado nas relações de consumo e práticas alimentares, perde força explicativa.

Armesto chama a atenção para uma idéia que nos anos 1970 (portanto, a pouco mais de três décadas) ganhou ares de verdade incontestável. Os esforços de *marketing* para expandir continuamente a venda de produtos de alimentação processados, consolidaram no

imaginário social que a saúde sempre será beneficiada por ingestão de preparações manipuladas em laboratórios. O controle da qualidade e da regularidade na composição desses preparados, os converte em ícones da modernidade saudável. A propaganda obteve um êxito invejável: vender alimentos que não são alimentos. Nunca houve, na história, tão escancarada pré-disposição do público em aceitar, em nome de uma saudável alimentação, tantos alimentos artificiais:

A idéia de que, em geral, a saúde é beneficiada pela ingestão de preparações feitas em laboratórios, tais como adoçantes artificiais, margarinas, sacarina sintética, etc. é uma ofensa tanto à inteligência quanto ao paladar. Conselhos sobre saúde, sem uma meta determinada, a respeito desses assuntos por parte de governos e agências de educação na saúde, não trazem qualquer benefício, a não ser para os interesses investidos nos produtos. No longo prazo eles subvertem a política racional de saúde ao induzir uma mentalidade de alarmismo desnecessário, desacreditando as campanhas de saúde de um modo geral. Com isso, as pessoas provavelmente dão menos atenção aos conselhos oficiais sobre higiene, fumo e comportamento sexual, esses sim, verdadeiramente importantes. (ARMESTO, 2004, p. 318).

Pessanha (1998) comenta, baseada na discussão sobre evolução e transformações nos hábitos alimentares nas sociedades industriais levada por Oliveira e Thébaud-Mony, que, a despeito de existir uma tendência à universalização de determinadas práticas e preferências envolvendo alimentos, são numerosos os fatores que podem concorrer, seja para reforçar esse movimento, seja para contrarrestá-lo. Ela cita fatores de ordem econômica, social, nutricional e cultural como agentes ativos nas duas direções, o que termina por reforçar diferenças de padrões e preservar hábitos e costumes próprios de cada país, região e mesmo populações; seguro é que a diversidade e as desigualdades seguem sendo um importante anteparo a impedir, pelo menos em alguma medida, que se estabeleça uma homogeneização de práticas alimentares, sonho e pesadelo da sociedade contemporânea.

Na mesma direção se encontra Armesto (2004), para quem, em relação ao futuro da comida, existem bons motivos para otimismo. Ao fenômeno da emergência de grandes corporações e transnacionais gigantescas, que logo estabeleceram um controle sobre o segmento alimentar na tentativa de desenvolver um “gosto padronizado”, que em qualquer

parte do globo fosse reconhecido e, o principal, demandado pelo consumidor, parece que dá sinais de esgotamento. Mesmo gigantes alimentares vêm promovendo mudanças naquilo que vendem e na forma como apresentam seus produtos. O enfoque da qualidade associado às preferências e tradições de um país ou de determinadas comunidades, começam a ter peso. Porém, bem mais animador é a tendência cada vez mais pronunciada, mesmo entre jovens, de uma noção de alimentação saudável e da volta à idéia das refeições feitas em torno de uma mesa, em oposição ao costume do lanche rápido dos balcões de plástico.

Na hipótese formulada por Spers (*apud* PESSANHA, 1998), fatores como renda, acesso à informação, idade e interesse sobre a questão alimentar exerceriam influência sobre o consumidor quanto às exigências de qualidade e segurança (de sanidade e propriedade nutricional) daquilo que consome. Destaca o autor que duas ordens de atributos são consideradas no exercício da opção por consumir um alimento. O primeiro, é definido a partir das qualidades extrínsecas do produto: tamanho, cor, formato, apresentação; e, o segundo, abarca as qualidades intrínsecas, como ausência de resíduos, presença de conservantes e aditivos químicos, valor nutricional, confiança na marca do produto. Se a primeira ordem de fatores pode ser tomada como comum à maioria das pessoas, a segunda, de acordo com Spers, estaria mais presente no comportamento de consumidores de maior renda e melhor nível de informação.

Sem dúvida, essas duas diretivas devem ser consideradas como importantes no cotidiano do consumidor dos dias de hoje. Contudo, parece arriscado tentar estabelecer um comportamento construído a partir desses pontos e indicá-lo como padrão. O pressuposto de que o binômio renda e informação caminham juntos tem um relevante componente empírico que pode não se verificar de modo igual para todos os aspectos da vida das pessoas.

Pesquisas sobre preferências de consumidores, estratificadas por classes sociais a partir da renda e nível de escolaridade, revelam uma substantiva convergência quanto à

composição da dieta básica e preferência por marcas líderes do mercado de famílias pertencentes a cortes de renda bem distintos. Embora esses expedientes destinem-se preferencialmente à orientação de estratégias de *marketing* de empresas produtoras e varejistas, e por força dessa direção não é possível extrair detalhes mais refinados sobre as práticas gastronômicas, apenas se conhece a preferência pelo produto e não como ele é utilizado, guardado e consumido. Portanto, não é exagerado nem temerário afirmar que na atualidade a renda pode ser impeditivo de acesso quantitativo, mas seguramente não responde por remeter ao risco por desconhecimento, mais os pobres do que os ricos.

Prefiro concordar com a impressão revelada por Armesto, de que nada há que confirme, com segurança, que as promessas de qualidade e pureza para as comidas industrializadas tenham sido escrupulosamente cumpridas. O processamento de grandes quantidades de alimentos sempre oferece o risco de que um erro provoque danos à saúde de milhões. São comuns os surgimentos de novos tipos de contaminações, como o caso recente do mal da vaca louca, resultante de descuido em um dos elos da cadeia produtiva. O uso intensivo de hormônios artificiais e antibióticos para apressar o crescimento de animais e combater os riscos de doenças, potencializadas pelo manejo de grandes plantéis em espaços diminutos – tudo em nome de uma melhor relação custo/taxa de conversão e preço de venda, processos industriais pouco confiáveis que permitem exércitos de bactérias alojados em produtos congelados – são exemplos conhecidos dos riscos presentes no cotidiano da alimentação.

Essas ameaças já haviam atingido níveis alarmantes ainda na década de 1960. Foi nesse período que a Organização Mundial da Saúde e a FAO, formularam o Código Alimentar Internacional – *Codex Alimentarius*, reunindo diretrizes e proibições quanto à produção e industrialização de alimentos visando à proteção à saúde do cidadão. Na mesma direção, de proteção ao direito do indivíduo quanto às garantias daquilo que consome, diversos países

adotaram legislações de proteção ao consumidor que responsabilizavam fabricantes e distribuidores (atacadistas e varejistas) de mercadorias por eventuais fraudes e danos.

Mais recentemente uma nova ameaça à segurança dos alimentos ganhou corpo incendiando discussões acaloradas entre defensores de uma duvidosa modernidade representada pela manipulação genética voltada para “alimentos especiais”, e os que defendem a necessidade de um conhecimento mais profundo e seguro quanto às conseqüências desses procedimentos tanto para o organismo humano como também para o ambiente – já que a produção de organismos geneticamente modificados, acredita-se, vai interferir de modo ainda desconhecido no ecossistema.

Como bem ressalta Pessanha (1998; 2005), atributos intrínsecos de qualidade dos alimentos não podem ser detectados pelo tato, paladar, visão e olfato. O que poderia acrescentar informações relevantes para a garantia de qualidade e segurança dos alimentos seria uma rotulagem que desse conta, com clareza, da composição real do que se está consumindo. Porém, é preciso considerar que:

A rotulagem possibilita ao consumidor a escolha entre produtos com características diferenciadas, mas a confiança dos consumidores nos sistemas de rotulagem exige a capacidade de distinguir os produtos alimentares e a separação de seus atributos ao longo do sistema produtivo. A separação de atributos de produtos alimentares, dá-se por dois métodos: a segregação e a preservação de identidade. (Estados Unidos, Departamento de Agricultura, 2002; PESSANHA & WILKINSON, 2005, p. 86).

Basicamente o processo de segregação consiste, de modo rudimentar, em separar lotes de matérias-primas alimentares de sorte a evitar que produtos obtidos com técnicas e insumos distintos se misturem pelo critério da variedade e tipo. Mas, esse método, ponderam Pessanha e Wilkinson (2005), por não exigirem rastreabilidade ao longo da cadeia alimentar, está sujeito a imperfeições que podem comprometer-lhe a credibilidade, especialmente ante a polêmica em torno dos organismos geneticamente modificados.

Mais precisos e confiáveis, os sistemas de preservação de identidade concentram sua atenção no manejo e comercialização de matérias primas certificadas, uma distinção de

qualidade que assegura a adequação da matéria prima em consonância com normas de qualidade e segurança ao longo de toda cadeia agroalimentar.

Como observa Spers:

Para que um produto chegue com segurança às mãos do consumidor, percorre um caminho dentro da cadeia produtiva alimentar onde as atividades estão fortemente relacionadas. Portanto, saber quais são os pontos críticos desse percurso, e como a qualidade do alimento é afetada ao longo da cadeia, é um fator indiscutivelmente essencial. [...] Será a somatória das ações ao longo da cadeia que irá determinar a segurança do produto. (*apud* PESSANHA, 2005, p. 46)

Não obstante, os indiscutíveis avanços nos cuidados quanto à produção de alimentos e robusto desenvolvimento de legislações de proteção ao consumidor e definições sobre processos de manipulação e comercialização dos mesmos, a idéia de alimento seguro não se esgota na dimensão sanitária do produto. A falta de uma legislação mais rigorosa e de um monitoramento mais responsável sobre a propaganda e *marketing* envolvendo comida tem contribuído para que novos riscos à saúde, decorrentes da subversão de tradições e culturas gastronômicas, tenham atingido níveis alarmantes. Os casos de obesidade mórbida que atingem tanto ricos quanto pobres, expressão de uma nova ameaça – o consumo de um tipo de alimento que, como bem classifica Armesto, são alimentos que não são alimentos, manipulações artificiais que injetam grandes doses de calorias vazias e, em certos casos, superdoses de proteínas modificadas, na forma de alimentos de conveniência, apresentados por um *marketing* tão engenhoso quanto nefasto, reproduzindo o mesmo caminho percorrido no passado pelo tabaco e pelo hábito de fumar.

A demanda por um alimento seguro como um dos requisitos essenciais para a promoção da segurança alimentar na sociedade reivindica para sua adequada satisfação que haja, em primeiro lugar, uma forte intervenção do Estado que, por meio de ações de governo, venha estabelecer leis, exercer a fiscalização e o controle de todos os processos desenvolvidos ao longo da cadeia agroalimentar, nas relações de consumo e na preservação das tradições e cultura gastronômicas da sociedade.

Nota-se, portanto, que a dimensão assumida pela questão do alimento seguro não está, como muitas vezes é apresentada, relacionada ao potencial de riscos que as fortes assimetrias sociais reservam para os mais pobres. A noção de qualidade e segurança do alimento desborda o invólucro da sanidade e da nutrição para se localizar no complexo mundo das tradições culturais e do direito a pensar o futuro que devem ter todos os seres humanos. Nesse sentido, governo, sociedade, produtores, comerciantes, estão envolvidos na construção de um novo patamar de relações de consumo marcado pelo alto grau de exigência, de um lado, e uma forte consciência quanto à responsabilidade em relação ao futuro.

2.4.4 Controle da base genética e os riscos envolvidos na sua corrosão

Para a esmagadora maioria das pessoas, feijão é sempre feijão, arroz é sempre arroz, laranja é sempre laranja. De um modo geral, essas são verdades que se sustentam sem muito esforço, desde que sejam esses produtos tomados com o fim específico para consumo como alimentos.

Contudo, mesmo com esse destino, o de ser consumido como comida, pode permitir, para o comensal cidadão, algumas interrogações. Quase invariavelmente as dúvidas circunscrevem-se à garantia de qualidade do produto, os métodos empregados para seu beneficiamento, a evolução dos preços e, um pouco menos intensas, as preocupações com o manejo no início da cadeia alimentar: trata-se de uma variedade reconhecida como adequada pelos consumidores, se pairam denúncias do emprego de produtos químicos – adubos e venenos – que representam riscos à saúde humana, entre outras. No fundamental, a questão toda gira em torno de aspectos que se originam na primeira verdade, feijão é feijão.

No campo, essa simplicidade de raciocínio linear não se sustenta pelo menos no mundo contemporâneo. Parece desnecessário esclarecer que não se está preparando um

cenário para surpreender com uma bombástica afirmação de que arroz não é arroz, laranja não é laranja. Não há esse risco. Não obstante, a continuação desse raciocínio surpreende quando se afirma que, se plantar o feijão ou milho, ou o arroz, as plantas geradas dessas sementes podem se apresentar de pelo menos duas formas: ou não produzem nada ou, se produzem, o fazem com nítidas dificuldades, quanto às quantidades esperadas, a uniformidade de variedade, o desenvolvimento dos frutos. Nesse ponto, parece haver perturbações na certeza objetiva que sustentava o óbvio.

A semente é o principal elemento de garantia de reprodução dos organismos vivos. Os processos de evolução das suas propriedades é que determina um futuro para a espécie ou seu desaparecimento. Na natureza, esses movimentos contam-se em milhões de anos. O engenho e arte do homem, quando confrontado pelas urgências que a continuidade da vida cria, vêm desde o início dos tempos, acelerando a natureza naquilo que, em tese, é essencial à humanidade.

O que aconteceu e acontece com a produção de alimentos é um bom exemplo disso. A coleta do genoma e os sucessivos melhoramentos obtidos por intermédio de manipulações nas espécies coletadas, de modo a obter plantas mais resistentes e produtivas, remontam ao início dos tempos. Mas, como destaca Pessanha (1998), o controle e a apropriação econômica desses desenvolvimentos, remetem aos primórdios da organização do mercado de sementes surgido a partir da introdução e difusão de plantas e sementes na Europa, ocorrida com os, ou a partir dos, descobrimentos resultantes das viagens de Colombo.

No ritmo do mundo sob a égide do mercantilismo, controlar sementes e variedades ganhou dimensão de prioridade para os governos dos países centrais. Outra vez, se vê aqui a face de poder nem sempre revelada nos produtos vegetais:

Esse contexto incluía o apoio científico dos Jardins Botânicos à coleta e classificação de material genético, com fins econômicos e estratégicos, envolvendo interesses de Estado, de companhias de comércio e de indústrias européias. As potências coloniais estabeleceram redes articuladas de Jardins Botânicos nas suas colônias e possessões objetivando atender seus

interesses. Inicialmente, o estabelecimento de monopólios era possível através da ocupação da região onde se encontrava determinada planta. Mas, à medida que ocorria a difusão dessas pelo mundo, a agilidade em coletar, classificar, adaptar e difundir plantas de forma controlada passou a ser crucial. (PESSANHA, 1998, p. 48).

O desenvolvimento da pesquisa conduzida por melhoristas, a serviço de governos ou agentes privados na forma como se conhece hoje, não começou antes do século XIX. Mas, mesmo bem antes, nas suas formas mais elementares representadas pela transferência de sementes e mudas de uma região para outra, a pesquisa já dava sinais da capacidade de promover mudanças na vida de países e pessoas.

Sobre esse potencial, Susan George (1978) toma o exemplo da cana-de-açúcar e sua difusão, em tempos em que pouco ou nada se considerava no campo dos melhoramentos genéticos. A cana de açúcar, originária da Ásia e introduzida no Mediterrâneo, no século IX pelos comerciantes árabes, foi levada por Colombo na sua viagem às Antilhas, em 1493, e rapidamente se espalhou por todo o Caribe. No século XVI, observa George (*idem*), os holandeses detinham o monopólio do comércio do açúcar a partir de suas usinas operando em Antuérpia e Amsterdã; mas, nos tempos seguintes, outras nações trataram de entrar nessa atividade lucrativa, rompendo a hegemonia da Holanda. Para que plantações e processamento fossem mantidos nas colônias, um novo tipo de comércio se estabeleceu, o de negros escravos capturados na África. Esses mesmos navios, quando voltavam de suas macabras viagens, traziam para Europa novas e desconhecidas variedades de plantas, como amendoim, milho, tabaco, mandioca. Essa ação simples, sem qualquer requerimento de técnicas sofisticadas, respondeu em todo o mundo conhecido, por transformações na vida de milhares de pessoas. Talvez o exemplo mais eloqüente seja o caso da África, para onde nem se cogitava a transferência do cultivo da cana de açúcar e que teve toda sua história alterada, exatamente por aquele produto.

Esses momentos iniciais, empregados para introduzir a discussão da importância do controle da base genética na promoção da segurança alimentar na sociedade, cumpriram seu

papel. Fica bastante claro que, mesmo nos albores do capitalismo, os arranjos envolvendo o controle de sementes e espécies vegetais de interesse comercial já exibiam todo seu potencial estratégico e uma capacidade brutal de interferir na vida de todas as sociedades. O potencial de transformar vidas e costumes, gerar novos arranjos de subordinação, desenvolvimento e riqueza, presente no controle dos recursos genéticos não deixa qualquer espaço para dúvida quanto à sua dimensão estratégica no desenvolvimento da livre determinação das pessoas e nações. Mas, esses exemplos não oferecem nem uma pálida idéia do quanto ainda poderia evoluir essa questão. Para dar conta disso, se saltará séculos e se recomeçará o caminho no século XX.

Paulino e Pessanha (1998) tomam o advento da produção de sementes de milho híbrido em escala comercial, entre os anos 1920 e 1930, como um marco de grande impacto na indústria sementeira norte-americana e mundial. Não só esse milho melhorado ensejou um movimento para frente na apropriação privada e comercial dos resultados obtidos pela pesquisa científica, mas, desse momento em diante, empresas se voltaram, ou foram criadas, com vista a um novo tipo de mercado, o de venda de cultivares geneticamente melhorados, ao mesmo tempo em que, no campo, se ensejava um novo tipo de atividade, o de produtores de sementes, de natureza distinta da produção tradicional. O milho híbrido revolucionou o mundo agrícola, com plantas capazes de produzir maiores quantidades de grãos, de qualidade uniforme e resistente a algumas pragas e doenças. A perda de capacidade de se reproduzir a partir do plantio de sementes separadas do milho colhido, era, para os detentores da propriedade da semente, uma contingência. O mesmo não pode ser dito em relação aos produtores tradicionais, para os quais, as sementes para cada novo plantio, advinham da prática de separar, do que é produzido, uma quantidade destinada à semeadura seguinte.

Os novos requerimentos para o manejo adequado, exigido pelos cultivares melhorados, impactaram a agricultura familiar tradicional, produtora de alimentos, levando a

novos custos e mais necessidades de investimentos para os quais a capacidade de endividamento desses agricultores não estava preparada. O resultado foi um processo de transformações na estrutura fundiária do setor de produção de alimentos, fortalecendo a presença de propriedades altamente tecnificadas, forte empregadora de insumos com baixa necessidade de mão de obra, à custa da expulsão de pequenos produtores familiares.

Do ponto de vista dos impactos na alimentação humana, Pessanha (1998) observa que:

[...] o desenvolvimento de novas variedades é ameaçado pelo avanço do processo de uniformização e erosão da base genética, decorrentes de fatores ambientais diversos, tais como a expansão do plantio de variedades modernas de alto rendimento, que leva à extinção de variedades tradicionais e nativas no centro de diversidade dos cultivos, e a expansão da fronteira agrícola e a degradação ambiental, que acarretam a destruição do habitat de espécies, contribuindo para a extinção de variedades. (1998, p.50).

A evolução empreendida pelos melhoristas tem como ponto de partida e como elemento de desenvolvimento, a incorporação na pesquisa de variedades silvestres e tradicionais. Do ponto de vista alimentar, são essas características relacionadas ao formato, aspecto dominante, gosto e cheiro, que fazem com que os alimentos sejam reconhecidos como tal pelo ser humano.

Se, do lado da pesquisa, no sentido mais freqüente associado ao termo, os processos de desenvolvimento de novas variedades obedecem, ou deveriam obedecer, a um determinado protocolo, do ponto de vista do mercado as coisas não andam bem assim.

No mundo todo, a questão da propriedade industrial de patentes enseja um interminável número de demandas judiciais nos foros internacionais baseadas em legislações cada vez mais restritivas quanto ao uso de descobertas realizadas por um país ou por uma empresa. Com as sementes não é diferente. As propriedades inerentes a um determinado organismo vivo, encontrado na natureza e auto-reprodutível, quando melhoradas pela intervenção da pesquisa realizada pelo engenho humano, assumem uma nova natureza. A semente passa para uma condição de mercadoria, o que pressupõe aceitar a idéia de sua

apropriação privada e, por conseguinte, de um mercado no qual as necessidades de quem quer produzir, a partir daquelas sementes, enfrenta as necessidades de quem detém a propriedade delas. A qualidade de bem público inerente às sementes, uma vez que todas decorrem de uma mesma raiz, ou seja, a disponibilidade das informações genéticas oferecidas pelas variedades encontradas na natureza, necessita ser enfraquecida até a extinção para que essa mercadoria possa circular no mercado como quaisquer outras. Contudo, os mecanismos tradicionais do mercado não dão conta disso, exatamente pela peculiaridade das sementes. Daí, o empenho na constituição de mecanismos de proteção dos direitos dos pesquisadores melhoristas, estendendo-se, até mesmo, como é o caso norte-americano, a um nível de proteção similar aos empregados nas patentes de produtos industrializados tradicionais (PESSANHA, 2005).

Para a promoção da segurança alimentar, os mecanismos de controle, preservação e acesso à base genética, revestem-se de importância estratégica. Os riscos para o sistema agroalimentar, potencializados pela erosão da base genética em razão do desaparecimento das variedades tradicionais, substituídas por novas sementes modificadas; o enfraquecimento ou o desaparecimento de variedades silvestres por ação da destruição da biodiversidade produzido por práticas inamistosas para com o ambiente; a evolução de um corpo de leis e regras capazes de submeter todo o sistema aos mecanismos mais restritivos do mercado por meio de patenteamento de variedades de métodos de reprodução dessas sementes, são conteúdos que privatizam e impedem o acesso aos avanços promovidos pela ciência e que deveriam ser empregados para a promoção do Direito Humano à Alimentação.

2.5 A Natureza Intersetorial da Segurança Alimentar: Força e Fraqueza de um Conceito

A idéia de, a partir da caracterização do que seria a condição de insegurança alimentar, investigar conteúdos relacionados com o problema, dotando a definição de

segurança alimentar de uma força explicativa capaz de contrarrestar os efeitos negativos que a polissemia do conceito exerce sobre a noção evocada por conceitos e definições de grande abrangência, foi, sem dúvida uma criativa construção de Pessanha (1998) – que contribuiu efetivamente para levar o patamar de discussão da promoção da segurança alimentar para além dos limites dados pelo enfoque centrado na pobreza e nas severas restrições de acesso aos alimentos que ela determina.

Como pôde ser visto na seção anterior, ao analisar os quatro conteúdos presentes na noção de segurança alimentar, a autora revelou uma dimensão composta de intrincadas relações na qual a produção e disponibilidade de alimentos, assim como a garantia de acesso a eles, se expressam a partir da ação conjugada de políticas públicas, tanto de natureza econômica quanto social.

O precursor e seguramente um dos principais responsáveis pela inclusão do debate sobre segurança alimentar na agenda política brasileira, Renato Maluf, desenvolveu, no início dos anos 1990, e a partir dos debates de Sen sobre pobreza, desenvolvimento e direitos, a idéia de que a promoção da segurança alimentar não cabia em formulações pautadas por iniciativas e ações de natureza transitória e assistencialistas, focalizadas exclusivamente nos segmentos mais pauperizados da sociedade. Para ele, a insegurança alimentar não se tratava de um problema exclusivo da pobreza. A questão da garantia de acesso regular e permanente de todos aos alimentos necessários ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, percorria, na formulação de Maluf, todo o espectro das políticas públicas – da renda ao emprego, da estrutura produtiva à circulação e comercialização dos alimentos, das políticas de importação e exportação aos controles de sanidade e preservação ambiental. Em outros termos, a promoção da segurança alimentar estaria inextricavelmente associada a noção de desenvolvimento nacional que, ao mesmo tempo em que contemplasse o crescimento

econômico, promovesse uma desconcentração da riqueza, assegurasse a autonomia nacional e promovesse a justiça social (MALUF,1994; 1995; 1998; 2000).

Remontam também à década de 1990 a contribuição de pesquisadores para a superação das assimetrias sociais que se espalhavam pelo mundo, resultado da implementação do ajuste neoliberal que, iniciado nos anos 1970 com a justificativa de ser o caminho viável para a recuperação e desenvolvimento mundial no pós crise recessiva que balançou as estruturas do capitalismo, chegava à sua maturidade, promovendo a violação de direitos sociais; subordinando o Estado aos interesses das elites econômicas.

Sem tratar especificamente do tema da segurança alimentar, exceção feita a alguns trabalhos desenvolvidos por Sen e Drèze, referidos em passagens anteriores, as duas décadas finais do século XX abrigam um robusto acervo de reflexões de autores nacionais e estrangeiros em torno da questão social e dos riscos imediatos à cidadania, associados à corrosão da base de sustentação política da existência de direitos sociais, econômicos e culturais, a partir da desresponsabilização do Estado quanto à garantia dos mesmos.

Nessas reflexões, a questão alimentar ocupa espaço relevante. A garantia do Direito Humano à Alimentação participa como um dos requerimentos básicos à satisfação das necessidades humanas, não só pelo seu aspecto associado à sobrevivência física que a ingestão de comida pode proporcionar, mas também, por uma dimensão maior na qual comida e os rituais e tradições que acompanham o ato de comer são tomados num contexto de contribuição para que se possa viver uma vida com sentido.

Naquilo que é identificado como próprio da promoção da segurança alimentar, é um exercício bastante interessante travar contato com requerimentos ou diretrizes de SAN apontados em alguns trabalhos acadêmicos, nas ações da sociedade civil organizada como foram as Conferências de Segurança Alimentar e em importantes planos de governo,

culminando com o Programa Fome Zero, este, assim como a II Conferência Nacional de SAN, dos anos iniciais do século XXI.

Esse trato panorâmico deve contribuir para confirmar o entendimento dos principais autores envolvidos com as discussões sobre segurança alimentar e nutricional, de que esta se trata de um questão multideterminada na medida em que a promoção das condições que sustentariam o Direito Humano à Alimentação só cabe num arranjo intersetorial em que, de modo sincrônico, atuem distintas políticas e iniciativas. Logo, a promoção da segurança alimentar, quando apresentada como um objetivo estratégico que pressupõe, na sua consecução, a garantia de condições, para, em conjunto com outras ações de natureza semelhante, atenderem adequadamente as necessidades humanas básicas, desborda da idéia comum no desenvolvimento de políticas públicas sociais de que estas são eminentemente setoriais; e de que na sua execução todos os integrantes envolvidos devem integrar-se pela subordinação às diretivas emanadas a partir de um dos membros executores do arranjo, identificado como hierarquicamente superior.

Como forma de cumprir o percurso proposto, optei por repassar, ligeiramente, alguns momentos históricos importantes para o desenvolvimento tanto do conceito quanto da noção de segurança alimentar no Brasil. A participação das discussões e iniciativas aqui desenvolvidas tiveram grande relevância no desenvolvimento internacional envolvendo concepções de políticas voltadas para a noção de SAN que prevalecem até hoje. Em vista disso, o estreitamento de foco, nesse caso, em nada compromete a discussão de conteúdo teórico-conceitual que domina essa primeira parte do trabalho.

Após um período avanço do movimento social, que atingira seu auge nas lutas pelas liberdades democráticas, na segunda metade dos anos 1970, e que incluía na agenda política o tema da alimentação nos vigorosos protestos contra a carestia (1977), o país ingressara na quase normalidade democrática com a eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney

(1985), com a adoção de planos de estabilização econômica para conter a inflação e a voracidade dos preços, e com o principal evento do período: a convocação da Assembléia Nacional Constituinte que daria, depois de longos anos de arbítrio, a Constituição Cidadã de 1988.

O centro da preocupação brasileira nesse período foi a agenda econômica, enquanto questões de ordem social só experimentaram avanços a partir da ação nos níveis mais descentralizados do aparelho de Estado – movimento esse iniciado antes mesmo da solução negociada no Colégio Eleitoral para a transição federal, com a esmagadora vitória da oposição nas eleições para governador ocorridas em 1982. A tônica da questão alimentar, no período, era a política de abastecimento alimentar, especialmente pela urgência que as assincronias entre renda e preços dos alimentos determinavam, expressa na forma de visível deterioração das condições de acesso para a maioria da população a uma situação de segurança alimentar.

Os sucessivos reveses experimentados em todas as áreas que afetavam a vida das pessoas e a perda de substância política do arranjo que governava o país, não foram suficientes para contaminar a sociedade no sentido de levá-la a um novo surto de mobilizações. As interpretações dos motivos e mesmo as opiniões que, discordando dos que compreendem assim o momento final dos anos Sarney, são, tanto de um lado quanto de outro, bem pouco esclarecedoras. Entretanto, seja por conta das eleições de 1989 para presidente serem as primeiras depois de quase quatro décadas de abstinência – o último presidente eleito fora Jânio Quadros em 1960 – seja pelo grau de insatisfação que dominava toda a sociedade após anos de fracassos e interesses contrariados, o fato é que o país se mobilizou e se dividiu nas eleições, que, em 1989, levaram Collor de Mello à Presidência da República.

Os episódios que marcaram o início da gestão de Collor e os que culminaram com a decretação de seu impedimento político para prosseguir comandando o país ainda estão vivos na mente de todos os brasileiros. Ao descalabro, somara-se toda sorte de expedientes para

reforçar os privilégios das elites e por em marcha o projeto de ajuste neoliberal em ritmo de marcha forçada. A radicalização dos descompassos sociais que se abateu sobre amplos setores da sociedade, juntamente com a deterioração da base ética da política, vitimada por uma certeza de impunidade que permitia tudo aos donos do poder, despertou mais uma vez a indignação popular. O movimento pela ética na política, nascido na sociedade civil e tendo o sociólogo Hebert de Souza como sua principal liderança, não só encabeçou a campanha pela cassação dos direitos políticos de Collor de Mello e dos seus colaboradores, como escancarou para o mundo a dimensão da chaga social brasileira.

Foi nesse contexto que ressurgiu na vida cotidiana do país e na agenda política de partidos e movimentos sociais a questão alimentar; contudo, sob um formato de urgência tal como ocorrera nos anos 1970. O que explodiu na conjuntura foi o fato de que o Brasil tinha fome. Uma fome de comida, de direitos, de vida. Uma fome como jamais havia se ousado admitir.

A discussão sobre a fome, suas causas e iniciativas capazes de superá-la, já se desenvolvia no âmbito de uma organização não-governamental (ONG), o Governo Paralelo, criada sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores e aliados da esquerda, derrotado por Collor em 1989; grosso modo, o objetivo do Governo Paralelo, além de “acompanhar” a gestão eleita para governar o país, era produzir estudos com propostas de políticas públicas voltadas para promoção do desenvolvimento social e econômico da nação e que, em tese, poderia ser apropriada por qualquer governante que encontrasse, ali, convergências.

Assim, em outubro de 1991, sob o título de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), a ONG Governo Paralelo trazia para o debate com a sociedade brasileira uma proposta alternativa de Governo, voltada para a promoção da segurança alimentar. A partir de um diagnóstico conciso, no qual a condição de insegurança alimentar era identificada nos

setores sociais mais vulneráveis, como resultado da longa exposição ao desemprego, da concentração da renda, da exclusão de direitos e demais intercorrências que comprometeram o acesso dos indivíduos aos alimentos necessários à sua dieta, o documento considerava a segurança alimentar como uma questão estratégica:

A perspectiva que o país precisa adotar frente à problemática alimentar-nutricional é a de garantir a Segurança Alimentar. Isto é, assegurar que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam.(FAO)

Esta abordagem é radicalmente oposta ao enfoque restritivo que transforma a fome e a desnutrição num problema, a ser enfrentado por programas sociais compensatórios da pobreza. A Política Nacional de Segurança Alimentar tem por objetivo obter uma disponibilidade agregada nacional de alimentos que seja simultaneamente: a) suficiente para atender à demanda efetiva e potencial; b) estável, na medida em que busque neutralizar as inevitáveis flutuações cíclicas; c) autônoma, ao lograr a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos; d) sustentável, pois deve garantir o uso a longo prazo dos recursos naturais; e) eqüitativa, ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. (SILVA e SILVA, 1991, p. 110).

Para cumprir com esses requisitos, o documento fazia referência ao desenvolvimento articulado de políticas de produção agroalimentar contemplando política agrária, de produção agrícola e agroindustrial; de comercialização agrícola; de administração dos entrepostos de abastecimento; de distribuição e consumo de alimentos; de ações emergenciais de combate à fome e de cooperação internacional.

Essa iniciativa, ignorada por Collor, mas assumida como ponto de partida na continuação do governo, já sob o comando do presidente Itamar Franco, juntamente com o movimento capitaneado por Hebert de Souza, teve o mérito indiscutível de inserir a segurança alimentar na agenda pública como um objetivo a ser alcançado com a participação de políticas públicas dos mais distintos setores de governo.

Na seqüência desses acontecimentos, foi criado, em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) com o papel de acompanhar, propor e assessorar ações voltadas para a promoção da SAN no país e, em 1994, pelo esforço do CONSEA, foi

convocada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada depois de rodadas intermediárias por municípios e estados, em Brasília.

No relatório final da referida Conferência – que reafirmava a natureza estratégica da SAN, assim como antes fizeram a proposta do Governo Paralelo e a pauta de luta do movimento Ação da Cidadania contra a Fome – o assunto foi apresentado da seguinte forma:

A Segurança Alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear todas as políticas e ações de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, em particular o empresariado que tem sustentado e usufruído do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente. (CONSEA, 1994).

Na seqüência, são apontados como requerimentos básicos para a promoção da SAN na sociedade:

- a) a garantia de uma produção agrícola de alimentos básicos, suficiente e estável autônoma e eqüitativa;
- b) a realização de uma reforma agrária que democratize o acesso à terra, acompanhada de melhorias na infra-estrutura do mundo rural, desenvolvimento e adoção de tecnologia social, ecológica e economicamente apropriada à diversidade rural brasileira;
- c) a democratização da oferta de serviços públicos de financiamento e extensão rural para pequenos produtores, suas famílias e organizações;
- d) a disponibilidade de renda suficiente nas mãos de todos os cidadãos brasileiros, que permita, entre outras coisas, adquirir alimentos conforme suas necessidades alimentares e nutricionais de modo a garantir uma qualidade de vida digna;
- e) a existência de um sistema de abastecimento alimentar apoiado numa distribuição espacial de disponibilidades de alimentos em razão da

- demanda, presença de estoques públicos de alimentos básicos estrategicamente armazenados em locais próximos dos centros de grande consumo e mecanismos que assegurem o controle desses estoques pela sociedade;
- f) o desenvolvimento de instrumentos de política que permita uma regulação equilibrada do mercado, impedindo a formação de oligopólios, especialmente no setor varejista, como medida para estimular a concorrência entre os agentes em benefício dos consumidores;
 - g) a adoção de um conjunto de políticas macroeconômicas e setoriais que estimulem a criação de empregos e incentivem a produção de bens de consumo básico;
 - h) a implementação de medidas de estímulo e apoio ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas, na rota da orientação para aumentar o números de postos de trabalho, e a produção de bens de consumo básico;
 - i) a adoção de um conjunto articulado de políticas sociais como educação, saúde, nutrição, habitação, saneamento, transporte, entre outras, orientadas para o objetivo de promover na sociedade uma condição de segurança alimentar para todos;
 - j) a implementação de políticas de gênero que promovam a igualdade de oportunidades e direitos entre homens e mulheres, como condição para o desenvolvimento da cidadania.
 - k) o apoio e incentivo às pesquisas envolvendo as práticas de alimentação natural, aproveitamento integral dos alimentos e redução de desperdícios;

- l) a adoção de uma política tributária justa que isente de impostos os gêneros básicos de alimentação, como forma de reduzir preços e diminuir a assimetria com a renda.
- m) a adoção medidas de fiscalização e controle sobre estoques públicos de alimentos, afastando os riscos de deterioração, desvios e outros expedientes que freqüentemente resultam em prejuízos para o Estado e para a população mais necessitada.
- n) a democratização do sistema de comunicação como forma de difundir práticas alimentares corretas, conter a corrosão das tradições e cultura alimentar, etc.

Ainda nos anos 1990, a Cúpula Mundial de Alimentação ocorrida em Roma, em 1996, fez constar na Declaração sobre Segurança Alimentar Mundial e no Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação compromissos, objetivos e ações necessárias à promoção da segurança alimentar, a saber:

- a) garantia de um ambiente político social e econômico adequado ao desenvolvimento das melhores condições possíveis para a erradicação da pobreza, bem como promoção de uma situação de paz duradoura, com base numa ampla e comum participação de homens e mulheres, sem quaisquer distinções, nesse esforço que tido como o melhor arranjo para a promoção da segurança alimentar para todos;
- b) implementação de políticas de erradicação da pobreza e da desigualdade social e de ações destinadas a melhorar o acesso físico e econômico de todos, de modo regular e permanente, a uma quantidade de alimentos suficientes do ponto de vista alimentar e nutricional e seguros em termos de sanidade;

- c) implementação, monitoramento e acompanhamento do Plano de Ação por meio da cooperação internacional, entre todos os países signatários ou não da Declaração de Roma, como forma de promover a segurança alimentar.

Em relação a esse compromisso, apresentado no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação como Compromisso Sete (FAO, 1997), vale ressaltar a base das ações que o compunham:

A segurança alimentar mundial preocupa todos os membros da comunidade internacional em decorrência de sua crescente interdependência em torno de questões como a estabilidade política e a paz, a erradicação da pobreza, a prevenção de crises e desastres e ações diante dessas eventualidades, a degradação ambiental, o comércio, os movimentos populacionais transfronteiriços e a cooperação nas áreas de tecnologia, pesquisa investimentos e finanças. (WFS/FAO, 1997, s/n).

Contudo, para Lavínia Pessanha (1998) e para o autor desta tese, a garantia do direito de acesso aos alimentos, com todos os desdobramentos que essa noção acarreta e que foram apresentadas em passagens anteriores, deve pressupor um conjunto de objetivos de políticas públicas que promovam:

- Desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda que aponte para a constituição da cidadania pela via do trabalho.
- Melhor desenvolvimento e abrangência, de um sistema de seguridade social voltado para os que, de forma definitiva ou temporária, estejam privados dos meios necessários à realização da cidadania.
- Fortes investimentos na educação, na promoção de requalificações profissionais, atendendo quem ainda não entrou no mercado de trabalho, bem como aqueles que perderam seus postos por assincronia entre a qualificação exigida e as novas exigências.

- Mecanismos permanentes de transferência de renda para os segmentos mais vulneráveis da população de modo a garantir-lhes meios de acesso a bens primários e serviços.
- Enfrentamento da insegurança nutricional por meios de programas de saúde e educação alimentar voltados para a população infantil, gestantes e nutrizes.
- Universalização dos serviços destinados a garantir adequada satisfação das necessidades humanas básicas da população.

Em outubro de 2001, passados, portanto, 10 anos do lançamento pela ONG Governo Paralelo da proposta intitulada Política Nacional de Segurança Alimentar, a organização não-governamental Instituto da Cidadania⁹, lançava para debate com a sociedade o Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil e que, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, foi assumida como expressão da principal ação do novo governo no combate à fome, ficando, inicialmente, a sua implementação, sob o comando do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), criado em janeiro de 2003 e extinto em janeiro de 2004.

No Programa Fome Zero (PFZ), seja como proposta para discussão, seja como condição de ação de governo assumida em janeiro de 2003, a promoção da segurança alimentar envolvia quatro grandes referências, cada uma delas alimentadas por um diversificado conjunto de ações e iniciativas que, tal como nos casos anteriormente descritos, remetiam a um arranjo envolvendo distintas instâncias e órgãos de governo.

Para os autores do PFZ, a falta de políticas de geração de emprego e renda, o arrocho salarial e o desemprego, num quadro histórico e radicalizado de desigualdades sociais, resultaria inevitavelmente em descompassos no consumo de alimentos, podendo levar grandes

⁹ O Instituto de Cidadania, organização não-governamental da Fundação Djalma Guimarães, é resultado da evolução e ampliação do espectro das ações da ONG Governo Paralelo.

e novos contingentes a engrossar as vergonhosas estatísticas de fome no Brasil. Concomitantemente, entendiam que a falta de políticas agrícolas que estimulassem a produção de alimentos; a preferência concedida aos produtores de biomassa e produtos de exportação; as dificuldades de acesso ao crédito e a prática de juros altos nos financiamentos concedidos; as desastradas políticas de importações que derrubavam preços e desestimulavam o plantio estariam na raiz da redução da oferta de alimentos e na ampliação das distâncias entre a renda e os preços dos produtos no circuito varejista, acentuando o risco de fome nos segmentos mais pobres.

A saída encontrada seria construída a partir da ação conjugada e simultânea de políticas e programas governamentais, ancorados em quatro diretrizes:

Diretriz 1 – Melhoria de Renda: políticas de emprego e renda; reforma agrária; previdência social universal; programas de transferência de renda (Bolsa Escola e Renda Mínima); política de microcrédito.

Diretriz 2 – Barateamento da Alimentação: restaurantes populares, convênios supermercado/sacolão; canais alternativos de comercialização; equipamentos públicos de abastecimento alimentar; PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador); legislação anticoncentração, cooperativas de consumo.

Diretriz 3 – Aumento da oferta de alimentos básicos: apoio à agricultura familiar, incentivo à produção para o autoconsumo; política agrícola;

Diretriz 4 – Ações específicas de SAN: cupons de alimentos; cesta básica emergencial; merenda escolar; estoques de segurança e combate à desnutrição materno infantil. (PFZ, 2001; 2003).

Isso posto, passemos ao Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada na cidade de Olinda, Pernambuco, em março de 2004, a qual reafirmou um conjunto de princípios gerais inerentes à condição de SAN e que deveria estar contemplado nas ações e políticas públicas responsáveis pela sua promoção (CONSEA, II CNSA, 2004).

Seriam os seguintes os princípios associados à Segurança Alimentar e Nutricional:

1. Adotar a ótica do Direito Humano à Alimentação Saudável, colocando a Segurança Alimentar e Nutricional como objetivo estratégico e permanente, associado à soberania alimentar.
2. Assegurar acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente por meio da geração de emprego e renda e contemplando ações educativas.
3. Buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com a participação social.
4. Promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.
5. Reconhecer a água como alimento essencial e prioritário.

À luz desses princípios, a II Conferência aprovou um alentado conjunto de propostas prioritárias organizadas em quatro grandes blocos:

- a) Temas relacionados com a institucionalidade, que percorria desde a inserção do Direito Humano à Alimentação, no capítulo dos Direitos Básicos assegurados na Constituição; mudanças na Política Econômica (contemplando, redistribuição de renda, redução de juros, controle de câmbio, ampliação de investimentos para geração de emprego e renda, criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN que abarcasse incentivos e isenções fiscais) até medidas de estímulo à comercialização. Ainda nesse tópico, abrigavam-se estímulos à participação social por intermédio do fortalecimento de seus canais de representação; desenvolvimento de sistemas de avaliação, controle e difusão de resultados das ações de SAN, promovidas nas três esferas de

governo, culminando com a defesa de um Código Internacional de Conduta de SAN e a ampliação da participação do Brasil na Comissão do *Codex Alimentarius*.

- b) Aspectos relacionados com o desenvolvimento da produção. Assim como no anterior, abrigavam-se sob esse item, a política de reforma agrária, apoio técnico e financeiro à agricultura familiar; estímulo à agricultura urbana para geração de renda e autoconsumo; apoio e regulamentação do agroextrativismo; proteção dos recursos genéticos através de iniciativas que impeçam a erosão da base genética nacional e comprometa a soberania alimentar; restrições de segurança ao emprego de organismos geneticamente modificados; controle e regulamentação do acesso e uso dos recursos naturais e à água.
- c) Temas envolvendo o acesso aos alimentos, que abrangem a política pública de abastecimento alimentar urbano, construção e manutenção de estoques de alimentos, estratégicos e emergenciais; ações de apoio ao emprego e renda envolvendo desde a emissão de documentos de identificação civil até apoio às iniciativas de economia solidária; desenvolvimento territorial, cooperativas e outras formas associativas, culminando com a adoção de mecanismos de captação de doações de alimentos, apoio às ações emergenciais pela via da distribuição gratuita de cestas básicas.
- d) Temas relacionados à saúde e nutrição que abarcam ações de promoção de modos de vida e alimentação saudável; apoio e desenvolvimento de sistemas de vigilância nutricional e alimentar; novos regulamentos envolvendo a alimentação escolar, seja no aspecto do consumo seja na

difusão de práticas alimentares saudáveis e preservação da cultura alimentar dos povos.

Esse sobrevôo sobre as resoluções e recomendações de quatro importantes momentos da discussão da segurança alimentar, um ocorrido na Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma no ano de 1996 e as outras três, no Brasil, respectivamente em 1994, 2001/2003 e 2004, proporciona as condições necessárias para algumas observações finais.

Em primeiro lugar, vale destacar a atualidade do arranjo proposto por Pessanha em 1998. Como vimos, a autora destacava que a promoção da segurança alimentar envolvia o desenvolvimento de ações que percorrem o ideário de políticas agrícolas; adentra no campo dos desenvolvimentos socioeconômico voltados para o combate à pobreza e promoção do desenvolvimento agroindustrial; avança pelo segmento da promoção da saúde, envolvendo a vigilância sanitária e nutricional; contempla o fortalecimento da defesa do consumidor, a preservação das tradições e culturas gastronômicas das políticas de educação nos seus aspectos mais diversos e o controle sobre recursos genéticos, entre as mais importantes ações.

Ante esse conjunto diferenciado de questões, Pessanha (1998) empreende um esforço classificatório de modo a definir os conteúdos ancorados no conceito de SAN a partir de um rigoroso processo de identificação dos significados que a definição pode assumir. Apresenta, então, o modelo que serviu de base para essa seção, composto de quatro conteúdos, já citados que dão guarida a toda diversidade de temas contemplados na noção de SAN, e impedem que, exatamente pela natureza polissêmica do conceito, haja um enfraquecimento do seu poder explicativo.

Essa classificação permite, também, compreender – e nisso considero residir seu principal mérito – uma sutil e essencial distinção entre a noção de segurança alimentar transmitida pelo conceito e a natureza real dos requerimentos para a promoção da segurança alimentar na sociedade.

A compreensão do significado do conceito, partindo da análise do que seria o seu reverso, é um expediente adotado com frequência nos mais distintos campos do conhecimento. De modo “descomplicado”, tudo aquilo que não integrasse os conteúdos identificados no conceito-antítese explicaria o conceito original. Sempre é mais fácil identificar o que não é permitido do que definir tudo o que pode ser cometido. Empiricamente, essa tem sido a orientação para diversos aspectos que regem nossa vida em sociedade.

Contudo, é nessa gramática que reside, também, a fraqueza de um conceito como o de segurança alimentar. Observou-se que os fatores gerais responsáveis por uma situação de insegurança alimentar são: a) a ocorrência de problemas que resultem na escassez da produção e oferta de alimentos; b) assimetrias na distribuição dos produtos alimentares na sociedade; c) baixa qualidade nutricional e contaminação dos alimentos que comprometeriam a saúde dos consumidores; e d) comprometimento da base genética do sistema agroalimentar que instabilizaria a soberania alimentar (PESSANHA, 1998; PFZ, 2001).

Desses quatro fatores, os relacionados com a disponibilidade de alimentos (oferta) e com o acesso a eles, exatamente por serem os de compreensão mais imediata, são também os que maior relevância ganham nas formulações de programas e ações destinadas a reverter o quadro de insegurança alimentar.

Destarte, a noção de insegurança alimentar que brota dessa compreensão, apontaria para uma situação identificável predominantemente entre os indivíduos cuja capacidade de prover a si e aos seus, enfrentasse severas restrições. A instabilidade de oferta no mercado apontaria para alta nos preços, as assimetrias de renda indicariam que aqueles que têm menos ficariam muito mais distantes dos alimentos do que aqueles que gozassem de melhor situação.

Por oposição, todos os que não enfrentassem restrições de acesso aos alimentos, estariam gozando uma condição de segurança alimentar; e a promoção desta para toda a

sociedade estaria associada às medidas capazes de garantir a todos o acesso aos alimentos. Assim, o conceito ganharia significado sempre que aplicado às situações nas quais as manifestações de pobreza por insuficiência de renda implicassem restrições de acesso aos alimentos.

Como corolário dessa interpretação, os aspectos relacionados à segurança dos alimentos, é o que confere à garantia de acesso a capacidade de prover os indivíduos quanto às suas necessidades alimentares e nutricionais, com alimentos que não lhes comprometam a saúde. Na base desse raciocínio, reside um equívoco bastante comum e com forte componente de preconceito em relação aos pobres e seus comportamentos. Segundo essa compreensão, a associação de severas limitações de renda com baixo nível de informação, em cenário de relações sociais estioladas, pode conduzir o indivíduo a distribuir os recursos destinados à alimentação, por itens mais baratos e de origem duvidosa, ampliando assim os riscos à sua própria saúde. Daí a razão de serem desenvolvidas várias fórmulas empregadas nos programas de distribuição de alimentos ou de transferência de renda para sua aquisição, que contemplem condicionalidades (na verdade, obrigações) que indiquem o que é permitido consumir, a partir de uma lista de proibições.

É importante notar que esses procedimentos simplificam, com sua orientação discriminatória, um problema intrincado e arrastam um outro tipo de orientação não menos nociva, apresentada quase sempre como expressão da defesa do direito do indivíduo decidir o que fazer, ou o que comprar com os recursos que dispõe.

Trato primeiro dessa defesa do direito de decidir o que comprar e consumir, pois além de mais sutil parece mais danosa. Não há, de fato, como aceitar que, seja por listas de exclusão seja pela determinação de um rol fechado de produtos, se imponha a qualquer pessoa aquilo que deverá comprar com o seu dinheiro. Poderíamos discutir a extensão desse direito individual, que reflete, à perfeição, os pressupostos do liberalismo mais puro, criticá-lo,

sopesá-lo com outros de natureza social ou simplesmente repudiá-lo. Quaisquer dessas opções, desde que pensadas para toda a sociedade, encontrariam, certamente, defensores vigorosos e detratores não menos fortes.

Mas, isso nos levaria para muito longe do nosso tema. Assim, considero suficiente estabelecer, sem maiores detalhes, a posição segundo a qual, tanto é inaceitável pressupor que os pobres não detêm condições objetivas para orientar suas aquisições de alimentos, conforme um padrão que reúna qualidade e importância dos itens na alimentação, quanto é insustentável partir do pressuposto de que o direito de escolha é soberano e que não caberia outra disputa em torno dessa escolha que não aquelas formas empregadas pela propaganda no mercado.

As iniciativas voltadas para a educação alimentar e para o consumo, que, pelos seus conteúdos alertassem os consumidores para a importância do tipo de alimentos importantes para uma dieta saudável e segura, tenderiam a enfrentar resistências na forma de interpretações que indicariam intromissão inaceitável no direito do consumidor escolher onde e como melhor alocar sua renda. A polêmica mais recente envolvendo esse assunto, foi a prolongada discussão em torno da lista de produtos interditados ao consumo para os beneficiários do Cartão Alimentação¹⁰ no início de 2003, motivando manifestações em defesa do direito dos beneficiários do Programa em alocar os recursos na compra de produtos supérfluos de alimentação ou mesmo com itens não alimentares tendo como justificativa o seu direito de empregar sua renda da maneira que melhor lhe aprouver.

De acordo com Musgrove (1989), o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF)¹¹, realizado pelo governo brasileiro em 1974, revelava que a composição da cesta

¹⁰ Cartão Alimentação, programa principal do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, definia que os recursos pecuniários transferidos para as famílias selecionadas, deveriam ser empregados na compra de alimentos básicos, exclusive fumo, álcool, refrigerantes. No seu primeiro momento tentou-se estabelecer a pauta de produtos permitidos e a exigência de comprovação, mediante documento fiscal ou declaração do vendedor, de que os produtos comprados obedeciam a orientação do Programa. O Cartão Alimentação foi, juntamente com os demais programas de transferência de renda existentes à época, substituído em meados de 2003, pelo Bolsa Família.

¹¹ Até hoje é a única pesquisa a proceder uma substantiva investigação dos gastos da população com alimentos, contemplando hábitos e práticas alimentares e de compras, bem como estudos conduzidos por pesquisadores das

básica de alimentos, tomados os itens principais responsáveis pelo aporte de mais de 80% das calorias e proteínas consumidas, era significativamente semelhante para todas as classes de renda. Acrescentavam, também, essas investigações, que se observava nas famílias mais pobres, uma eficiente alocação dos recursos na aquisição de produtos alimentares importantes para os requerimentos nutricionais dos indivíduos. E que a cada incremento de renda, tanto se expandiam os consumos dos básicos como se deslocava a preferência para produtos alimentares mais elaborados, num movimento de busca de qualidade da alimentação, porém, encarecendo o preço das calorias consumidas (MUSGROVE, 1989).

As Pesquisas de Orçamento Familiar (POF), de 2002/2003, publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), também permitem visualizar no volume dedicado a Aquisição Alimentar Domiciliar *Per Capita*, uma convergência entre todas as faixas de renda com gastos e consumo de um conjunto de alimentos básicos: arroz e feijão, leite, ovos, farinha de trigo, açúcar, óleo, pão francês, carne bovina e de frango, batata inglesa, banana e laranja.

As numerosas publicações relatando pesquisas e estudos promovidos pelas indústrias de alimentação e empresas de varejo moderno (auto-serviço) dão conta de que determinadas marcas de produtos alimentares e de higiene e limpeza exibem uma perene liderança quanto ao volume de vendas, o que permite supor que os consumidores, independentemente da renda, revelam claramente sua opção por tais produtos.

Parece razoável assumirmos que o consumidor pobre teria, em relação à alimentação, assim como a outros itens que compõem o imaginário de bem-estar, os mesmos conhecimentos gerais que aqueles indivíduos de classes mais abastadas e com melhor acesso às informações e a conhecimentos mais específicos. A razão que explicaria isso tem dupla natureza.

áreas da saúde, nutrição e economia de universidades brasileiras, ao mesmo tempo que destacavam a insuficiência de renda como fator determinante à insegurança alimentar por restrição quantitativa no consumo de alimentos.

Por um lado, há a matriz histórica e cultural de cada local, de cada país, que determinaria, com base nas tradições gastronômicas e práticas alimentares, um padrão de composição geral de dieta cotidiana das pessoas. Em boa medida, fica explicado a convergência do consumo de um conjunto de itens de alimentação, independentemente de classe de renda e, ao mesmo tempo, a questão da preferência pelos produtos básicos de melhor qualidade, ainda que os preços praticados possam representar limitações ao acesso nas quantidades necessárias ao abastecimento integral das famílias pobres. Isso estaria relacionado com a idéia de rendimento e apresentação do prato, decisivos para manter em razoável equilíbrio a combinação entre comida sempre em maior quantidade e “mistura” para empregarmos aqui a divisão clássica criada por Câmara Cascudo (2004).

De outro lado – e esse é um fenômeno mais recente, tratado no primeiro capítulo desta tese –, há o papel determinante da propaganda sobre o imaginário social, criando imagens indutoras de consumo pela associação com sensações e inquietações próprias do campo dos desejos. Nesse espaço, não só seria reforçada a idéia de pertencimento (SANTOS; 1992) que o comportamento ou o consumo de determinada mercadoria transmitem, quanto, estariam as explicações para as constatações de Rosenberg (*apud* MUSGROVE, 1989) e Gray (*apud* MUSGROVE, *idem*) que registraram um deslocamento da curva de consumo de alimentos ante acréscimos de renda para outros produtos mais elaborados e mais caros. Note-se que, aqui, já não é o centro da questão as propriedades nutricionais e alimentares desses produtos e, sim, a imagem associada ao seu consumo. Cabe destacar que essa idéia de pertencimento, derivada da posse ou consumo de marcas determinadas, associadas à sofisticação, riqueza e poder, toca tanto aos ricos quanto aos pobres, aqueles como sinalização da riqueza e poder e estes pela propriedade de se fazer parecer igual pelo consumo.

Neste ponto do raciocínio, é aceitável assumir que, se a insegurança alimentar decorrente das restrições de acesso aos alimentos por força de insuficiência de renda para a

provisão das necessidades alimentares é um lado da moeda, há, porém, um outro, também relacionado com o acesso aos alimentos, que está além das restrições determinadas pela renda.

Na atualidade crescem, por todo o planeta, problemas de saúde relacionados com alimentação. Não são apenas os riscos associados à má alimentação ou subnutrição, por insuficiência de acesso aos alimentos que vêm preocupando profissionais da saúde. Os indicadores de obesidade mórbida e a conseqüente explosão de doenças relacionadas com esse quadro, mostram forte relação com novas e inadequadas práticas alimentares, que abrangem desde o “modismo impositivo” da comida de *fast food* ou, como prefere se referir Fischeler (*apud* FLANDRIN e MONTANARI, 1998) “a McDodolnização dos costumes” até o descontrolado e induzido consumo de “alimentos que não são alimentos”, resultantes de processos químicos transformando-se em produtos de coloração, sabor e aroma totalmente artificiais, altamente calóricos e sem nenhum volume relevante de nutrientes.

A esses problemas somam-se outros de ordem distinta, como o uso desregulamentado de organismos geneticamente modificados na composição de alimentos industrializados; a disseminação de produtos apresentados pela propaganda como “benéficos” à saúde, ou capazes de substituir do ponto de vista nutricional alimentos naturais; alimentos que, na produção no campo, recebem grandes quantidades de agrotóxicos, além de corantes, espessantes, aromatizantes, conservantes e outros aditivos que podem comprometer a sanidade do produto, agravar intolerâncias alimentares, dentre outras mazelas.

Trata-se de insegurança alimentar por inadequação de acesso, ou melhor definida, insegurança alimentar resultante do comprometimento das qualidades, tanto sanitárias quanto nutricionais dos alimentos, decorrentes da transformação dos produtos alimentares em fonte de lucros e instrumentos de controle político e econômicos (GEORGE, 1978) das grandes corporações e nações ricas, sobre todo o mundo.

Essas intrincadas interações de causas, reproduzidas aqui sucintamente, não permitem, pelo menos sem o emprego de substantivas exceções, restringirmos a idéia de insegurança alimentar como uma condição identificada preferencialmente nos segmentos sociais mais vulneráveis. Ao contrário, o processo de pasteurização de comportamentos e o esgotamento das identidades sociais, promovidos por um movimento que a tudo e a todos iguala pela via da banalização e fugacidade, estende a idéia de insegurança alimentar para além da renda ou da falta dela. Desse modo, a promoção da segurança alimentar, desborda os riscos associados à insuficiência de renda, deslocando-se para um cenário em que a garantia de acesso se consubstancia numa combinação de disponibilidade suficiente de renda para todos; segurança da qualidade dos alimentos quanto às suas propriedades e sanidade; difusão de informações sobre alimentação saudável; nutrição e riscos alimentares.

Evidentemente, a noção de segurança alimentar assim compreendida, remete à exigência de um conjunto de requerimentos capazes de darem conta da diversidade de aspectos identificados em cada um dos quatro conteúdos abrigados pela definição de SAN. Sob esse arranjo, o significado mais usual da segurança alimentar, identificado por Pessanha (1998) remete às ações de natureza redistributiva em razão da relevância da pobreza na produção de estados de privações alimentares, que, em minha opinião, ganha maior e mais complexa amplitude.

A idéia de garantia de segurança alimentar e nutricional, tanto toca a imperiosidade dos mecanismos capazes de assegurar aos segmentos menos favorecidos da sociedade os meios de acesso aos alimentos necessários à vida, quanto abrange os requerimentos e garantias essenciais para que o acesso aos alimentos por parte de todos estejam protegidos de tudo o que possa significar riscos, sejam eles de ordem sanitária, nutricional, histórica e cultural.

Um outro aspecto relacionado com a natureza polissêmica do conceito de SAN é o fato de seus conteúdos remeterem a um formidável elenco de fatores essenciais para que a promoção da condição de segurança alimentar na sociedade se efetive, que também se apresentam como básicos na promoção de outras condições com o mesmo grau de primazia para a garantia das necessidades humanas básicas.

Quando se amplia a importância do consumo de alimentos para a garantia da vida para além do significado da sobrevivência biológica do organismo, introduz-se, como observou Valente (2002), uma dimensão sócio-histórica e cultural, traduzida no Direito Humano à Alimentação na forma da preservação das tradições e práticas alimentares dos povos e da natureza lúdica envolvendo alimentos e refeições, reforçou-se a idéia de que a noção de segurança alimentar permeia, ou deve permear, a complexa gramática de políticas, iniciativas e ações destinadas ao exercício pleno da cidadania por toda a sociedade.

Nisso, reside a força explicativa do conceito ressignificado. Dando conta de diversos conteúdos articulados à idéia de segurança alimentar tal conceito contempla amplo espectro de situações que percorrem desde as limitações de acesso aos alimentos e dos cenários de fome, desnutrição e pobreza, até a inadequação de alimentos e dietas, corrosão de práticas e tradições alimentares, numa reafirmação de que a noção de Direito Humano à Alimentação, com toda sua amplitude de significados, é imprescindível à preservação da humanidade sociabilizada.

Ainda que não se possa apontar como inadequação de abordagem a associação da noção de segurança alimentar com a idéia de superação de uma condição de insegurança alimentar resultante de limitações que a vida, ao desabrigo dos direitos, impõe aos mais vulneráveis da sociedade, arrisco-me a afirmar que, sob esse significado (e disso tratei detidamente nesse capítulo) o conceito de SAN se estreita e se enfraquece, pois deixa de dar

conta de outros aspectos que, como vimos, comprometem o Direito Humano à Alimentação das pessoas, independentemente de sua extração social.

Se, apesar da perda de poder explicativo, a noção de segurança alimentar circunscrita à superação dos descompassos de acesso identificados nos segmentos mais pobres da sociedade, oferecia um nível de conforto para as formulações de ações e programas concentrados na questão da renda e na garantia emergencial de acesso aos alimentos, o mesmo não se pode dizer quando tomamos a idéia na integralidade projetada pelas articulações dos conteúdos nela abrigados.

Decididamente, a importância da redistribuição de renda, apesar de ser um importante componente para a garantia do Direito Humano à Alimentação, não basta. A natureza polissêmica do conceito de segurança alimentar e nutricional, ao dar conta de aspectos próprios de diversas áreas do conhecimento, reforça a compreensão de que a insegurança alimentar na sociedade é um fenômeno complexo e multideterminado, exigindo, para sua superação, o concurso de práticas (iniciativas, programas, políticas) articuladas, envolvendo saberes e engenhos de distintos.

É importante notar que não estamos tratando, aqui, daqueles arranjos que freqüentam à exaustão as sessões de planejamento estratégico, ferramenta cada vez mais empregada nos órgãos públicos de qualquer esfera de governo e que apontam a fórmula da integração como o caminho mágico para o êxito.

Não pretendo, porque não é essa a discussão que interessa, exorcizar a verdadeira febre que dominou a tecnocracia ao adotar o planejamento estratégico como a solução para todos os males que a setorialização das políticas públicas e a fragmentação de programas e iniciativas provocam e que, amiúde, são debitadas à falta de integração dos órgãos envolvidos com um determinado problema.

Destaco, contudo, que o pressuposto da integração, pelo menos quando se trata da condução de políticas governamentais, carrega consigo uma idéia de hierarquização dos atores responsáveis pela implementação de uma determinada ação, cabendo a um, que pela identificação de seu mister com a designação genérica da situação a ser enfrentada, é guindado à posição de coordenador do grupo. Ao adotar essa tática de operação, o problema necessita ser decomposto de modo que, cada parte possa ser delegada para um determinado ator que, pelas atribuições da área que representa, dela se incumba. Em outros termos, fragmenta-se a operação, para unificar os resultados ao fim do processo.

Os diagnósticos sobre os percalços de iniciativas concebidas sob esse enfoque, curiosa e frequentemente apontam como causas limitantes para os resultados obtidos, os descompassos na coordenação (na verdade, problemas políticos envolvendo o controle do comitê) e prejuízos na integração (o que pode ser traduzido pela dissolução da prioridade dentro de cada órgão conforme a evolução do conflito de competências). Ironicamente, a recomendação recorrente nas avaliações realizadas após o esgotamento de cada um desses programas, e isso ficará evidente no Capítulo III onde percorremos as experiências desenvolvidas pelo governo brasileiro no setor alimentar com conteúdo de SAN, a partir da criação do INAN, será um apelo à integração entre os organismos envolvidos com a questão. Um exemplo recente desse movimento pode ser conhecido na leitura dos documentos de planejamento e avaliação do Programa Fome Zero e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, citado neste texto.

Os problemas de natureza multicausal, próprios do campo do desenvolvimento social, têm sido tratados por pesquisadores e por alguns formuladores de políticas governamentais, esses, quase que exclusivamente ligados ao setor de saúde pública, sob um enfoque que contempla, em vez de mecanismos de integração, uma noção de união de saberes e engenhos como arranjo mais adequado para oferecer soluções efetivas a questões complexas.

A natureza dessas soluções, conforme apontam Inojosa e Junqueira (1994; 1997), Inojosa (1998), Santos (1994) e Maluf (1996; 2002; 2004) dentre outros, remete à idéia de intersectorialidade, compreendida como a articulação de conhecimentos e práticas no momento de identificar um problema complexo e coletivo, e nas ações necessárias para solucioná-lo.

Para Westphal e Ziglio:

Se os problemas das interconexões entre fatores e dos sistemas entre si, sua análise não pode ser feita isoladamente, sem verificação das interconexões com outros fatores, de outras áreas ou setores, com o risco de, através de uma análise fragmentada e incompleta, cometer erros de avaliação e dar soluções parciais. (WESTPHAL & ZIGLIO, 2002, p. 116).

Responsáveis pela elaboração dos textos guias para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Maluf e Menezes, ao discutirem a institucionalidade das políticas de segurança alimentar, defendiam que, para o êxito delas, seria necessário que existissem projetos e canais institucionais sintonizados com a abrangência do enfoque da segurança alimentar, contemplando a intersectorialidade das ações e a equidade de acesso, além da participação e controle democrático. Isso estaria de acordo com a idéia defendida por Westphal e Ziglio (2002), segundo a qual o modelo de políticas públicas e investimentos (referindo-se ainda às soluções para questões complexas e multicausais), deve se estruturar a partir das seguintes condições básicas: equidade, intersectorialidade, democratização do poder e sustentabilidade.

Sobre a noção de intersectorialidade para a promoção da segurança alimentar, Maluf e Menezes (2004) destacam que dela decorre

[...] a articulação de ações empreendidas pelos diferentes setores do governo, de modo a superar o tratamento isolado dos vários fatores que afetam a SAN, dos indivíduos e grupos sociais, bem como evitar a atuação descoordenada dos setores de governo sobre as mesmas populações. A participação social é requisito e instrumento de construção da intersectorialidade das ações públicas. (CONSEA, II CNSAN, 2004, p. 1).

Da assunção de que a condição de insegurança alimentar é resultante da interação de múltiplas causas, dentre as quais a restrição de acesso por insuficiência de renda, desborda o

cenário em que costumam acontecer as discussões sobre a promoção das condições para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional na sociedade.

Como foi salientado nesta seção, as intensas assimetrias sociais resultantes de históricos de desenvolvimento inspirados nos pressupostos neoliberais, produziram em todo o mundo, uma expressiva camada de indivíduos que vivem no limite, quando não totalmente ao desabrigo, das garantias de seus direitos básicos. Em razão disso, a idéia de segurança alimentar quase que invariavelmente, mesmo quando tomada a partir de seus quatro grandes conteúdos, tende a concentrar-se nos requerimentos originados a partir da pobreza.

Contudo, a combinação de flexibilização de direitos e atenuação das responsabilidades do Estado, quanto às suas garantias, com o predomínio dos interesses do capital (que confere ao alimento a condição de mercadoria), acaba por empurrar para situações de risco toda a sociedade.

À questão da insuficiência ou irregularidade no acesso aos alimentos que resultariam em fome e desnutrição, agregam-se questões relacionadas com o que estamos comendo, em que condições têm se dado o acesso, qual tem sido o padrão alimentar e gastronômico predominante, etc. Nesse contexto, a questão alimentar ganha uma dimensão distinta da representada pela oposição entre a suficiência ou insuficiência do consumo individual de alimentos com vistas à garantia da vida.

Sob esse enfoque, o problema relacionado à promoção da segurança alimentar e a garantia do Direito Humano à Alimentação ganham contornos que, para serem devidamente explicados e solucionados, exigem que sejam tratados a partir das garantias de que a alimentação regular, permanente, suficiente e segura, estejam inseridas num contexto em que, juntamente com outros “satisfadores” (Pereira, 2000), integrem os requerimentos para o atendimento adequado das necessidades humanas básicas – de modo que todos desfrutem plenamente de capacidade de agência e autonomia crítica, condições indispensáveis para se

viver uma vida com sentido. Em outros termos, seria admitir que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional assume não o papel de definir exatamente aquilo que seria a promoção da segurança alimentar na sociedade, mas sim de orientar políticas públicas e iniciativas que, ao tratarem dos requerimentos associados ao Direito Humano à Alimentação, tratem concomitantemente dos demais direitos que, como se observou, são indissociáveis uns dos outros.

PARTE II

A Experiência Brasileira de Segurança Alimentar e

Nutricional: 1997 – 2003



Capítulo III

Promoção da Segurança Alimentar ou Ações de Combate à Fome no Âmbito da Pobreza? Um Olhar Sobre a Experiência Recente da Presença Governamental na Questão Alimentar no Brasil

O objetivo nessa segunda parte resume-se em apresentar um conjunto de experiências recentes protagonizadas pelas iniciativas do governo federal voltadas para melhorar o acesso dos segmentos mais pobres da população a um rol de alimentos que, em razão dos hábitos e práticas alimentares dominantes no país, são identificados como básicos. Cumpre notar que, nesse caso, o vocábulo básico faz referência à idéia de “*standard*”, daquilo que é mais comum, contudo, não deixa de evocar a noção de essencial ou imprescindível empregada em outras ocasiões nesse mesmo trabalho.

Na abertura do primeiro volume do seu “História da Alimentação no Brasil” (1983), Luis Câmara Cascudo, citando Schiler, assevera que a nossa existência é devida às artimanhas do estômago e do sexo; fome e amor governam o mundo:

Desde que nasce o homem precisa obter sua alimentação, hidratos de carbono, gorduras, proteínas, sais, água. Deve retirar esses elementos das carnes, dos vegetais e minerais. A química orgânica encarrega-se da transformação e distribuição úteis. (CASCUDO, 1983, p. 22).

Mas, esse autor destaca que, nesse arranjo de trocas entre os requerimentos nutricionais e as suas fontes – os alimentos-, reinam soberanos como mediadores, a tradição, as predileções alimentares que o tempo transformou em hábitos. O paladar e a memória gustativa gravada no granito do imaginário na infância de gerações inteiras dão, para o básico em alimentos, o sentido cultural e histórico.

Essas observações iniciais cumprem um duplo papel. O primeiro é o de não se deixar perder a idéia de que a discussão da segurança alimentar e das questões que a compõem envolve, acima de tudo, pessoas, suas vidas, seus direitos, suas histórias e tradições. Logo, ao tratar, nessa parte, das ações e programas governamentais envolvendo alimentação, as

observações, por levarem em conta aspectos históricos e culturais dos segmentos envolvidos, nem sempre ficarão livres de um distanciamento que exige a objetividade científica.

A essa “fraqueza” da análise corresponde um elemento de “força” que, acredito, equilibrará o diálogo. O segundo objetivo perseguido é o de oferecer como plataforma de arranque o papel dos hábitos e tradições alimentares para a compreensão da resistência oferecida pelos beneficiários a determinados programas de alimentação, especialmente os iniciados nos finais dos anos 1970; estes, baseados na distribuição de alimentos formulados, de custos mais baixos e preparo simplificado, propunham-se a fazer desaparecer a fome e a desnutrição das camadas mais vulneráveis da população, sem que fossem considerados os hábitos, aromas, paladares e cultura das pessoas.

Na abordagem aos principais programas governamentais relacionados com a questão alimentar apresentada a seguir, mais do que fazer uma avaliação de cada um, até mesmo porque isso já foi feito com indiscutível propriedade por pesquisadores e estudiosos, os quais menciono, assim o interesse é destacar o cenário no qual as experiências foram concebidas e identificar, no discurso, fortes convergências, ainda que, por serem iniciativas tomadas em períodos de governos distintos, nota-se um esforço em diferenciar uma iniciativa de outra.

No decorrer desse exercício ficará patente que se tratava, porém, de um esforço muito mais de retórica do que de fato. Haverá a oportunidade de demonstrar que, em muitos casos, as críticas às formulações de um determinado programa, desenvolvidas para sustentar um novo instrumento, não foram suficientes para impedir que se repetissem os mesmo erros identificados.

Nesse trajeto de visitas às intervenções selecionadas, será possível identificar medidas que, em vez de melhorarem o nível da qualidade nutricional do que seria consumido pelas famílias mais pobres atendidas pelos programas, apontavam para uma piora das condições de insegurança alimentar, não mais por restrições de acesso, mas por inadequação dos alimentos

ofertados. Esse é o caso da opção pela distribuição de alimentos formulados e liofilizados que marcaram época nos anos 1970/1980, particularmente na alimentação escolar. A idéia de que o aporte protéico-calórico igual ou próximo dos níveis recomendados era o que importava, não é propriamente nova como também não é, a contraposição a ela, como bem expõe Câmara Cascudo:

A batalha das vitaminas, a esperança do equilíbrio nas proteínas, terão de atender as reações sensíveis e naturais da simpatia popular pelo seu cardápio desajustado e querido. Falar das expressões negativas da alimentação para as criaturas afeitas a seus pratos favoritos, pais, avós, bisavós, zonas, seqüência histórica é ameaçar um ateu com as penas do inferno. (CASCUDO, 1983, p. 19).

Da mesma forma, como a falta de regulação do desenvolvimento das pesquisas genéticas envolvendo cultivares para a alimentação implica sérios riscos à preservação da base genética, comprometendo o futuro da alimentação das sociedades, os processos de corrosão de práticas e hábitos alimentares têm reflexos deletérios sobre a noção de alimentação dos povos. Os impactos dessa vertente – do emprego de formulados em substituição aos alimentos tradicionais – adotada por diversos programas governamentais, foram duramente criticados. Contudo, em muitos casos adotou-se a posição da alternativa possível, ou seja, de que tal opção seria melhor do que não poder contar com nada diferente.

Os anos 1980, especialmente a partir da sua segunda metade, trouxeram para a agenda política nacional o tema do abastecimento alimentar. As eleições estaduais de 1982 produziram como resultado a ascensão frente a governos de importantes unidades da Federação, de políticos ligados ao ideário de oposição ao regime militar, para os quais a questão social, radicalizada nos anos de autoritarismo e crise, exigia uma pronta intervenção do Estado, com vistas a recuperar as condições de vida digna, sacrificada para amplos setores da população.

Quando os novos governadores assumiram, predominava no país uma conjuntura marcada por graves restrições econômicas, inflação em alta e fortes assimetrias sociais

agravadas por longos períodos de ausência de políticas públicas regionais. Os indicadores de insegurança alimentar decorrentes da assincronia entre a renda e os preços dos alimentos, estimularam o desenvolvimento de numerosas iniciativas no âmbito de estados e municípios destinadas a encurtar a distância entre preços e disponibilidade de renda, além de outros programas de natureza emergencial. Contudo, esses arranjos aconteciam, na sua maioria absoluta, em unidades federadas das regiões Sudeste e Sul, enquanto no restante do país não se observava nenhuma mudança.

Nesse contexto, é que o tema do abastecimento alimentar é assumido pelo Governo federal na forma de proposição de uma Política Nacional de Abastecimento (PNA). Havia um elemento novo na concepção dessa política. O abastecimento passava a ser tratado como um tema de natureza urbana, e seu foco era a circulação e comercialização da produção. As investidas no campo da produção, dentro dessa política, ou se reportavam ao desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana ou relacionavam-se com modelos de comercialização direta como forma de reduzir os impactos das intermediações desnecessárias sobre os preços para o consumidor.

Para a pesquisa, selecionei o Programa de Alimentação Popular (PAP) que ocupava o lugar de iniciativa principal da Política de Abastecimento do período. Contudo, convém destacar que – de acordo com opiniões de técnicos que, à época, atuavam no sistema de abastecimento¹² e que participaram ativamente, seja da formulação da PNA seja da operação dela – se o PAP representou um alento à melhoria de acesso dos mais pobres aos alimentos básicos, o processo de “estadualização” das centrais atacadistas de hortifrutícolas, contribuiu, de maneira geral para a o enfraquecimento do sistema. Isso, com claros reflexos nos preços e na nova organização do mercado sob a égide das grandes redes de supermercados e grandes

¹² Foram consultados o engenheiro agrônomo Luiz Henrique Perez, coordenador de abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo entre 1983 e 1986, participante da equipe organizada para o desenvolvimento da Política Nacional de Abastecimento de 1985, atualmente pesquisador do Instituto de Economia Agrícola da mesma secretaria. Eledil Bessa Einstein, diretor de operações da Cia. de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP), ex diretor de Armazenagem da CONAB entre 2003 e 2005.

atacadistas privados. Os efeitos desse advento sobre a rede capilar de varejo merecerão de minha parte, atenção no espaço dedicado a esse período (1985), especialmente porque remonta a ele as desastradas iniciativas de controle de preços e de fiscalização punitiva sobre as práticas de maquiagem de produtos, vendas condicionadas, etc.

O momento seguinte a merecer atenção nessa “viagem pelas iniciativas” sob responsabilidade do governo federal, foi o período do Governo Itamar Franco (1991/1993), quando o tema da Segurança Alimentar e Nutricional ganhou pela primeira vez no Brasil a condição de prioridade de governo, muito embora, do ponto de vista concreto das medidas adotadas, pouco tenha sido feito. A importância desse momento é a de poder contrastar com o instante seguinte, o período que se estende de 1994 a 2002, cuja marca foi o desenvolvimento da estrutura da Comunidade Solidária que substituiu todas as iniciativas anteriores, referentes à questão alimentar, sob a governabilidade de diversos ministérios das áreas sociais. A idéia de centralizar a gestão das ações iria se revelar equivocada como bem demonstra Burlandi (2004).

Por último, dedico-me ao Programa Fome Zero (PFZ), proposto em 2003 como expressão do que seria a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tal como foram tratados os programas que o antecedeu, irei me concentrar no diagnóstico produzido pela equipe técnica reunida pela organização não-governamental Instituto da Cidadania e na operacionalização das propostas contidas no Programa, já na condição de prioridade de governo.

Após percorrer as experiências mais relevantes envolvendo soluções para a multifacetada questão alimentar brasileira, desenvolverei na forma de conclusão parcial uma argumentação que sustenta a idéia de que a noção de segurança alimentar, mesmo que não explicitada, sempre esteve presente em cada uma daquelas formulações. Contudo, e isso é o que interessa comprovar, a Segurança Alimentar e Nutricional sempre foi tomada a partir de

um único conteúdo: aquele que abriga os problemas com a garantia de acesso aos alimentos motivados essencialmente pela insuficiência de renda nas mãos das pessoas. Assim, tratou-se, em cada uma delas, de enfrentar um problema diretamente relacionado à pobreza e, nesse cenário, as ações estiveram focadas na provisão de meios para o acesso físico aos alimentos sem que quaisquer outros aspectos fossem considerados.

Como corolário, apresenta-se um argumento segundo o qual as experiências, ora com maior ora com menor grau de sucesso estavam inseridas no rol dos programas e iniciativas voltadas para o enfrentamento de aspectos mais candentes da pobreza. E que mesmo encurtada no seu significado explicativo, a noção de segurança alimentar em cada um desses casos cumpriu o papel de um princípio orientador dessas ações, concentrando-as na direção de garantir que a população pobre conseguisse comer.

3.1 Um Olhar Sobre a Presença Governamental nas Experiências com Conteúdos de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil Entre os Anos 1970 e 2000

Para uma determinada situação ser reconhecida como um problema, mais do que apresentar condições objetivas para a sua solução, deve ser precedida pelo reconhecimento, por partes dos afetados pelo assunto, como algo que em alguma medida comprometa a sua noção de bem estar.

Nesse sentido, uma mesma questão pode ser apreendida sob os mais diversos ângulos, dependendo dos elementos à disposição dos indivíduos. Assim, não necessariamente uma solução encontrada conseguirá dar conta de satisfazer todos de uma mesma maneira. Contudo, o que ocorre, exatamente pela impossibilidade de se levar em conta os múltiplos aspectos que envolvem uma questão de natureza social, para solucioná-la ou pelo menos enfrentá-la, é se tomar o tema pelos seus aspectos mais comuns, que de resto são sempre os mais importantes.

Pegue-se o caso da questão alimentar. A sua percepção primeira se dá por aquilo que ela tem de mais comum. Tudo aquilo que em qualquer medida comprometa a garantia de que qualquer pessoa possa consumir os alimentos que necessita para seu desenvolvimento, é um problema. Os demais componentes que acompanham a restrição de acesso, como a diversidade, o respeito às práticas e hábitos alimentares, preferências, aspectos relacionados com a segurança do alimento, além de refinamento da noção de qualidade, entram na definição da questão como corolário do aspecto comum.

Não obstante a regra, para o formulador de política pública, a abordagem de uma determinada questão deve obedecer outro rito, exatamente por conta da percepção de que um problema de natureza social implica inevitavelmente a sua irradiação para as demais esferas que compõem a noção de condições básicas de existência que, como se viu, trata-se de um conjunto de requerimentos indissociáveis e imprescindíveis à satisfação das necessidades humanas básicas.

Partindo desse pressuposto, ao se analisar a seguir os programas governamentais voltados para a garantia da alimentação dos que enfrentam dificuldades em obtê-la, se levará em conta essa dimensão, em que pese, como será visto, raramente tais programas tenham agregado medidas para além do imediato.

3.1.1 Os programas governamentais de alimentação e nutrição nos anos 1970 e 1980: breve descrição do cenário político e econômico do período.

Até os anos 1970, a presença governamental no enfrentamento da questão alimentar estivera concentrada em programas e ações de estímulo à produção agrícola como forma de assegurar uma oferta de alimentos mais eficiente e confiável. Acompanhavam esses esforços medidas orientadas para estimular, em determinados grupos populacionais, novos hábitos e práticas de consumo, como forma de minorar os impactos das assincronias entre o poder de

compra dos salários e grupos de alimentos, até então tomados como básicos na construção da dieta dessas pessoas.

Para os segmentos em estado de vulnerabilidade social mais exacerbado, em que a insegurança alimentar decorrente das severas restrições de renda determinava uma vida sob o domínio da fome, o Estado vinha, até então, valendo-se de cooperações internacionais envolvendo doações de alimentos, especialmente leite em pó transferido pelas agências norte-americanas e distribuído aos segmentos mais pobres da população. Chama a atenção nessas iniciativas, como destaca Musgrove (1989), a dependência das doações externas, quase sempre restritas a um determinado item de alimentação definido não pela necessidade dos beneficiários e sim pela ocorrência de uma oferta muito superior à demanda agregada pelo produto.

Um aspecto particularmente interessante, envolvendo a questão alimentar no Brasil até os anos 1970, é o tratamento dado por estudiosos e pesquisadores da assunto. Numa aproximação bastante simplificada, pode-se dividir as abordagens em dois grandes grupos. Um, que identifica e relaciona a insegurança alimentar por restrições de acesso decorrente da limitação de renda enfrentada por determinados setores da sociedade e seus desdobramentos relacionados com informações, educação e tradições alimentares; e outro que, em boa medida, associava à ignorância e às superstições as causas dos desequilíbrios nutricionais e alimentares. Assim, a percepção de que havia um problema relacionado com a alimentação dos setores mais pobres da sociedade, só podia, como de fato foi, ser tratado a partir de uma apreensão genérica da questão, o que oferecia base para iniciativas de corte emergencial e assistencialista.

A década de 1970 inicia-se sob o impacto do esgotamento do modelo de desenvolvimento brasileiro que sucumbia, dada a fragilidade dos seus fundamentos macroeconômicos, aos espasmos da crise mundial de acumulação. O ritmo de marcha forçada

do processo inflacionário, os custos imorais de uma dívida externa em permanente expansão, o cenário recessivo e a crise social representada pela explosão de desemprego e a degradação de espaços de vida nas cidades e no campo, inscritos num arranjo político autoritário, elevava a temperatura interna do país e desencadeava novos níveis de recuo para o já combalido espaço da democracia.

Concomitante a esses eventos, a ajuda externa que prevalecera nas décadas anteriores diminuiu também em função da crise mundial, enquanto a pobreza no país explodia com proporções até então nunca vistas. A soma da crise recessiva e da instabilidade política alimentada pela supressão das liberdades democráticas e pelo empobrecimento foi, grosso modo, o sinal de que essa nova agenda política não poderia ser conduzida, como fora até então, com base na força de coerção e no isolamento do poder.

Em “A Arte da Prudência”, Baltazar Gracián (1999) assevera que, para o exercício do poder, melhor do que infundir o medo ou despertar a gratidão é tornar perene a dependência. De acordo com a percepção do autor, aquele que depende de outrem a ele mantém uma inabalável fidelidade.

Essa parece ter sido a lógica incorporada no pensamento político daquele início dos anos 1979 quando foi orientada a realização do Estudo Nacional de Dispêndio Familiar (ENDEF), a mais completa e, até o presente, única, investigação sobre a prática e hábitos de compra e consumo dos brasileiros, gastos com alimentação por local de compra e balanço nutricional. Com a tabulação dos dados do ENDEF a pobreza, que voltara ao cenário das preocupações sociais do governo, ganhava um novo e preocupante contorno. Os indicadores de consumo sinalizavam claramente que a fome não se tratava de uma projeção futura, nem a má alimentação suportava mais análises que atribuíam aos preconceitos e ignorâncias do povo a situação de insegurança alimentar que vivenciavam.

3.1.2 A pesquisa Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF)

Há um consenso sobre a importância da pesquisa ENDEF de 1974/75 na identificação efetiva das dimensões do problema alimentar brasileiro no período e na influência que exerceu na formulação de alternativas para a superação daquele problema.

Os dados de renda e dispêndio no Estado de São Paulo e na Região Nordeste do país foram apurados em conjunto com informações antropométricas da população entrevistada, bem como com estimativas de consumo de alimentos nas famílias. Sobre os resultados iniciais atingidos pela análise dos dados, Musgrove (1989) informa:

[...] em crianças a má nutrição assume principalmente a forma de baixa estatura e peso em comparação com o padrão para a idade em questão. Isso aponta para uma má nutrição crônica, não sendo raro encontrarem-se nessa condição, crianças aparentemente saudáveis.

[...] as deficiências na dieta revelaram-se muito mais provocadas por insuficiência no consumo de calorias do que por restrições de consumo protéico, apesar de os produtos mais calóricos serem mais baratos. Constatou-se também que incrementos de renda estimulavam uma tendência em elevar o consumo de proteínas. Esses resultados, contudo, não podem ser dimensionados com precisão; quanto maior ou menor é o déficit de calorias em relação ao de proteínas na família, posto que a pesquisa não se debruçou sobre a distribuição intrafamiliar.

[...] às deficiências nutricionais identificadas, não corresponde, contudo, uma inadequação qualitativa da dieta. As informações apontaram para uma adequada composição qualitativa da dieta básica, porém, em quantidades insuficientes. Se comparada às dietas básicas das famílias mais pobres e mais ricas, o que se pode observar é que essas últimas extraem de um rol reduzido de itens de alimentação a maior parte das calorias consumidas.

[...] os segmentos mais afetados pela má nutrição de natureza calórica e protéica, são crianças abaixo de seis anos, especialmente entre seis meses e dois ou três anos, mulheres gestantes e nutrízes.

[...] a má nutrição, identificada a partir dos indicadores antropométricos, ou inferida a partir dos níveis de consumo, indicam a insuficiência de renda e a pobreza como causas determinantes, seja para a população rural, seja para os que vivem nas cidades.

[...]nos níveis de indigência (baixa renda absoluta) os moradores das cidades tendem alocar menos recursos para a compra de alimentos agravando as deficiências calóricas nesses segmentos. (MUSGROVE, 1989, p. 12)¹³

Essas conclusões, à época¹⁴, reforçaram a importância da renda para a garantia de uma alimentação adequada, além de exibir sem subterfúgios que a evolução da pobreza no país, em meio a uma forte crise recessiva, mais do que ampliar seu território com a incorporação de novos contingentes de população, expunha particularmente mulheres e crianças a um estado de vulnerabilidade social acentuado, decorrente do esgotamento das oportunidades de trabalho e do recuo das políticas de assistência governamentais

Logo, uma vez impedido o pequeno varejista de usufruir das vantagens que o fornecimento por atacado proporciona, o grande varejo assumiu esse usufruto. Contudo, a lógica nos segmentos de auto-serviço era vender à vista¹⁵. Entretanto, na ponta da distribuição varejista nas regiões periféricas esses pequenos comerciantes se viam às voltas com uma modalidade de venda a prazo.

O sistema conhecido como “venda na caderneta” é que permitia ao consumidor pobre contar com um mínimo de alimentos ao longo do mês. Nesse caso, era o comerciante quem financiava o cliente. Numa conjuntura de inflação alta, reajustes seguidos de preços dos alimentos, riscos reais de inadimplência, dentre outros, os preços nesses equipamentos convencionais eram sempre mais elevados do que no setor moderno de varejo. Além disso, as restrições na disponibilidade de renda para os gastos das famílias pobres, praticamente, impunham que esse consumidor ficasse restrito à opção da compra a crédito a preços bem

¹³ As citações de Philippe Musgrove foram traduzidas livremente pelo autor da publicação *Fighting Malnutrition*

¹⁴ O ENDEF segue sendo o único estudo abrangente sobre a questão alimentar no Brasil, mesmo depois de três décadas de sua conclusão. Novas pesquisas vêm sendo realizadas com regularidade pelos órgãos de governo, como a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) e a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Contudo, nenhuma delas, até mesmo porque não é esse o foco delas, atêm-se às interações que o ENDEF trabalhou. Em vista disso, com alguma frequência, novos estudos sobre o ENDEF de 1974/75 revelam novas informações e interpretações.

¹⁵ O uso de cartões de crédito, cheques para pagamento futuro, tíquetes ou vales alimentação, no período, não faziam parte do universo dos instrumentos de compra de alimentos no comércio de alimentos nos supermercados.

acima do que poderia ter acesso, caso dispusesse de recursos para compras pagas em numerário.

O desenho da questão alimentar que emergiu com a pesquisa ENDEF reforçava a importância da renda e da educação para a superação do quadro de má nutrição que avançava com a radicalização da pobreza no Brasil. Dessa compreensão é que se originou um conjunto de programas voltados para melhorar a capacidade de acesso das populações pobres a uma dieta alimentar que as afastassem da fome e de suas conseqüências.

Na tabela a seguir, se apresentará as principais iniciativas do período. A intenção é oferecer uma visão panorâmica dos programas e seus objetivos centrais.

Tabela 1 – Principais características dos Programas Federais de Alimentação e Nutrição até 1985.

	Programa Complementar de Alimentação(PCA)	Programa Nacional de Saúde (PNS) e Programa de Suplementação Alimentar (PSA)	Programa Integrado de Nutrição e Saúde (PINS)	Programa de Alimentação Básica (PROAB)	Programa Nacional do Leite p/ Crianças Carentes (PNLCC)
Institucional	–	–	–	–	–
Executor	LBA	INAN	INAN/Banco Mundial	INAN	SEAC
Governabilidade de	MPAS	Saúde	Saúde	Saúde	Saúde
Gestor Alim.	MPAS	COBAL	COBAL	COBAL	Varejo
Área de cobertura	N, NE (15estados), DF, ES, MG, RJ	Nacional, áreas urbanas e municípios	Recife (PE)	NE (8 estados) e gdes centros urbanos	Nacional, áreas urbanas
Pontos de distribuição	Postos de saúde, igrejas, centros comunitários	Postos de saúde	Equipamentos da COBAL.	Varejistas credenciados	Organizações comunitárias e comerciantes
Mecanismos e freqüência	Doação mensal	Doação mensal	Quantidade controlada e subsídios de preços	Quantidade irrestrita e subsídios de preços	Cupons
Beneficiários (por causas)	–	–	–	–	–
Determinantes de má nutrição	–	–	–	–	–
Baixa renda	Família	Família	Família, vizinhança ou zona de moradia	Vizinhança ou zona de moradia	Família

Preços altos praticados no varejo local	Não	Não	Sim	Sim	Não
Vulnerabilidade e intrafamiliar	Sim, alimentos específicos para membros da família	Parcial: incluía leite	Parcial: incluía dados antropométricos das crianças	Não	Sim
População beneficiada	Grávidas e crianças até 3 anos	Grávidas e crianças até 6 anos	Sem distinções-família toda	Sem distinções-família toda	Crianças até 6 anos
Outros objetivos	–	–	–	–	–
Para famílias	Atenção básica de saúde, puericultura, educação nutricional e capacitação para o trabalho	Atenção básica de saúde e puericultura	–	–	–
Para produtores	Estímulo à diversificação e à industrialização de alimentos	Estímulo à agricultura familiar	–	Estímulo à agricultura familiar	Estímulo à indústria leiteira
Comerciantes	–	–	–	Incremento à renda do varejista	–

Fonte: Musgrove, 1989, p. 24.

Ainda sobre esse período coberto pelos Programas apontados na Tabela 1, é conveniente destacar, antes de comentarmos os aspectos que nos parecem mais relevantes daquelas iniciativas, algumas conclusões de Monteiro (1995; 1997).

Analisando dados coletados pela Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), de 1989 e 1995, realizadas pelo IBGE, Monteiro observa que existem evidências que dariam suporte à idéia de que prevalecia no Brasil da época um *deficit* energético com relevância maior nas populações das áreas rurais e mais concentrada na Região Nordeste.

No que toca à desnutrição infantil, a PNSA de 1989 confirma, segundo aquele estudioso, forte incidência do problema nesse segmento, porém exibindo uma distribuição desigual com maior prevalência nas zonas rurais do Nordeste semi-árido, como de resto acontece quando o foco recai sobre a população adulta:

Cabe destacar que o retardo do crescimento e a desnutrição infantil se distribuem de forma desigual no território brasileiro. As populações rurais se encontram também em desvantagem quando comparadas com as residentes em áreas urbanas. Os contrastes são mais intensos quando se comparam a Região Norte (23% das crianças desnutridas) e Nordeste (27,3% de crianças

desnutridas) com as regiões do Centro-Sul, cujos percentuais de desnutrição se situam entre 8,1% e 8,9% da população infantil. (MONTEIRO *apud* PESSANHA, 1998, p. 102).

Nas conclusões que Monteiro extrai da PNSN de 1989, envolvendo a situação nutricional de crianças até 6 anos, destaca-se, dentre os fatores determinantes para a desnutrição infantil, a insuficiência de renda nos segmentos pobres da sociedade, a baixa cobertura da rede de serviços públicos de saneamento, saúde e educação.

A prevalência de situações de risco segue nas regiões Norte e Nordeste do país, explicadas pela concentração nessas regiões de uma maioria de famílias pobres e da baixa cobertura dos serviços públicos. Para Monteiro, uma melhora na renda familiar e a expansão dos serviços de atenção básica na saúde, educação e saneamento, no plano global, indicou um recuo da desnutrição infantil na década de 1970, destacando-se que esse cenário se constrói sob a forte influência da evolução dos indicadores no Centro-Sul – região de maior concentração populacional do país e com melhores índices de desenvolvimento. Observa ainda o autor que, no período, a população adulta exibiu um recuo dos contingentes expostos às restrições calóricas, porém, mesmo diante de uma melhor relação entre renda e preços ou acesso aos alimentos, nas áreas rurais e na Região Nordeste, permanecia em condição de insegurança alimentar. (MONTEIRO, 1997).

Analisando a situação alimentar da América Latina, Conchol (1989) chama a atenção para o fato de que, já na década de 1960, toda a região experimentou um movimento de rápida modernização da agricultura, exibindo uma taxa média de crescimento da produção vegetal na casa dos 3,1% entre 1961/1965 e 1978, e 3,3%, no mesmo período, para a produção animal. Observa, ainda, que essa expansão foi, em parte, obtida tanto pela expansão das áreas plantadas como pela intensificação do uso de tecnologias no campo. Mas, a essa face positiva corresponde uma outra não tão animadora:

A modernização foi muito heterogênea. Ela concentrou-se principalmente em determinadas regiões, em determinados produtos e em determinados tipos de exploração agrícola. Desenvolveu-se principalmente entre os

produtores ligados ao mercado exportador ou ao mercado interno urbano em grande expansão depois de 30 anos, em razão da aceleração da urbanização e da importância das classes médias urbanas de maior poder aquisitivo. A modernização tocou marginal e irregularmente a economia camponesa. O subemprego rural, devido em grande parte à persistência da concentração fundiária e às formas de modernização, acelerou a expulsão dos camponeses. Calcula-se que entre 1950 e 1980, 40 milhões de camponeses latino-americanos foram urbanizados. (CHONCHOL, 1989, p. 21).

Esses desenvolvimentos, agravados a partir da crise econômica que se instala na região, na segunda metade dos anos 1970, e que se agrava muito nos anos finais dessa década e na seguinte, fizeram engrossar os cordões de pobres e desvalidos, tanto nas periferias e zonas degradadas das cidades, sem emprego e sem direitos, quanto no campo.

A questão alimentar traduzida como uma situação de insegurança alimentar para extensos contingentes populacionais em toda a América Latina, precisava, na visão de Chonchol (1989) ser enfrentada a partir de uma estratégia que contemplasse a revalorização das políticas de reforma agrária; um novo arranjo de política agrícola para a agricultura familiar; uma política de acesso para os trabalhadores rurais sem terra; um novo enfoque para o processo de urbanização de modo a melhorar as condições estruturais de municípios pequenos e médios e promover-lhes o desenvolvimento como modo de absorver parte da mão-de-obra que vive de subempregos nos centros maiores (CONCHOL, 1989).

Essas duas passagens pelas observações de Monteiro e Chonchol, envolvendo a questão alimentar no período abarcado pelos programas governamentais indicados anteriormente, cumpre o papel de localizar as dimensões do problema. Resta agora, trabalharmos aspectos relacionados com o desenvolvimento daqueles programas e com as avaliações de seus resultados.

A linha da Tabela 1 que identifica os beneficiários dos programas tem como o foco gestantes, nutrizes e crianças até 6 anos. Contudo, há que ponderar que as condicionalidades estabelecidas nas ações que contemplavam doações de alimentos, portanto, sem custos para os beneficiários, não tinham acompanhamento seguro, o que significava a impossibilidade de

saber se a distribuição intra-familiar dos alimentos atendia às necessidades daqueles que motivaram a inclusão da família no Programa – ainda que em Programas como o de Complementar de Alimentação (PCA) e o de Suplementação Alimentar (PSA) se usassem para a seleção critérios como a renda abaixo do padrão mínimo na sociedade e a vulnerabilidade biológica dos componentes da família com aquelas restrições de renda. Outro aspecto relevante é que aquelas iniciativas que, como o Programa Complementar de Alimentação (PCA), e o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), envolviam doações de alimentos, estavam circunscritas a um determinado rol de produtos sendo que os demais alimentos básicos deveriam ser adquiridos no mercado sem qualquer subsídio.

Uma diferença importante entre o PCA e o PSA era quanto à orientação dos organismos responsáveis pela implementação dos mesmos no que toca à composição da “cesta de produtos” transferidos para os beneficiários. O PSA, sob o governo do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), incluía no arranjo de sua “cesta de produtos” uma orientação precisa quanto à prioridade do emprego de produtos *in-natura* e o mais próximo possível das tradições e hábitos alimentares dos beneficiários. Diferentemente, o Programa de Complementação Alimentar (PCA), conduzido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) adotava como orientação o emprego de alimentos processados e formulados.

Há uma convergência de opinião de analistas e estudiosos envolvidos com a questão alimentar e nutricional em relação à importância dessas diferenças no resultado final da ação. Um argumento frequentemente empregado para defender opções como as da LBA aponta para uma radicalização exagerada de críticos quanto ao uso de alimentos processados. O caso do leite em pó é um exemplo desse comportamento dos críticos. Em razão das facilidades de estocagem, manipulação e preços, associadas à importância do leite como alimento para a

clientela dos Programas, a presença do produto tornou-se uma constante em todas as iniciativas:

Na prática, a classificação “natural”, tem baixa relevância nesse debate. Se há alguma distinção válida que possa ser feita, esta é entre os alimentos que os beneficiários realmente consomem, e não no nível de processamentos dos mesmos, e a necessidade de persuadir ou encorajar esse público a consumir aqueles alimentos. Mesmo essa distinção, não é algo fixo e válido o tempo todo; como Castro e Peliano (1985) pontuam, alimentos que hoje são tomados como tradicionais para determinados grupos da população, certamente foram inovações em um momento passado (MUSGROVE; 1989, p. 26).

Mesmo aceitando tal argumentação como razoável, convém tomá-la com alguns cuidados. Se for verdade que hábitos e práticas podem ser afetados pela introdução de novos arranjos que permitam apurá-los e promover-lhes uma evolução, também é verdade que esse avanço só poder ser tomado como tal se significar ganho de qualidade para vida das pessoas. Os avanços que a tecnologia da época introduziu em toda a cadeia alimentar tiveram reflexos positivos na qualidade dos alimentos e na própria condição de segurança para o consumidor. Assim, a introdução de alimentos industrializados ou semi-elaborados na dieta dos cidadãos representou uma melhoria no plano geral da vida pela redução do tempo empregado com a produção da alimentação.

Mas, certamente, as restrições que os críticos ao emprego de alimentos formulados se referiam, não se relacionavam com o emprego de produtos tradicionais submetidos a algum processo de transformação que facilitasse o seu emprego no preparo de refeições que já sentiam os efeitos da urbanização intensa do período sobre a vida de todos os moradores da cidade. O que parece relevante no caso é a introdução de alimentos formulados, cujo emprego apontava para o comprometimento da noção de refeição nos seus significados mais amplos, substituindo-o pelo menos para os mais pobres, por uma idéia de que o centro da questão era a desnutrição ou a má alimentação e que sob o aspecto nutricional esses formulados supriam perfeitamente as necessidades.

A postura do INAN em investir fortemente em processos de educação alimentar e no emprego de alimentos, que pudessem produzir uma refeição adequada e consoante com práticas e hábitos alimentares, contrasta com a orientação da LBA para seus programas de alimentação, revelando entendimentos distintos a partir de definições diferentes para a idéia de segurança alimentar.

Assim, enquanto os Programas administrados pelo Ministério da Saúde partiam de um entendimento segundo o qual era preciso educar para o consumo alimentar adequado, incluindo alimentos mais elaborados, sem subverter os padrões alimentares, a abordagem da LBA era muito mais pragmática. Ante o quadro de insegurança alimentar, a causa mais aparente do problema, traduzida pela má nutrição em razão da insuficiência de renda nas mãos dos mais pobres, poderia ser superada a partir da introdução de formulações que se destinavam a pessoas específicas da família que se encontrassem em estágio de maior vulnerabilidade.

Na avaliação dos resultados envolvendo a cobertura conseguida e o tipo de produtos empregados, o PNS/PSA, em tese, deveria ter atendido pelo menos 40% das necessidades de calorias dos grupos vulneráveis eleitos. Esse resultado seria atingido pelo emprego dos seguintes alimentos distribuídos: arroz, feijão, açúcar, farinha de mandioca e milho e leite em pó.

Para o PCA da LBA, as intenções não eram muito diversas, embora possam ser observadas algumas diferenças. A primeira diz respeito ao processo de distribuição que, como mostrou a Tabela 1, no PCA, concentrava-se em espaços sociais com participação da população e supervisão dos técnicos da instituição. Basicamente, eram distribuídos produtos formulados em três preparações - um substituto do leite para crianças com menos de 1 ano; vitaminas ou *milkshake* para crianças entre 1 e 3 anos; e sopa formulada para gestantes e nutrizes. Todos os três preparados eram apresentados na forma de alimentos desidratados, ou

em pó, tendo a soja como base principal e a cobertura projetada para meros 20% a 25% das necessidades calóricas. Inicialmente, o PCA na incluía acompanhamento da clientela no plano da saúde e educação e concentrou-se na transferência de alimentos com vistas a combater a situação emergencial de má nutrição, sem, em qualquer momento, levar em conta questões relativas à renda (MUSGROVE, 1989).

O terceiro importante programa do período, o Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB), difere em tudo dos demais. Primeiramente, trata-se de uma ação de abastecimento alimentar dirigida para a população residente em área pobres das cidades e atendida por uma rede capilar de varejo tradicional e fragilizada.

Um aspecto interessante desse programa remete à concepção inicial que preconizava a constituição de Cadeias Voluntárias, um arranjo associativo capaz de assegurar aos integrantes uma capacidade de escala de compras suficientes para auferirem as mesmas vantagens que os estabelecimentos do segmento de auto-serviço já usufruíam.

Para a Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL), o PROAB dividia-se em dois segmentos distintos; um, composto por varejistas tradicionais com equipamentos localizados nas regiões identificadas como áreas de pobreza no território urbano, e outro representado por uma rede de equipamentos públicos, estes divididos entre lojas de auto-serviço e hortomercados localizados preferencialmente em capitais e cidades de médio e grande porte.

Para o primeiro grupo, à noção de Cadeias Voluntárias foi agregada uma orientação voltada para a modernização dos pequeno e médio equipamentos varejistas que pode ser traduzida como um estímulo à reorganização desse segmento na forma de pequenas lojas de auto-serviço. O foco seguia sendo a redução da distância entre os preços praticados nas periferias na venda de alimentos e a renda dos moradores dessa localidade.

A falta de apoio efetivo para capacitação dos envolvidos e de linhas de financiamentos, associada à cultura associativa inexistente, foram as limitações mais diretas que levaram o programa das Cadeias Voluntárias a não deixar o campo das intenções. Na seqüência, foram desenvolvidos trabalhos de seleção de equipamentos de varejo e seu respectivo credenciamento junto à COBAL, que fazia, nesse caso, às vezes da central atacadista.

Com um rol de alimentos básicos e produtos de higiene e limpeza oferecidos a preços subsidiados aos associados, condicionado esse fornecimento à revenda para os consumidores, a preços tabelados pela estatal, o programa mostrava-se promissor nos seus momentos iniciais. Com variações mínimas, o rol de produtos subsidiados era formado pelos seguintes alimentos da ração básica dos brasileiros: arroz, feijão, açúcar, carne seca, pescado salgado, ovos, leite em pó, óleo de soja, farinha de mandioca, farinha de milho e macarrão.

A Rede Somar, nome fantasia pelo qual ficou conhecido esse braço do PROAB, não tinha, como em outras iniciativas aqui citadas, um critério de seleção dos beneficiários finais. Na prática, a seleção dos que teriam acesso aos produtos subsidiados era resultante da localização dos equipamentos credenciados. Esses, por estarem localizados em regiões periféricas onde residia a maior parte da população pobre, permitiam a convicção de que estariam atendendo exatamente o público para o qual programa se destinava.

O outro braço de operação dessa diretiva de abastecimento alimentar do PROAB foram os pontos de venda no sistema de auto-serviço e Hortomercados da COBAL. A rede de supermercados foi operada com a mesma lógica das redes privadas ainda que, como diferencial, oferecesse o conjunto básico de alimentos a preços subsidiados. Contudo, a pauta de oferta diversificada alavancava negócios como em qualquer estabelecimento comercial e, acresça-se, a idéia de que a empresa possibilitava vantagens na compras, em função da

associação da marca ao significado da Rede Somar (RS) no imaginário da população, foi, enquanto o RS ainda exibia vigor, um forte apelo para os negócios da empresa.

Um conjunto de causas comuns aos programas públicos daqueles tempos, esvaziou em menos de uma década, a importância dessas iniciativas.

Enquanto as ações de atendimento de uma clientela específica, sob a responsabilidade do setor de atenção básica de saúde e da assistência social, sofriam modificações, recuos, alterações e restrições na pauta de oferta de produtos transferidos, os programas de comercialização de alimentos seguiam por um caminho distinto.

Uma sucessão de eventos, que percorreram da melhoria da disponibilidade de renda nas mãos dos consumidores, passando por toda sorte de restrições de ordem orçamentária (que resultaram em dificuldades intransponíveis tanto para manter os fluxos de fornecimento dos produtos aos associados à Rede Somar quanto o pagamento dos fornecedores para a COBAL) e desembocaram numa tenebrosa rede de corrupção, esvaziou completamente a credibilidade do programa.

No período sobre o qual me debruceis nesse tópico, chama a atenção pontos que não encontram respostas em qualquer dos estudos publicados com vistas a analisar os resultados alcançados pelos programas e as causas que determinaram o fim de cada um deles.

O estudo patrocinado pelo Banco Mundial, desenvolvido sob a responsabilidade de Philip Musgrove, em 1989, com o objetivo de avaliar os principais programas brasileiros dirigidos para a solução da questão alimentar, reuniu, sob a forma de reflexões finais, as conclusões a que chegaram importantes pesquisadores brasileiros das áreas da saúde pública, da assistência social, da economia, dentre outros, bem como a de técnicos e formuladores de políticas públicas do governo, envolvidos com as iniciativas do período.

Nos parágrafos abaixo, apresenta-se os aspectos mais importantes dessas reflexões acrescidos de observações resultantes de entrevistas com profissionais envolvidos com

políticas públicas de abastecimento alimentar e que, naquele período, atuaram nesse programas.

Há uma convergência de opiniões quanto ao fato de que o Brasil contou com uma alentada safra de intervenções governamentais no período, voltadas para os temas da alimentação e nutrição e que, numa percepção geral, essas iniciativas foram relevantes. Contudo, no que toca à avaliação desses resultados, por razões as mais diversas, nunca se realizou um trabalho sistematizado que permitisse saber com segurança quais as dimensões dos efeitos provocados pela implementação daqueles programas.

Musgrove (1989) destaca que a alimentação e a nutrição, embora apresentem fortes relações, não podem ser desenvolvidas como se fossem a mesma coisa. A complexidade dos temas presentes numa e noutra categoria recomenda que se evite tratamentos apoiados em simplificações como pressupor que a insegurança alimentar identificada como resultante da restrição de acesso aos alimentos, em virtude das limitações de renda nas mãos dos segmentos populacionais mais pobres, poderia ser superada com medidas que, ou bem doassem os produtos de modo a garantir os requerimentos nutricionais, ou bem rebaixassem o preço dos alimentos como forma de melhorar o acesso a ele.

Sob essa ótica, problemas relacionados à inadequação alimentar (seja por restrições de acesso, seja por disfunções no consumo de alimentos) sempre estarão associados a problemas de natureza nutricional. E problemas de natureza nutricional necessariamente seriam decorrentes de intercorrências na oferta dos alimentos.

A questão alimentar, como viu no Capítulo II e no atual, apresenta-se como um desenho multifacetado resultante da interação de fatores originados em distintas áreas que compõem a noção de desenvolvimento da vida, tomada aqui no seu sentido mais pleno. Assim, as proposições para a superação de uma situação de insegurança alimentar somente

poderiam alcançar bons resultados se fossem concebidas a partir da união dos distintos saberes.

Nas reflexões finais estudo do Banco Mundial (WB) que analisou e avaliou os programas de alimentação e nutrição brasileiros entre os anos 1970 e 1980 – *Fighting Malnutrition*, publicado em 1989 – a complexidade da questão alimentar figura como um importante elemento de explicação para muitos dos reveses sofridos pelos programas governamentais que optaram por ignorar tal dimensão. Mas, segundo esse estudo, não se resume nisso todo o problema. São consistentes as evidências que demonstram que, mesmo quando certos programas foram concebidos com o maior rigor conceitual, problemas de gestão operacional ocorreram e foram de tal monta que comprometeram os resultados e as concepções que se atém a um entendimento estreitado do problema da alimentação e nutrição no país.

A experiência brasileira no enfrentamento da questão alimentar, no período, sugere que, se a abordagem do condicional for superada – “se” o programa foi bem concebido, “se” sua implementação não enfrentou problemas administrativos e gerenciais, “se” não ocorreram contingenciamento no orçamento destinado à iniciativa – esses programas podem de fato resultar em sucesso no combate à má nutrição, objetivo a que se destinava.

Os caminhos para alcançar esse resultado podem ser os mais diversos. A avaliação das experiências destacadas, contudo, mereceram, as seguintes considerações de Musgrove (1989), feitas diante da imprecisão na identificação do nível de sucesso atingido pelas iniciativas:

Em outros termos, a necessidade não é tanto redesenhar programas e, menos ainda, trata-se de trabalhar a idéia de desenvolver novos programas. Para melhorá-los de modo a atender os objetivos para os quais foram criados O que parece faltar são ajustes e mudanças na gestão e gerenciamento desses programas de modo a aproximar os resultados operacionais dos objetivos potenciais dos mesmos (MUSGROVE, 1989, p. 168).

Parece haver, entre todos os estudiosos dos programas desse período, dois pontos de total concordância. O primeiro é que, do ponto de vista conceitual, as formulações em alguma medida davam conta da intersectorialidade que marcava a questão alimentar nos seus aspectos de má alimentação e nutrição. Contudo, na implementação, essa abrangência dá lugar a um alargado elenco de problemas que percorrem aspectos mais elementares de administração, atingindo, em muitos casos, níveis de desvios de objetivo, uso político do programa e descontroles de toda sorte.

Na gestão, é que para os analistas reside o principal gargalo operacional. Com previsível frequência, a solução apontada para superar os impasses gerados na operação fixava-se no desenvolvimento de novos programas. A inexistência de avaliações rigorosas, que permitissem identificar o quanto dos resultados projetados foram efetivamente alcançados, respondeu por um certo abandono de muitos programas, deixados à própria sorte, como é o caso mais patente do PROAB, ou mantidos com suas limitações e fragilidades, como foram os programas de transferência de alimentos para segmentos específicos da população pobre – crianças, gestantes e nutrizes.

O outro ponto de concordância relaciona-se com a assincronia entre as iniciativas de enfrentamento das condições de má nutrição e as medidas estruturais no campo do desenvolvimento econômico e social, que permitissem à população, particularmente aos seus segmentos mais vulneráveis, um novo patamar de qualidade de vida e de oportunidades.

Cabe ainda ressaltar que, em minha opinião, seria necessário acrescentar às duas dimensões de avaliação tocadas acima, uma terceira que contemplasse o entendimento que à época orientava o enfrentamento da questão alimentar.

Não nos parece correto atribuir aos conflitos de gestão, sejam eles de quaisquer natureza e complexidade, a responsabilidade pelo malogro ou incipiência nos resultados obtidos pelas intervenções governamentais no período.

Primeiramente, a pesquisa ENDEF escancarou uma situação de urgência social ao revelar as dimensões, não da má nutrição como preferiram alguns, mas da fome no Brasil. A combinação de pobreza e inflação entre os anos 1970 e 1980 projetava um cenário sombrio para o futuro dos segmentos populares no país.

Em 1977, a sociedade (tendo a Igreja à frente), desencadeou uma série de manifestações com o intuito de chamar a atenção das autoridades para o estado de penúria vivido por grande parte da população brasileira. A Luta contra a Carestia e a eclosão de movimentos reivindicatórios de todas as ordens, duramente reprimidos pelo governo militar, foram sinais claros de que o país entrava num momento de alto risco para a vida dos brasileiros pobres.

Nesse sentido, as propostas que foram desenvolvidas deveriam contemplar alternativas que dessem conta de bem mais que a situação de emergência pela qual passavam as pessoas. A questão alimentar foi reduzida a uma única dimensão: aquela que representava o papel de uma garantia mínima de alimentos, o suficiente para que as pessoas não sucumbissem à fome. Sob o signo da urgência, o objetivo político desses programas era sinalizar a preocupação do Estado com a condição alimentar da população, sem admitir que na sociedade grassava a pobreza e a fome, marcos do fracasso das promessas de um devir promissor anunciado e repetido pelo discurso oficial.

3.2 Os Desenvolvimentos da Questão Alimentar nos Anos 1990 até os 2000

3.2.1 Uma conjuntura em dois tempos

Os anos 1990 se iniciaram sob um triplo impacto político. O processo que mobilizou a sociedade em torno da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, culminou com a aprovação da nova Carta Magna brasileira depois de 24 anos de regime de exceção. A

Constituição Cidadã, como ficou conhecida, teria papel relevante, seja quanto aos avanços da democracia, seja quanto a revitalização dos entes federados, especialmente os municípios que conseguiram recuperar, nos primeiros momentos, a capacidade de investimento – essencial para a implementação de políticas públicas, em particular as de cunho social.

Tal como ocorrera em 1983, quando a oposição ao bloco autoritário no poder desde 1964, obtivera vitórias importantes nas eleições estaduais, permitindo que a administração das principais unidades da federação migrassem para as mãos de governadores comprometidos com a democracia e afinados com a necessidades de reformas no estado. Além disso, o país inaugurou o último ano da década com a conquista de prefeituras de grandes municípios, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores.

Na formulação política dos planos de governo para essas cidades, sob gestão do bloco de esquerda, a idéia de inversão de prioridades exerceu influência no arranjo de políticas sociais locais. Nesse arranjo, a questão alimentar ganhou importância estratégica diante da melancólica situação de economia do país que, depois de alguns planos de estabilização econômica frustrados, voltara a viver seus dias de desalento na forma de recessão, inflação, desemprego e avanço da pobreza. Pertence a esse período um conjunto de experiências voltadas à promoção da melhoria das condições de acesso aos alimentos por parte dos segmentos sociais mais vulneráveis. Também remonta a esse tempo, o desenvolvimento de um modelo de gestão de programas de abastecimento alimentar concebido na forma de três linhas de operação (emergencial, institucional e estruturante) que inspiraria não só outras experiências municipais, como também propostas de política de segurança alimentar apresentadas nos anos seguintes. (GOMES JR, 1991; NABUCO, 1996; MALUF, 1996; MACHADO, 2006).

O segundo impacto resultou na efervescência política em torno da primeira eleição direta para presidência da república desde 1960. Os protagonistas desse momento decisivo

para a vida brasileira, tinham seus nomes associados tanto às lutas pela redemocratização quanto aos movimentos de defesa do modelo autoritário que, embora combatido, fora mantido nos seus pressupostos pelo governo civil de transição, eleito indiretamente em 1985.

As propostas de cada um dos candidatos mostravam que havia pelo menos três visões diferentes sobre a conjuntura brasileira e de como enfrentar os problemas ali identificados. Esse momento da história, cujo marco reside na disputa em dois turnos, ocorrida em 1989, foi certamente um dos mais intensos e emocionantes episódios de toda vida política nacional. Mesmo com a derrota do candidato da esquerda, Luiz Inácio da Silva, Lula, para o representante dos interesses das elites brasileiras e dos interesses do grande capital transnacional, Fernando Collor de Mello, o clima de mobilização não perdeu o vigor e foi decisivo para, em menos de dois anos, emprestar força ao processo de impedimento político de Collor (fato inédito no país) e por manter em evidência as agruras da maior parte dos brasileiros.

Os temas de natureza social iniciaram os anos 1990 de modo vigoroso, sustentado por manifestações populares e pressões políticas de todas as ordens. Questões como emprego, renda, saúde, alimentação, moradia, preencheram espaços de debate, estimularam o desenvolvimento de propostas de políticas sociais desenvolvidas fora do aparato de Estado..

A ascensão do então vice-presidente Itamar Franco, passado o primeiro momento de indefinições do papel dos atores políticos envolvidos no processo, inauguraria pela primeira vez no país, uma agenda política na qual a questão alimentar assumiu prioridade e os programas e iniciativas derivados dessa condição foram, de modo inédito, apresentados sob a noção de segurança alimentar e nutricional.

O segundo tempo da conjuntura tem como ponto de partida a implantação do Plano Real de estabilização e desenvolvimento econômico e se estende até 2003, com a eleição de

Luiz Inácio Lula da Silva, sucedendo oito anos consecutivos de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse período, no qual ainda estamos vivendo, os temas econômicos e de estabilidade ganharam força, enquanto o que era próprio da cidadania foi se esvaziando, por um lado, e se transformando de outro. A discussão sobre necessidades humanas básicas desenvolvida no primeiro capítulo desse estudo, apresenta com bastante ênfase os efeitos das concepções neoliberais que inspiraram o período sobre o imaginário da população.

À estabilização da economia como um todo, equivaleu o mais formidável arranjo de favorecimento do aumento da concentração econômica e do poder nas mãos das elites de sempre, num cenário economicamente estagnado e com fortes assimetrias sociais, caracterizadas pelo avanço da exclusão e fragmentação da idéia de direitos sociais, econômicos e culturais.

As políticas de corte social, em que pesem as diferenças de concepção entre as concebidas na era Fernando Henrique Cardoso e as implantadas no Governo Lula, iniciado em 2003, guardaram, em boa medida, semelhanças quanto ao modo de conceber a noção de autonomia do indivíduo a partir da melhor ou pior condição de consumidor de bens e serviços no mercado.

No cenário sobre o qual se trabalhará a seguir, cumpre notar que, apesar dos fortes contrastes sociais resultantes da adoção de políticas que favorecem a concentração da renda, a exclusão social e a polarização do desenvolvimento, esse momento da conjuntura difere muito dos períodos anteriores.

Se resumi-se em um só parágrafo o período compreendido entre 1996 e os anos iniciais do século XXI, a melhor aproximação poderia ser como a seguir: os anos sob a égide do Plano Real, no tocante às temáticas sociais e aos desenvolvimentos das políticas governamentais, trouxeram como marcas importantes a focalização das ações em detrimento

da universalização ,o incentivo ao protagonismo dos indivíduos, em que pese esse conceito nunca ter sido exatamente precisado, afigurando-se como um incentivo às atitudes individuais em sacrifício de participações coletivas. A noção de cidadania nesse arranjo, apresenta-se fundida à condição de consumidor, entendido como aquele indivíduo dotado dos meios que possam lhe assegurar condições de prover suas necessidades no mercado. A política social dos anos 2000 parece dominada integralmente pela idéia de que o que emancipa e desenvolve o indivíduo é a sua capacidade de consumir no mercado.

3.2.2 As iniciativas governamentais dos anos 1990: um ponto de partida relevante para o devir.

Em outubro de 1991, a organização não governamental Governo Paralelo, composta de técnicos, estudiosos e militantes políticos identificados com a candidatura Lula, derrotada nas eleições de 1989, lançou uma proposta para o enfrentamento da questão alimentar no país, intitulado: “Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)”.

Essa iniciativa, que foi prontamente ignorada pelo Governo Collor de Mello, só seria encampada no momento seguinte à derrocada desse dirigente e, em minha opinião, representou um momento decisivo para um novo olhar sobre a questão alimentar. Pela primeira vez em mais de quatro décadas de políticas de alimentação, a noção de segurança alimentar aparecia explicitamente na forma de um conjunto de proposições que reconhecia a complexidade do tema e assumia a necessidade de interação de ações diversas para dar conta de suas múltiplas causas.

Outro aspecto importante da proposta da PNSA foi a assunção da fome como uma realidade a ser enfrentada. Até então, os programas desenvolvidos referiam-se sempre à má nutrição, desnutrição, mas, evitavam falar de fome:

A fome no Brasil sempre foi tratada como um tabu. Durante o regime militar chegou a ser proibida a utilização da palavra fome em documentos oficiais. A substituição da palavra fome por desnutrição pretendia reduzir uma questão fundamentalmente social ao que seria um problema biológico ou estritamente clínico. (SILVA e SILVA, 1991 p.13).

O longo período sob políticas econômicas de corte recessivo como mecanismo de promover uma redução dos riscos ao capital e aos privilégios das elites, deixara no país uma marca assustadora da pobreza. Os indicadores de segurança alimentar da FAO, revelavam que no Brasil, no início da década de 1980, 44% da população vivia em estado de pobreza absoluta em que pesasse o fato de, para o mesmo período, a disponibilidade *per capita* de alimentos fosse suficiente para alimentar dignamente quase duas vezes o total de brasileiros.

No diagnóstico apresentado pela ONG Governo Paralelo, na abertura do documento de proposta para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, figuravam como pontos centrais a prevalência de um sério *deficit* calórico na composição da alimentação dos segmentos com renda até metade do valor do salário mínimo da época; a concentração da desnutrição em todos os níveis, desde a mais leve até casos agudos, nos estratos sociais com renda de até um salário mínimo *per capita*; que os setores mais pobres da sociedade gastavam mais dinheiro com alimentação quando comparados com os gastos de outros estratos da população; uma elevação dos gastos com alimentação fora do domicílio registrada nos dispêndios de todas as classes de renda, ainda que predominassem nos segmentos menos vulneráveis (SILVA e SILVA, 1991).

Em relação ao avanço dos gastos com alimentação fora do domicílio, observaram os autores do estudo que a situação se complicava na medida em que a cobertura do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) estava restrita à mão-de-obra que exercesse sua atividade em empregos formais e regulares. Do total dos que trabalhavam no período, apenas 21% contavam com carteira registrada e, portanto, podiam ser atendidos pelo PAT.

Por outro lado, o período de recessão que encolhia o emprego formal, alimentava toda sorte de trabalhos informais totalmente à margem de quaisquer coberturas. À informalidade do trabalho correspondeu uma informalidade nas práticas e tradições alimentares. O ato de almoçar foi cedendo lugar às refeições rápidas, tomadas normalmente em equipamentos, também informais, e à má alimentação agregou-se uma série de outros desdobramentos dos quais a obesidade mórbida é um exemplo.

No campo da nutrição infantil, a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição realizada pelo INAN/IBGE, em 1989, registrava que uma em cada três crianças com até 5 anos de idade, apresentava-se, em algum grau, desnutrida. O contingente principal de atingidos estava no Nordeste do país e a concentração maior seguia sendo na zona rural, ainda que, em números absolutos, o problema revelava-se muito mais grave nas áreas urbanas.

No diagnóstico de 1991, uma pesquisa realizada pelo INAN/DIEESE (Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas) para o município de São Paulo, confirmava uma observação já conhecida nos anos 1970. Pelo menos 90% do total calórico das refeições das famílias, independentemente da classe de renda, eram assegurados a partir do consumo de 14 produtos básicos. Em ordem de importância decrescente esses 14 alimentos eram: arroz, óleo, açúcar, pão, leite, feijão, carne bovina, macarrão, ovos, margarina, carne de frango, farinha de trigo, farinha de mandioca e biscoito (SILVA e SILVA, 1991).

Da ótica do aporte de proteínas, 90% eram conseguidos a partir do consumo de uma lista de 11 produtos, elencados a seguir, conforme sua relevância: leite, carne bovina, arroz, pão, feijão, carne de frango, ovos, macarrão, pescados, leite em pó e farinha de trigo.

A composição de uma cesta de alimentos básicos com esses mesmos itens, foi apresentada por Silva e Silva (1991) quando lançaram pela ONG Governo Paralelo, a proposta para uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Contudo, destacavam os autores, isso não implicava o sacrifício de políticas que garantissem o acesso aos demais

alimentos – hortaliças, legumes e frutas – responsáveis pela noção de alimentação saudável e equilibrada. E preconizavam a necessidade de iniciativas capazes de encurtar a distância entre os preços desses alimentos e a renda.

Constavam ainda do diagnóstico, análises que mostravam o recuo da disponibilidade de alimentos no país, em decorrência da reorientação da política agrícola que, a partir dos anos 1970 priorizou o crédito para as culturas de exportação e geração de biomassa e considerações sobre a evolução da estrutura de distribuição de alimentos no país.

A Tabela 2, extraída da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar que está sendo percorrendo, revela os impactos dessa involução da disponibilidade *per capita* de alimentos entre 1980 e 1988:

Tabela 2 – Disponibilidade Diária *Per Capita* de Alimentos Seleccionados Brasil, 1980-1988, Médias Trienais em Gramas.

Produtos	1980/82	1982/85	1986/88
Açúcar	126,3	118,0	121,1
Arroz polido	106,4	94,0	120,5
Batata	30,0	27,8	28,8
Feijão	32,9	28,3	28,4
Farinha.de mandioca	57,2	49,3	49,3
Fubá	> 31,1	23,7	33,9
Óleo de soja	28,0	26,2	30,1
Farinha de trigo	142,5	122,4	109,4
Carne bovina	9,4	9,6	10,6
Carne suína	5,5	4,6	5,0
Leite	261,9	255,1	291,4
Ovos	13,0	14,4	18,3

Fonte: IEA/SAA/SP, *apud* SILVA e SILVA, 1991, p. 5.

Sobre a evolução da estrutura de distribuição de alimentos são destacados a rápida expansão do segmento de auto-serviço, o avanço da oferta de produtos mais elaborados e industrializados, o esgotamento da rede capilar de varejo tradicional, a implantação da rede de armazenagem pública que, rapidamente se converteu em espaços a serviço dos interesses da grande produção, e a ampliação do modelo de comercialização atacadista de hortifrutícolas nos entrepostos públicos CEASAs, concebidos para reduzir os efeitos das intermediações desnecessárias aproximando o produtor do varejista.

O Brasil dos anos 1980 era um país tardiamente urbano, com todas as implicações que isso possa representar. A vida nas cidades já nada tinham que pudessem remeter ao passado. O local de emprego ficou muito mais longe da moradia; os tempos de deslocamento para o trabalho cresceram; a renda encurtou e tudo ficou subordinado ao binômio tempo e dinheiro. As noções de moderno, de prático, de rapidez e comodidade afetaram praticamente todos os aspectos da vida do morador citadino.

Embora a proposta de PNSA do Governo Paralelo não aborde esses aspectos, é fato que a modernização do segmento varejista de alimentos esteve no horizonte do governo da época. Percebeu-se que a criação da Cia. Brasileira de Alimentos e as modificações ocorridas na proposta de criar no Brasil dos fins dos anos 1970 as cadeias voluntárias haviam cedido lugar à idéia de modernização do pequeno e médio equipamento varejista, além de ter inspirado a própria rede de auto-serviço, pública, a Rede Somar.

Não parece que o problema para o abastecimento alimentar tenha sido a implantação e desenvolvimento dos supermercados. Na realidade, seja com base na pesquisa do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) -- a que Silva e Silva (1991) se refere -- seja nos dados das publicações da A. C. Nielsen, transnacional que realiza estudos de mercado, o fato, como observou Gomes (1986, 1991) de o segmento responder por

quase 90% do volume global de alimentos comercializados pelo varejo do país, indicava que os supermercados haviam deixado de ser um equipamento para as elites.

As vantagens comparativas de preços dos supermercados decretaram um enfraquecimento do paradoxo clássico do abastecimento, segundo o qual, são os mais pobres aqueles que mais pagam para se alimentar, uma vez que para esses, o varejo que os atende, é composto por pequenos equipamentos tradicionais, sem poder de compra para poder reproduzir as vantagens de escala como faz o auto-serviço. O recuo das redes tradicionais de varejo, provocados pela migração dessa clientela pobre para as compras nos supermercados que expandiram-se, localizando-se em espaços onde todos pudessem ter acesso permitiu que o orçamento dos setores de baixa renda experimentassem um momento de maior capacidade de compra. A opção de compras à vista enfraquece a crença de alguns técnicos que identificam no advento da expansão dos supermercados, um substantivo fator de piora nas condições alimentares da população residente nas periferias.

Para esta tese, o problema dos supermercados apresenta-se com duas faces. Uma representada pela concentração do poder de venda nas mãos de poucos agentes. Dos milhares de equipamentos de auto-serviço existentes, as 10 principais redes respondem praticamente por mais de 90% do faturamento global do setor. O impacto disso é brutal. Pode significar a imposição de determinadas marcas mais caras que outras e a redução das possibilidades de escolha do consumidor, manipulações ao longo de toda a cadeia agroalimentar, em favor exclusivamente dos interesses do capital, dentre outras significações.

A outra face do problema, e isso já fora identificado por muitos, desde aquele período, relaciona-se com os efeitos sobre as alterações de hábitos e práticas alimentares desencadeadas pela urbanização. É certo que as novas relações com o espaço, experimentadas pelos cidadãos, “modernizaram” sua alimentação. Não foi somente a intensificação do consumo de refeições fora do domicílio que provou tal mudança. O encurtamento dos tempos

de descanso e lazer em razão da rotina de trabalho e de deslocamentos até o local de labor determinou um novo padrão de consumo assentado na praticidade das elaborações e substituição de alimentos tradicionais por produtos pré-prontos.

Contudo, a piora no padrão alimentar da sociedade, não se deve apenas às modificações nos hábitos alimentares que acompanharam o processo de industrialização e urbanização. Certamente, o determinante foi “o como” essas transformações foram processadas. A noção do “prático” e do “moderno”, difundida com peculiar intensidade pela propaganda da indústria de alimentação, no período, e pelos segmentos do comércio, mais do que oferecer alimentos que, pelo nível de elaboração, pudessem resultar em economia de tempo no preparo sem sacrifícios da qualidade, incentivou a substituição de composições tradicionais por novas preparações com níveis de beneficiamento crescente e de custos mais elevados.

Nesse sentido, o que determinou a piora da situação alimentar da sociedade nesse período foi novamente uma causa bifronte. De um lado, a oligopolização dos circuitos de fornecimento de insumos, de transformação dos produtos e da sua comercialização, resultando num vigoroso movimento altista dos preços dos alimentos, que restringiu ainda mais para os pobres o acesso a uma alimentação saudável.

Concomitante com esses movimentos nos preços, um aspecto que só recentemente passou a integrar o rol de preocupações com a qualidade e segurança dos alimentos, já podia ser identificado nos “novos produtos”. Na busca da melhor escala e das facilidades de conservação e barateamento da matéria-prima, iniciava-se uma explosão de oferta e estímulo ao consumo de, como se referiu Flandrin (2003), alimentos que não são alimentos. Desde o plantio até a sua distribuição depois de industrializado, os produtos alimentares passaram a refletir a noção de modernização da época, marcada pelo uso intensivo de insumos, aditivos, embalagens.

As composições tradicionais foram cedendo vez para outras com graus de artificialidades cada vez maiores. Logo, não era apenas uma mudança de hábitos provocada por uma nova realidade; e sim a corrosão de um padrão alimentar nascido juntamente com as transformações dos hábitos alimentares que instalava e estendia a noção de insegurança alimentar para além das restrições de consumo.

A noção de insegurança alimentar, quando tomada a partir dessas transformações que atingiram toda a cadeia agroalimentar extrapola a compreensão determinada pelas restrições de renda. A sanidade do alimento tem para a segurança alimentar tanta relevância quanto a garantia de acesso, uma vez que seu objetivo é assegurar condições que, juntamente com possibilidades de consumo, garantam a saúde da pessoa.

O forte predomínio da questão econômica, presente na proposta da PNSA de 1991, releva esse aspecto. E mais, ao não se debruçar sobre ele, acata implicitamente que, uma vez equacionada a relação renda disponível e acesso para todos, o problema alimentar poderia ser considerado resolvido. A citação a seguir não deixa dúvidas sobre isso:

Durante as últimas décadas, o Brasil teve potencializada sua capacidade de produção e distribuição de alimentos, com significativos ganhos de eficiência. No entanto, tal processo não resultou no barateamento relativo dos alimentos e, portanto, na ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos sociais de baixa-renda. [...] Além disso, e ao contrário do ocorrido nos países desenvolvidos, no Brasil, os preços elevados dos alimentos têm impedido que a família trabalhadora adquira bens duráveis ou destine parcela do seu salário para gastos com educação, saúde, lazer, etc. (SILVA e SILVA, 1991, p. 8).

Com base no diagnóstico apresentado e comentado, os responsáveis na ONG Governo Paralelo, pelo desenvolvimento da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar ofereciam para o debate público um arranjo no qual a Segurança Alimentar era apresentada como uma questão estratégica que deixava para trás as elaborações que pretendiam tratar a fome e a desnutrição por meio de ações compensatórias e emergenciais, estabelecendo como objetivo:

[...] obter uma disponibilidade agregada nacional de alimentos que seja simultaneamente: suficiente para atender a demanda efetiva e potencial; estável, na medida em que busque neutralizar as inevitáveis flutuações cíclicas; autônoma, ao lograr a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos; sustentável, pois deve garantir o uso a longo prazo dos recursos Naturais; eqüitativa, ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. (SILVA e SILVA, 1991, p. 10).

Para realizar tais propósitos, a PNSA definia como condicionantes da política a substituição do modelo de desenvolvimento por outro redistributivo e autônomo, que permitisse a expansão do emprego e o crescimento da renda, a implementação de uma profunda reforma agrária, a recuperação do salário mínimo para um nível que permitisse ao trabalhador garantir a satisfação adequada das necessidades suas e de sua família, uma política agrícola que estimulasse e garantisse a expansão da produção de alimentos, conforme citação abaixo:

Além das políticas relativas à recuperação do emprego e dos salários, a Política Nacional de Segurança Alimentar deve conter ações governamentais em três níveis. O primeiro conjunto de medidas tem caráter imediato, voltado ao estímulo da produção agrícola e agroindustrial desses alimentos e à gestão coordenada de elementos-chave do abastecimento, em especial a fiscalização dos grandes grupos econômicos que têm sob seu controle as cadeias integradas, objetivando induzir a competição e controlar preços. O segundo tipo de ação, também de caráter imediato mas sob a forma de ações especiais, requer a intervenção governamental direta em favor dos setores sociais mais vulneráveis. O terceiro conjunto diz respeito às mudanças de natureza estrutural a serem introduzidas a médio e longo prazos e que apontam para o modelo de desenvolvimento desejado. (SILVA e SILVA, 1991, p. 12).

Para dar conta desses três eixos de ação, eram preconizados desenvolvimentos para Políticas de Produção Agroalimentar, que abrangiam Reforma Agrária, Apoio e Incentivo à Produção Agrícola, Política Agro-Industrial; Política de Comercialização Agrícola envolvendo garantia de preços mínimos, aquisição e estoques governamentais, rede de armazenagem; gestão de entrepostos de abastecimento alimentar, que abarcava a adoção de controles que permitissem concentração das informações de comercialização, espaços para o pequeno produtor agrícola, unificação da classificação de produtos, culminando com a implantação de áreas de comercialização de cereais e ações de certificação e rastreamento de

produtos; Políticas de Distribuição e Consumo de Alimentos, composta por garantias e ampliação da cobertura do PAT, melhorias na fiscalização sanitária, apoio ao desenvolvimento de equipamentos públicos de comercialização de refeições, municipalização do programa de alimentação escolar, apoio à organização de pequenos comerciantes, estímulo à agroindústria familiar, controle de qualidade de alimentos.

Como parte das diretrizes da proposta de PNSA, medidas emergenciais de combate à fome recuperavam iniciativas que, durante os anos 1970 e 1980, compuseram o espectro de intervenção governamental na questão alimentar.

Concluindo a proposição, o Governo Paralelo defendia que a opção feita pelo lançamento de uma Política de Segurança Alimentar, em vez dos arranjos tradicionais na forma de programas, devia-se “à avaliação da experiência administrativa dos governos brasileiros e também à convicção de que, existindo políticas corretas e adequadas, os programas, enquanto ação especial, tendem a tornar-se supérfluos” (SILVA e SILVA, 1991, p. 20).

Se essa explicação pouco colaborava para sustentar a opção feita, pela risibilidade do argumento apresentado, o mesmo não pode ser dito quando apresentava como modelo de institucionalidade sob o qual se abrigariam os mecanismos de execução da PNSA: a idéia de uma Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, que uma década depois seria recuperada pelos autores do Fome Zero e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

A idéia de uma Secretaria Nacional de Segurança Alimentar subordinada ao Gabinete da Presidência da República, ainda que não tenha sido devidamente desenvolvida, parece sinalizar que os autores tinham, pelo menos a dimensão do desafio que seria a promoção da segurança alimentar para a sociedade.

Com efeito, a proposição de um órgão executivo localizado na esfera mais restrita de poder, o Gabinete da Presidência, encerra dois aspectos importantes. O primeiro refere-se à

manifestação da intenção dos que desenvolveram a proposta, seja pelo simbolismo que impregna as estruturas nessas localizações privilegiadas do aparelho de Estado, seja pela necessidade de perfeita sintonia e confiança entre o primeiro mandatário da nação e o escolhido para ocupar o posto de ministro nessa Secretaria Especial, de dotar essa instância, de autoridade executiva que submetesse os demais órgãos envolvidos com a política de segurança alimentar, de modo a garantir que a mesma se desenvolvesse.

Como implicação direta dessa projeção, o segundo aspecto diz respeito aos contenciosos que arranjos dessa natureza provocam. A projeção da imagem de poder, na medida em que a composição do governo reflete a correlação de forças que permitiu sua instalação, tende a funcionar como um fator de tensão permanente.

Em tese, todos os ministros de Estado detêm junto ao comando central eleito e personificado na figura do presidente, o mesmo grau de poder. Logo, imaginar que possa existir um dirigente que teria as mesmas obrigações e prerrogativas que os demais, dotado de uma partícula extra que permitisse a ele subordinar os demais, não parece ser razoável, nem factível. A mesma simbologia que emprestaria força para o ministro da Secretaria Especial, também se manifesta nos demais casos dos outros ministros, pois todos ali chegaram à vó numa soma de seu prestígio e virtuosidade com a do presidente e as forças que o sustentam.

Não fossem suficientes tais contenciosos de natureza geral, concorria com as atribuições e competências da Secretaria de Segurança Alimentar, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) cujo papel fora assim definido na proposta de PNSA:

O instrumento pelo qual se concretizará a integração dos diversos setores governamentais, abrindo espaços à participação efetiva de representantes dos segmentos sociais e das esferas de governos estaduais e municipais, será o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República. Ao Conselho caberá definir a Política Nacional de Segurança Alimentar em todos os seus aspectos, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos e assegurar os recursos necessários. (SILVA e SILVA, 1991, p. 20).

A gramática política que domina a proposta da instituição do CONSEA como órgão responsável pela integração das iniciativas voltadas para a promoção da segurança alimentar, sugere que os responsáveis pelo estudo já haviam dado conta da imprecisão tanto teórica quanto operacional do que seria uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Nesse contexto, a defesa da criação de uma Secretaria Especial de segurança alimentar, perde toda relevância, como se os autores repentinamente percebessem a natureza acessória daquela instância de comando e do potencial de imbricamento entre as suas atribuições e do próprio Conselho.

O extenso elenco de medidas que o documento preconiza revela antes de tudo que a questão alimentar brasileira somente seria superada se fosse organizado um esforço no sentido de acrescentar às orientações das diversas políticas que exibam relações com o assunto uma nova partícula orientadora representada pela noção de segurança alimentar. Sob essa influência, políticas de saúde, agrícola e agrária, de educação, comércio e indústria, dentre outras, ao desenvolverem, nos seus objetivos, exibiriam a intenção de garantir condições para que todo indivíduo tivesse acesso aos alimentos nas quantidades e com a qualidade que assegurassem seu pleno desenvolvimento.

3.3 Uma Nova Agenda para um Mesmo Problema: Avanços e Recuos em um Só Ato

A eleição de Collor de Mello, em 1989, gerou uma expectativa muito forte na sociedade brasileira. Com o país mergulhado mais uma vez num cenário de crise recessiva, o discurso com promessas de arrojo e de compromissos com os mais pobres, associado à explicitação de suas convicções com os pressupostos neoliberais, angariou força em todas as classes sociais. No momento seguinte à posse, o arrojo cedeu vez à bravata e a promessa do novo e moderno saiu de cena deixando em seu lugar a velha e conhecida ortodoxia política a contemplar interesses dos poderosos à custa dos sacrifícios dos menos afortunados.

Sobre esse breve conturbado período, iniciado em 1990 e interrompido pela cassação de Collor em dezembro de 1992, Menezes (1998), analisando a política governamental de SAN resumiu-a:

O início dos anos noventa é marcado por um período dos mais lamentáveis da política governamental na área da Segurança Alimentar. Assistiu-se, desde os primeiros dias do governo Collor, à descontinuação generalizada dos já precários programas de alimentação, então existentes. As repercussões desta política irresponsável se fizeram sentir mesmo após o “*impeachment*” de Collor, pela desestruturação que resultou para a máquina pública, (MENEZES, 1998, p. 19).

No plano do abastecimento alimentar, em que pese o fato de programas de armazenagem, distribuição e comercialização de alimentos terem recuado muito, depois de um período muito breve de alento no início do Governo Sarney (1985/1989), o período Collor foi marcado pelo desmonte da rede de equipamentos públicos e supressão de políticas e iniciativas voltadas para a alimentação. Todo esse movimento foi desencadeado em meio a um cenário de agravamento da pobreza, elevação do desemprego e repique inflacionário, componentes bastante conhecidos nos quadros de insegurança alimentar.

Entretanto, quando, após as jornadas cívicas que culminaram com a cassação de Collor, Itamar Franco assumiu, em 1993, a presidência da República, já em seu discurso de posse a Segurança Alimentar e Nutricional foi apresentada como questão estratégica para o novo governo.

O quadro social brasileiro, nesse momento, não poderia ser mais paradoxal. Todas as velhas causas responsáveis pelas mazelas da vida de amplos setores da sociedade quanto aos privilégios que engordavam as vantagens das elites, estavam exacerbadas. Um sentimento de repulsa a tudo que pudesse fazer menção ao período de governo que fora interrompido havia aflorado. A decepção que se seguiu à esperança que os milhões de eleitores haviam alimentado com a condução de Collor de Mello à presidência, tinha na execração da figura do presidente e de seus auxiliares um mecanismo de negarem a si mesmos a assunção da responsabilidade pela escolha que haviam feito.

Contudo, quando o vice-presidente assume o mandato à frente de uma nova equipe de trabalho resultante das composições de forças que levaram o impedimento político de Collor adiante até a cassação de seus direitos políticos, ele o faz numa base de confiança e expectativas bastante fortes, como se de fato, ele e muitos de seus auxiliares nada tivessem em comum com os que saíam.

Essa condição peculiar foi decisiva para que medidas importantes recebessem a sustentação política na sociedade, garantindo seu desenvolvimento. O Plano Real¹⁶ certamente é o melhor exemplo disso. Os êxitos dessa empreitada, não obstante o elevado custo social de na sua implementação, em boa medida foram assegurados exatamente pelo apoio da população às medidas.

Nesse contexto é que a divulgação do Mapa da Fome, estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre os níveis de indigência na população brasileira vai encontrar a movimentação na sociedade em torno da Campanha da Fome, movimento só comparável às jornadas contra a carestia de 1977, que evoluíra da Campanha pela Ética na Política peça decisiva na luta pelo *impeachment*.

A existência de 32 milhões de indigentes em todo o país revelados pela pesquisa do IPEA e a condição de urgência que o combate à fome assumira na Campanha da Fome, traduzida na frase do sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, liderança de maior visibilidade nas jornadas pela ética e moral na política e na Ação da Cidadania contra a Fome, Miséria e pela Vida ambas ocorridas entre 1991 e 1993: “quem tem fome tem pressa”, foram dois momentos decisivos para que o governo se visse na imperiosidade de agir. A proposta do Governo Paralelo, que fora ignorada por Collor, finalmente foi assumida pelo novo governo. Este instituiu o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) com o

¹⁶ Plano Real, plano de estabilização econômica adotado no país a partir de 1994, reproduzia rigorosamente as orientações do FMI no que tocava ao controle do *deficit* público, políticas de juros, combate à inflação.

presidente Itamar à testa e uma composição à base da participação de ministros de Estado e representantes da sociedade civil – a maioria egressos do Movimento pela Ética na Política.

Concomitante à instalação do CONSEA, foram ativados e recuperados programas de alimentação e nutrição com forte correção de foco, dando prioridade para os mais pobres, além de novos controles e requerimentos para programas como o da alimentação escolar, para a rede pública de educação, e os de distribuição de cestas básicas/alimentos básicos pela rede básica de saúde e de assistência social. Dessas iniciativas, são avanços importantes as medidas de descentralização da alimentação escolar, que permitiu a estados e municípios arranjos mais eficientes nas compras e composições de cardápios (de sorte a superar os períodos de interrupção de fornecimento que até então tinham sido uma constante), divulgação, ampliação e fiscalização do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), evolução do Programa de Combate à Desnutrição Infantil e um novo ordenamento nas iniciativas de distribuição de alimentos básicos dos estoques governamentais para populações de alto risco ou vítimas da seca e outros acidentes.

Mas, foi sem dúvida a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar a principal realização desse período e o evento mais relevante para que a noção de segurança alimentar e nutricional se consolidasse de vez no imaginário social brasileiro.

3.3.1 Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA)

Em meados de junho de 1994, em Brasília, reuniram-se dois mil delegados representantes da sociedade civil e do Estado, procedentes de todas as unidades da Federação para a I CNSA. Até que se chegasse a essa instância, foram meses de conferências municipais, distritais e estaduais, num movimento há muito desconhecido da sociedade brasileira. Pela primeira vez no país, a noção de segurança alimentar, do Direito Humano à Alimentação e das obrigações do Estado para com esse direito básico eram discutidas na

sociedade e elevavam-se como idéias-força alterando a conjuntura e influenciando na agenda do governo.

No seu relatório final, sobre o qual me deterei por algum tempo, o cenário em que se encontrava o país à época era descrito com os seguintes traços:

O perverso modelo de desenvolvimento econômico implantado no Brasil, gerador de concentração de capital, renda, terra e oportunidades, com a conseqüente exclusão social, acarretou a existência de 32 milhões de miseráveis. Este é o número que deixou estarrecida a sociedade brasileira quando foi divulgado, no início de 1993, o Mapa da Fome pelo IPEA. Nenhuma informação era nova. Novo apenas era o modo de apresentá-las. Há muito se sabe que a desnutrição atinge mais de 30% das crianças menos de cinco anos. Que de cada mil crianças que nascem, mais de sessenta morrem antes de completar um ano de vida. Que os brasileiros padecem de doenças infecto-contagiosas e parasitárias ligadas à miséria, problemas que há décadas desapareceram nos países desenvolvidos. No Brasil, algumas dessas enfermidades já haviam sido erradicadas, reaparecendo com o sucateamento dos serviços públicos, tais como saúde, saneamento básico e habitação entre outros. Que existem milhões de pessoas vivendo em favelas, cortiços ou ao relento. Que milhões de brasileiros vivem na infamante situação de buscar e não encontrar trabalho. Que milhões de brasileiros subsistem no meio rural sem direito a um pedaço de terra para plantar o suficiente até para seu sustento alimentar. (I CNSA, 1994, p. 4).

Para reverter esse quadro, a Conferência apontava o papel decisivo que a mobilização da sociedade civil vinha exercendo a partir da Ação da Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e pela Vida que pautara na agenda política brasileira a urgência do resgate da cidadania como um direito.

Essa abertura do relatório apresenta com clareza todas as dimensões do problema em tela. Não se trata da fome que consome a vida dos mais pobres, das doenças que vitimam crianças miseráveis, ou da inexistência de trabalho a roubar dignidades das pessoas na busca de uma ocupação. O que está retratado na áspera conjuntura que antecede a apresentação das conclusões e recomendações da CNSA são as conseqüências na vida das pessoas, de uma política que estilhaça direitos. Tomada sob essa dimensão, a ruptura com tal estado de coisas se consubstanciaria numa ação multifacetada e orientada por determinados princípios que garantissem como resultado um rol de requerimentos que, uma vez apropriado pelos indivíduos, assegurasse a cada um o direito de viver uma vida com sentido.

A compreensão de que a Segurança Alimentar deve ser tomada como uma noção que se consubstancia a partir do concurso de ações e iniciativas de áreas distintas da política pública fica mais patente quando no Relatório Final da ICNSA, ela é expressa na forma de um eixo de um novo projeto de desenvolvimento para o país:

A Segurança Alimentar há que ser então um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear todas as políticas e ações de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, em particular o empresariado que tem sustentado e usufruído do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente (I CNSAN, 1994, p. 6).

Não deixa de ser interessante notar que a passagem anterior revela uma contradição, cuja natureza acaba por desviar a noção de SAN do plano próprio das diretrizes de políticas limitando-a, assim, ao significado restrito de um objetivo específico.

Quando a referência à segurança alimentar é empregada, faz-se necessário, previamente, levarmos em conta sob qual significado a estamos empregando. Para isso, o primeiro passo é tomar em conta os conteúdos abrigados sob a definição, discussão sobre a qual me debrucei no Capítulo II. Ali foi apresentado com base nas investigações de Pessanha (1998), a garantia de produção e oferta agrícola, o direito universal de acesso aos alimentos, a garantia da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, e a preservação e controle da base genética do sistema agroalimentar, como os quatro conteúdos abrigados sob o conceito de SAN.

A I Conferência apresentava à época, como requerimentos da segurança alimentar o seguinte arranjo:

- a) uma produção suficiente, estável, autônoma, sustentável e equitativa de todos os alimentos que compõem as cestas básicas predominantes nas diversas regiões brasileiras;
- b) uma estrutura produtiva democrática e eficiente construída por uma reforma agrária efetiva, ampla e rápida; por uma adequada malha de infraestrutura; por uma tecnologia social, ecológica e economicamente apropriada à diversidade do meio rural brasileiro; por uma oferta de serviços públicos de financiamento e extensão rural aos pequenos produtores, suas famílias e suas organizações;

- c) uma população que disponha de renda suficiente para adquirir os alimentos em quantidade e qualidade que atendam as suas necessidades nutricionais e para desfrutar da crescente qualidade de vida
- d) um sistema de abastecimento alimentar, suportado por disponibilidade de produtos espacialmente distribuída em função da demanda expressa a nível (*sic*) regional. É fundamental a constituição de estoques públicos, próximos às áreas de consumo e a existência de instrumentos de política que permitam a regulação dos mercados, o estímulo à concorrência e a fiscalização e o controle de estoque por parte da sociedade;
- e) uma política macroeconômica e políticas setoriais fomentadoras do emprego, da produção eficiente de bens de consumo de massa e estimuladores da pequena empresa e das iniciativas produtivas coletivas e autônomas;
- f) políticas sociais – como as de educação, saúde, nutrição, habitação, saneamento e transporte – para estarem em sintonia com a Segurança Alimentar, haverão de ser universalizadas com qualidade, respeitando as especificidades regionais e sociais;
- g) uma política de garantia e fomento do emprego de mulheres no processo produtivo e de valorização dos trabalhos considerados como sendo de gênero feminino;
- h) um programa de incentivo à pesquisa científica na área de alimentação natural, incluindo a divulgação desses alimentos, seu valor nutritivo e utilidade a nível (*sic*) de saúde e prevenção de doenças, assim como a inclusão nos currículos escolares de questões voltadas para o aproveitamento do valor nutritivo dos alimentos regionais;
- i) uma política tributária justa que contemple a isenção de impostos para os alimentos básicos;
- j) a democratização do sistema de comunicação;
- l) análises permanentes da qualidade e fiscalização das quantidades dos alimentos em estoques do governo. (I CNSAN, 1994, p. 6-7);

Sabe-se, que não significa a mesma coisa assumir responsabilidade frente a determinado evento e ter a obrigação de fazê-lo. A obrigação, como foi discutida no Capítulo I, é de natureza indissociável do ator que deve dispor de todos os meios para realizá-la. Essa é uma dimensão do ator Estado. A responsabilidade de segmentos da sociedade, como empresários, por exemplo, pode ou não ser assumida como obrigação por toda a categoria.

Ao se enfraquecer a obrigação do Estado com a assunção de que responsabilidades poderiam ser convertidas na sociedade por intermédio de um juízo moral ou ético, em dever das pessoas, os efeitos dessa interpretação sobre a noção de segurança alimentar, provocam

um estiolamento da idéia de direito básico inerente à alimentação, posto que de acordo com nossa compreensão, direitos dessa natureza devem ser resguardados por quem tem dever e poder de garanti-los, ou seja o Estado. Ao mesmo tempo, tal entendimento em que reforçaria uma compreensão de que insegurança alimentar é sinônimo de pobreza, então, de acordo com a lógica liberal, nada mais justo e moralmente recomendável que, de alguma forma, os mais beneficiados se responsabilizem pelos mais vulneráveis.

Estabelece-se, assim, uma contradição. Ao opor, de um lado, a idéia de que a segurança alimentar deve ser tomada como um princípio que, nas políticas públicas, influenciaria seu direcionamento para atender aos requerimentos necessários à consecução do Direito Humano à Alimentação, e de outro, a interpretação de que a condição de insegurança alimentar, que se abate sobre os segmentos mais vulneráveis da sociedade, e de responsabilidade daqueles que mais se beneficiam com a adoção do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente. O caráter estratégico para o desenvolvimento, que seria inerente à promoção da segurança alimentar, acaba por ser superado pela idéia de emergência próprias das alternativas de enfrentamento das conseqüências decorrentes de situações de pobreza e fome.

Do que pode ser extraído do texto e dos diálogos travados com profissionais que, à época, participaram das jornadas da I Conferência, ressalta que a idéia de particularizar ou dar maior destaque às responsabilidades que recairiam sobre o segmento empresarial, refletia muito mais uma postura político-ideológico do que propriamente uma intenção de agir. O extenso espaço que dedicamos ao diálogo com a possibilidade de enfraquecimento da responsabilidade do Estado em nome da transferência da mesma para parte dos segmentos mais privilegiados da sociedade civil não foi em vão.

Como veremos mais adiante, a avaliação das iniciativas do Governo Itamar (que havia assumido a segurança alimentar como prioridade) mostra que as iniciativas de natureza

emergencial rapidamente se sobrepuseram às de cunho estruturante. Mais visível ainda, foram os desdobramentos da Conferência na organização do debate da SAN na Comunidade Solidária, estrutura criada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Sobre o período abrangido pelo Governo Itamar Franco, consta na apresentação inicial do Relatório Final da Conferência que, não obstante os esforços do CONSEA para garantir e ampliar a cobertura de políticas de combate à fome, pressionar pela retomada dos processos de reforma agrária e concretizar a articulação da ação governamental das distintas áreas governamentais e da sociedade civil envolvidas com a segurança alimentar, os resultados foram incipientes:

Contudo, em termos de implementação de uma efetiva Política Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA não conseguiu romper com a prática fragmentária e as políticas contraditórias do governo brasileiro.

Ora, a coerência e a consequência da política governamental em relação ao conceito de Segurança Alimentar passam, em primeiro lugar, por não se estreitarem os marcos de avaliação de sua ação às políticas assistenciais e emergenciais focalizadas nos grupos da população mais vulneráveis e em situação de extrema miséria. A efetivação da Política de Segurança Alimentar requer a sua incorporação sistemática à política econômica e ao conjunto das políticas governamentais.

O ajuste fiscal, sob o falso e enganoso manto do Fundo Social de Emergência; a política de arrocho de salários, em especial do salário mínimo, a falta de vontade política do governo para a efetivação da Reforma Agrária; e o quadro de agravamento do desemprego decorrente dessa política recessiva, implicaram aumentos da fome e da miséria refletidos inclusive na retomada do crescimento da mortalidade infantil, colocando a política econômica do governo brasileiro na contramão da Política de Segurança Alimentar. (I CNSA, 1994, p. 5-6).

Para Menezes (1998), o período de dois anos – 1993 e 1994 – no qual o CONSEA esteve na direção da promoção da segurança alimentar por intermédio de interlocuções e pressões sobre o Governo Itamar Franco, em que pese os avanços conseguidos em determinadas áreas como alimentação escolar, Programa de Alimentação do Trabalhador e, na área da saúde, com as intervenções no combate à desnutrição infantil, em que prevaleceram como prioridades as políticas associadas à orientação para o ajuste econômico, resultando inevitavelmente num enfraquecimento da segurança alimentar como prioridade de governo.

A segurança alimentar, destaca o Relatório Final da I CNSA, passou a integrar a agenda política do governo em função da intensidade das manifestações da sociedade civil ante os números expressivos da fome e da pobreza que o estudo do IPEA, o Mapa da Fome, havia desnudado. Mas, a percepção das dimensões do problema da fome e dos caminhos que deveriam ser trilhados para a sua superação – diferentemente do que ocorrera em ocasiões anteriores – não fora tocada pela sensação de emergência.

Ao contrário, consolidou-se uma compreensão de que a promoção da segurança alimentar para todos estava indissociavelmente ligada à necessidade de um novo projeto de desenvolvimento nacional que compatibilizasse crescimento econômico com equidade social. Portanto, é razoável afirmar que, de acordo com a compreensão da Conferência, a idéia de SAN deveria ser tomada como um elemento de qualificação das políticas públicas como um meio para o desenvolvimento de um novo Projeto Nacional:

Atingir a Segurança Alimentar será implementar um novo modelo de desenvolvimento pautado, simultaneamente, na equidade social, na ética, na solidariedade, na eficiência econômica, na sustentabilidade ambiental e na democracia política. (I CNSA, 1994, p. 13).

Sem ignorar os riscos e dificuldades que uma ação dessa natureza carregava, particularmente em razão dos interesses que sempre sustentaram políticas de desenvolvimento de natureza concentradora e excludente, a Conferência propunha a construção de um projeto nacional suprapartidário, com forte participação da sociedade civil organizada e dirigido, ao ser implantado, para a construção das bases de um país igualitário com oportunidades para todos e salários e renda digna que permitissem a qualquer cidadão ter suas necessidades adequadamente atendidas.

Por fim, a Conferência aprovou como componentes daquilo que os participantes entendiam que deveria ser a expressão de uma Política Nacional e Segurança Alimentar e Nutricional, um robusto conjunto de iniciativas que contemplava:

1 – Questão Agrária e Desenvolvimento Rural, em que estariam previstos: uma reforma Agrária ampla, integrada e descentralizada, envolvendo concomitantemente a instância central e as esferas mais descentralizadas do aparelho de Estado, no apoio e incentivo aos projetos de agricultores familiares, assentamentos rurais e trabalhadores em reservas extrativistas; incentivo e ampliação de linhas de crédito preferenciais para investimento e custeio aos pequenos agricultores; estímulo e apoio à diversificação de culturas; apoio e incentivo aos agricultores familiares para desenvolvimento de atividades nos setores secundários e terciários; preservação ambiental; manejo e exploração racional e sustentável dos recursos naturais; aperfeiçoamento do aparato jurídico e legal para os temas agrários; extensão dos programas de educação e saúde em consonância com as necessidades e realidades das famílias rurais; democratização do acesso à informação por meio de programas de popularização de recursos sinestésicos; fortalecimento e ampliação do programas de eletrificação convencional e alternativa para o campo; difusão de tecnologias de plantio; manejo ambiental.

2 – Políticas Agrícolas e de Abastecimento Alimentar, englobando: prioridade na forma de estímulo e apoio à produção regionalizada de alimentos básicos; apoio à implantação de arranjos apoiados nos requerimentos de sustentabilidade ecológica e ambiental; busca da auto-suficiência alimentar regional; difusão de tecnologias por meio de um serviço de extensão rural revisto e fortalecido; ampliação do crédito rural oferecido pelo governo; apoio e estímulo ao uso de ferramentas de aquisições de produtos agrícolas pelo governo; apoio e incentivo à pesquisa agropecuária com vista à produção de alimentos; incentivo às praticas cooperativistas; uma nova política para o setor pesqueiro nacional que combinasse preservação ambiental e das espécies; garantias de comercialização sem sobrepreços; crédito para equipamentos; política reformulada de estoques governamentais; melhorias no sistema atacadista e varejista de alimentos, com enfoque especial ao sistema

público de abastecimento alimentar; estímulo e desenvolvimento de programas de comercialização e distribuição de alimentos a preços vantajosos; redução ou isenção de impostos incidentes sobre os gêneros básicos; apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre composição de dietas, hábitos e práticas e gastos com alimentação; estímulo às ações de educação e orientação para o consumo; instituição de programas de renda mínima ou imposto de renda negativo, como forma de melhorar a disponibilidade de recursos nas mãos dos mais pobres para a compra de alimentos. .

3 – Política de Desenvolvimento Urbano, contemplando: profunda reforma urbana para a melhoria das condições de habitabilidade nas cidades; preservação ambiental, com vista a deter a especulação imobiliária que transforma os pobres em nômades do capital (SANTOS, 1984) promoção da gestão democrática da cidade com a ampliação do controle da sociedade civil sobre o Estado; aprovação de um novo modelo de política habitacional que inclua os mais pobres; garantia de saneamento básico, saúde, energia elétrica e água tratada para todos; revisão da política de aterros sanitários, que operavam sem quaisquer cuidados; estímulo às ações de recuperação de áreas urbanas degradadas.

4 – Assistência Social, a ser expressa na forma de uma Política de Seguridade que garanta o atendimento de necessidades básicas como alimentação de qualidade e suficiente para uma vida saudável e digna; educação universal e baseada na gestão participativa da escola; saúde; transporte, habitação; assistência (social e judiciária); fortalecimento dos conselhos municipais de Assistência Social, saúde e educação; pressão sobre os três níveis de governo para a regulamentação e aplicação da Lei Orgânica da Assistência Social; promoção de ações de conscientização dos direitos da mulher; combate à violência doméstica, etc.

5 – Saúde, partindo do pressuposto que saúde é qualidade de vida e que a noção de segurança alimentar pressupõe todas as condições que garantam o pleno desenvolvimento da pessoa humana, a Conferência apontava como componentes essenciais para essa diretriz:

promoção de uma profunda revisão no modelo de atenção básica com base nas recomendações da VIII e IX Conferência Nacional de Saúde, de 1986 e 1992 respectivamente; garantia de acesso e cobertura universais; implantação efetiva do Sistema Único de Saúde (SUS); manutenção de ações regulares de vigilância epidemiológica e de controle de endemias; implantação e extensão das ações de vigilância sanitária de produtos, processos e ambientes; implementação de ações multidisciplinares de vigilância para a proteção e promoção da saúde; implantação, manutenção e atualização do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); desenvolvimento de trabalhos de atenção básica por meio de agentes comunitários de saúde, como forma de prevenir problemas de desnutrição e má alimentação; valorização das práticas saudáveis na medicina popular; incentivo às pesquisas na área da saúde e nutrição com foco nas práticas naturais; reavaliação das políticas de planejamento familiar; promoção da capacitação de profissionais em saúde, inclusive em relação às práticas não convencionais a notificação compulsória de problemas de desnutrição, ampliando os controles e apurando a identificação de causas de doenças; estímulo à ação integrada dos diferentes setores de ação governamental por meio da incorporação da dimensão Saúde como elemento para a definição de prioridades.

6 – Educação, assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais que garantem acesso a todos os brasileiros a uma educação pública de qualidade; desenvolver uma política de educação voltada para a formação de cidadãos detentores de capacidade crítica; adequar currículos escolares à realidade em que vivem as pessoas, preservando valores, hábitos e práticas sociais; intensificar a formação de professores e demais profissionais de educação de modo a comprometê-los com as mudanças a serem implementadas na sociedade; implantar na grade curricular disciplinas relacionadas com nutrição, alimentação saudável, produção para autoconsumo; consolidar a municipalização da merenda escolar; assegurar o pleno atendimento de todas as crianças de até 6 anos de idade, em todas as suas necessidades;

garantir a implantação dos Núcleos de Alimentação Escolar para monitorar todas as fases da operação da merenda escolar no município; criar linhas de financiamento especiais para publicações de livros didáticos pluriculturais; assegurar os percentuais constitucionais de repasse de recursos para a educação, etc.

7 – Geração de Emprego e Renda, a política econômica em todos os seus aspectos deve ter como princípio o desenvolvimento de condições que atendam às necessidades de todas as pessoas. Nesse sentido, a geração de emprego e renda principia a partir de uma ação coordenada de desconcentração da renda; ampliação e democratização das oportunidades; adoção de mecanismos de proteção ao mercado interno, com foco no comércio justo dos produtos produzidos no país; revisão da política de redução de alíquotas de importação como forma de proteger a produção nacional e ampliar o emprego; revisão das privatizações; garantias para toda a legislação trabalhista e contenção dos movimentos destinados à flexibilização dos direitos adquiridos; reforma do sistema financeiro, garantindo acesso ao crédito para pequenos e microempresários e cooperativas; implementação da política de renda mínima no Brasil; criação, ampliação e generalização das câmaras setoriais como espaço de democratização das relações de trabalho, etc.

8 – Alimentação e Nutrição, incorporar objetivos e metas, considerações e componentes nutricionais em todas as políticas, sejam da área econômica, sejam da área social, permitindo a avaliação de seu impacto sobre o estado nutricional de distintos grupos populacionais (I CNSA, 1994, p. 50).

Nesse tópico, o elenco de recomendações e prioridades contido no Relatório Final, repete prioridades já incluídas quando da discussão das demais diretrizes. Os responsáveis pela consolidação das propostas aprovadas na plenária final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar alertam, na abertura do documento, quanto ao fato de haverem sido

contempladas, desde que não expressassem quaisquer contradições entre si, todas as proposições apresentadas e votadas pelo plenário.

Certamente, ao optar por esse tipo de encaminhamento, a intenção teria sido de garantir a maior inclusão possível das opiniões dos delegados participantes. Para cada uma das diretrizes, optou-se, neste texto, por contornar tais redundâncias, destacando para cada segmento aquilo que pudesse permitir uma boa aproximação da riqueza e pluralidade dos temas apreciados nas discussões.

Mas, o que se apresenta de modo muito importante quanto à riqueza de todo o processo desenvolvido na Conferência foram duas ordens de entendimento: uma explícita e outra possível de ser abstraída.

Ao longo de todo o documento que abarca a discussão e a eleição das prioridades para a promoção da segurança alimentar, fica muito bem marcada, de um lado, a crítica feita à diretiva do governo, que assumira anunciando seu compromisso com a SAN para, logo em seguida, subordinar suas prioridades sociais às econômicas, numa repetição monótona e previsível de outros momentos da história brasileira, incluindo a mais recente. Vista de outro ângulo, a discussão da segurança alimentar experimentou, pela primeira vez, uma abordagem que superou as experiências anteriores, sempre muito associadas à natureza emergencial dos desdobramentos da extensão da pobreza e da fome na sociedade.

O foco dominante na abordagem adotada pela I CNSA destaca a natureza intersetorial que sustenta a noção de segurança alimentar e nutricional. Um alentado conjunto de propostas distribuídas por oito eixos estratégicos, comuns à idéia de desenvolvimento introduzida nos momentos iniciais dos debates da Conferência, deixa ver que elas tratavam de algo mais do que distribuir comida a preços baixos ou gratuitamente para a banda pobre da sociedade.

A noção de segurança alimentar que emergiu naquele momento remetia a dimensões complexas do Direito Humano à Alimentação e da sua integração ao conjunto de

requerimentos essenciais ao atendimento adequado das necessidades humanas. Decorre dessa compreensão a apresentação de medidas que, muitas vezes, nem remotamente, fazem lembrar qualquer coisa relacionada à alimentação e nutrição.

Nesse ponto reside a segunda ordem de entendimento a que me referi. De fato, tomando determinados temas pelo seu significado dominante, dificilmente conseguiremos relacioná-los com qualquer outra compreensão que não aquela que contemple conteúdos abrigados sob aquele significado. Assim, pode ser facilmente compreensível os efeitos da desoneração dos produtos alimentares básicos, pela via da aplicação de isenção de impostos sobre eles, sobre a capacidade de acesso de um determinado segmento social. Da mesma forma, também é possível compreender os benefícios para toda a cadeia agroalimentar desses produtos, ante uma expansão da demanda pelos mesmos.

Mas, ficaria tão óbvio se tentássemos imaginar esses mesmos benefícios tomando a importância da preservação do controle da base genética das variedades silvestres? Certamente, isso seria bem mais complicado!

Quando a Conferência apontou como objetivo da segurança alimentar para todos a garantia das condições para que a alimentação, consubstanciada na forma de um direito humano inalienável, se somasse aos demais direitos básicos (de modo a garantir a satisfação das necessidades das pessoas para viverem uma vida com sentido), a compreensão dos conteúdos de cada uma das diretrizes que tornariam essa situação possível muda.

Assim, o que a I CNSA apresentou à sociedade brasileira naquele ano de 1994 foi uma nova e arrojada forma de compreender a questão alimentar, desbordando os limites do emergencial para uma dimensão muito além do combate às conseqüências da pobreza.

O conceito de segurança alimentar e nutricional, ao ser absorvido pelo conjunto de políticas públicas eleito pela Conferência, e que articuladamente seriam desenvolvidas para assegurar a realização do direito humano à alimentação num contexto de plena satisfação das

necessidades humanas básicas, ganha, sob esse desenho, uma dimensão de componente intrínseco de cada uma das ações – agindo como que orientando seus desenvolvimentos de modo a propiciar a garantia das condições de acesso regular, permanente de todas as pessoas, a uma alimentação de qualidade, segura e em consonância com os padrões, tradições e práticas alimentares das populações de modo a contribuir com o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

As resoluções da Conferência, realizada às vésperas das eleições presidenciais de 1994, foram encaminhadas aos candidatos como forma de comprometê-los com o tema e, mais que isso, com a execução das medidas necessárias para a promoção da segurança alimentar.

Assim, enquanto, por um lado, a realização desse grande debate – que mobilizou parcelas importantes da sociedade e governo, sinaliza a assunção da SAN como uma prioridade política estratégica para o país, de outro, ficou demonstrado ao longo de todas as discussões que o governo não conseguiu passar da intenção para o gesto.

A posse do novo governo – de Fernando Henrique Cardoso – em janeiro de 1995, se deu num Brasil já sob os primeiros efeitos do Plano Real de ajuste econômico implantado na segunda metade de 1994. Uma das conseqüências mais lembradas dos primeiros meses desse Plano, e bastante exploradas pela propaganda política pré e pós-eleições, diz respeito à evolução positiva nas vendas de alimentos. À medida que o processo inflacionário foi estancado e deixou de exercer seus efeitos deletérios sobre o poder de compra dos salários, os segmentos da população com baixa renda viram suas condições de consumo experimentarem uma discreta, porém estável, melhora.

Para Menezes (1999), esse impulso no consumo de alimentos, decorrente da manutenção do poder de compra dos salários em um quadro de estabilidade de preços gerais da economia, não foi suficiente para alterar efetivamente o quadro de insegurança alimentar

existente. Em análise feita quatro anos após o início do programa de estabilização, ele já destacava que o avanço do desemprego, a explosão das taxas de juros e seus efeitos sobre o crescimento, o encolhimento das coberturas dos programas sociais de assistência, dentre outros, apontavam para a manutenção dos tempos difíceis para a população pobre:

Na avaliação do impacto do Plano Real sobre a segurança alimentar deve ainda ser considerado que, para aqueles que não dispõem de renda, a estabilização monetária nada significou. Ou até significou uma maior dificuldade no acesso aos benefícios dos programas sociais, pelas restrições impostas aos gastos públicos, sob a alegação da necessidade de defesa da estabilidade da moeda.

Além disso, a contenção dos preços e, em especial, dos preços dos alimentos teve como uma das políticas básicas a irrestrita abertura do mercado brasileiro para as importações, com efeitos ruinosos para a auto-suficiência alimentar do país. (MENEZES, 1999).

Prevalece no meio dos que estudam e acompanham os desenvolvimentos das iniciativas governamentais envolvendo a questão alimentar, que no período iniciado em 1995, e que se estendeu pelos oito anos seguintes, a temática da Segurança Alimentar e Nutricional fora abandonada ou deixada de ser prioridade. Em boa medida, essa opinião se sustenta na decisão do Governo Cardoso em extinguir o CONSEA e substituí-lo por um novo arranjo apresentado como Comunidade Solidária.

Em minha opinião, essa percepção não expressa integralmente a realidade. Primeiramente, porque, conforme a I CNSA, no período Itamar Franco, que assumido sob o anúncio da segurança alimentar como prioridade estratégica, a política social ficou subordinada à política econômica e a integração entre as políticas que deveriam promover as condições para a segurança alimentar na sociedade não aconteceu. Logo, o fato de haver sido criado o CONSEA e de ter sido anunciado um expressivo conjunto de medidas voltadas à solução da questão alimentar, o resultado final permaneceu no campo das intenções. São recorrentes as referências às dificuldades enfrentadas para articularem-se iniciativas sob responsabilidade de órgãos públicos distintos e entre as esferas de governo. O usual é

depararmo-nos com programas com conteúdos de segurança alimentar, que experimentaram desenvolvimentos importantes, ainda que circunscritos a um único aspecto do problema.

As iniciativas com perfil emergencial que envolvem a transferência de alimentos para pessoas ou famílias em estado de vulnerabilidade social extrema, tendem a ser as que mais se desenvolvem, especialmente por conta da natureza dessas ações, que permitem que um único organismo tenha pleno controle sobre elas. É o caso da alimentação escolar cujas diretrizes e recursos têm origem no Ministério da Educação (MEC) e a operação fica por conta de municípios e estados. O mesmo se aplica aos programas de alimentação e nutrição sob a administração do Ministério da Saúde; as iniciativas de distribuição de alimentos para gestantes, nutrizes e crianças, tidas como em situação de risco nutricional, acontecem independentes de outras que possam existir e atender a mesma população, sob o controle de outros órgãos.

Nesse sentido, ao se rever a noção de Segurança Alimentar e Nutricional a partir da sua natureza intersetorial que remete a idéia de garantia a todos ao acesso a alimentos em quantidades recomendadas, qualidade exigida e conservação dos hábitos e padrões alimentares prevalecentes, não haveria exagero em afirmar que, independente do discurso político, a promoção da SAN no país sempre foi uma idéia fragmentada e fortemente influenciada pelas limitações quantitativas que a insuficiência de renda impõe ao consumo de alimentos pelos mais pobres.

3.3.2 A Comunidade Solidária

O arranjo que ficou conhecido como Comunidade Solidária (CS), adotado em 1995 pelo Governo Cardoso, nasceu, na leitura de Peliano (1995), Pessanha (1998) e Burlandy

(2006), com o objetivo de organizar forças e iniciativas com vistas a implementar um ambicioso plano de ação contra a pobreza e desigualdade.

Para tanto, a CS deveria orientar suas ações a partir de quatro princípios: parceria, solidariedade, descentralização e integração. Os três primeiros estavam relacionados com a importância da participação da sociedade civil na implementação, acompanhamento e controle dos programas sociais, enquanto o terceiro associava-se à necessidade de se promover uma ação articulada das iniciativas federais para potencializar os resultados das intervenções no cenário da pobreza e da desigualdade que deveria ser mudado.

Constituíam objetivos da CS:

Gerais

1. otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizem por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência;
2. acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração da pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subseqüentes;
3. identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para o governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e

direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso.

Específicos

- a) redução da mortalidade infantil;
- b) melhoria das condições de alimentação dos escolares, dos trabalhadores, das famílias carentes;
- c) promoção do saneamento básico e da habitação para populações de baixa renda;
- d) melhoria das condições de vida no meio rural, com o estímulo à agricultura familiar e o apoio aos assentamentos rurais;
- e) apoio ao desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental;
- f) Geração de ocupação e renda e a promoção da qualificação profissional, defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes (PELIANO *et alii*, 1995, p. 23-25).

O desenho institucional do Programa Comunidade Solidária, guardava forte semelhança com outros arranjos adotados em ocasiões diversas, e que tinham como objetivo o enfrentamento da fome e pobreza. Assim, como o CONSEA do Governo Itamar Franco, a operação estava assentada na articulação das iniciativas de 10 ministérios: Agricultura; Casa Civil; Educação; Esportes; Fazenda; Justiça; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Saúde; Trabalho, bem como, na interlocução com gestores nas esferas mais descentralizadas do aparelho de Estado. A coordenação caberia à Secretaria Executiva da CS e a promoção da integração, definição das diretrizes políticas, ficaria a cargo de um Conselho Consultivo, composto pelos 10 ministros, a secretária executiva da CS e 21 personalidades da sociedade civil.

Sobre as ações do Conselho, Pessanha (1998) destaca que:

A interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária vem trabalhando o tema da Segurança Alimentar e Nutricional. Para tal constituiu-se o Comitê Técnico Setorial, integrado por técnicos pertencentes a diversos Ministérios e diretamente ligados ao tema, atuando inicialmente em torno de dois objetivos centrais: articular a implementação das deliberações da Conferência Internacional de Nutrição, com as atividades de preparação da Cúpula Mundial de Alimentação, assessorando inclusive a elaboração do documento oficial apresentado pelo Brasil; e fortalecer tecnicamente a articulação de políticas públicas para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no país. (COMUNIDADE SOLIDÁRIA *apud* PESSANHA, 1998, p. 250).

Como bem observado por Burlandy (2006), na criação da CS os programas que integravam o Plano de Combate à Fome e à Miséria e que não foram plenamente implementados – seja pela exigüidade de tempo e a proximidade do período eleitoral, seja pela instabilidade da conjuntura nos anos iniciais do Plano Real – foram resgatados e ajustados à prioridade conferida ao enfrentamento da pobreza.

Os objetivos perseguidos pelos programas setoriais prioritários eleitos pela CS e que compunham o que se convencionou, à época, chamar de Agenda Básica da Comunidade Solidária, concentravam-se nas áreas de alimentação e nutrição, redução da mortalidade infantil, apoio ao ensino fundamental, apoio à agricultura familiar, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda e qualificação profissional. E a falta de integração entre os ministérios envolvidos e a não participação dos Ministérios da Fazenda, Justiça, Previdência e Assistência Social são tidos como fatores que contribuíram para que os objetivos estabelecidos não fossem atingidos.

Outro aspecto importante que contribui para se entender as limitações da estratégia da CS assenta-se na idéia de concentrar os objetivos da Agenda Básica em um conjunto de municípios previamente selecionados a partir da maior prevalência de populações em estado de indigência.

A idéia de superar esse cenário de indigência por meio de estímulo, apoio e transferência de responsabilidades para os níveis locais de governo (orientação própria das concepções localistas) tendeu a minimizar a transescalaridade tanto das causas como das

soluções para o equacionamento das assimetrias sociais – além de não tomar em conta o papel exercido pelas elites políticas locais viciadas nas práticas clientelistas que as perpetuam no poder.

Com uma participação popular que não vingou — o que inviabilizou o controle social das ações – as dificuldades de integração entre os organismos federais e destes com aqueles pertencentes às esferas regionais e locais, o plano estratégico da Comunidade Solidária não prosperou. No que toca à alimentação e nutrição, a iniciativa de maior visibilidade foi a distribuição de cestas básicas do Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos (PRODEA), exatamente pela sua natureza emergencial e pelo impacto de propaganda que a chegada e distribuição desses alimentos propicia.

Contudo, considerando-se a noção de SAN tal como se veio trabalhando, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) lançada pelo Ministério da Saúde, em 1999, sob a inspiração das diretrizes da Comunidade Solidária, merece atenção. A PNAN, tal como se verá mais adiante, foi concebida a partir do enfoque da Saúde; mas, sua condução pressupunha articulações entre os ministérios cujas ações também estavam abrigadas sob a noção da garantia e promoção da segurança alimentar. Ainda que esse esforço não tenha obtido o grau de interação que a gramática da intersetorialidade preconiza, pelo menos naquilo que era próprio da Saúde, a PNAN conseguiu avanços expressivos. Mesmo depois de encerrado o Governo Cardoso em 2002, e isso ilustra bem a qualidade do arranjo dessa política, ela prosseguiu operando com os mesmos propósitos e diretrizes do seu lançamento em 1999, apresentando-se como a contribuição do Ministério da Saúde para o Programa Fome Zero que, situado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, criado no Governo Lula, em 2003, deveria ser a expressão da Política Nacional de Segurança Alimentar.

3.3.3 Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), instituída pela Portaria MS 710, de 10 de junho de 1999, tinha como propósito o desenvolvimento de programas e iniciativas no âmbito do setor da Saúde, que viessem contribuir para a realização do Direito Humano à Alimentação como parte da estratégia de promoção da cidadania plena para os brasileiros.

Sob essa perspectiva, os gestores da Saúde reafirmavam o entendimento de que era dever do Estado e responsabilidade da sociedade e dos seus indivíduos respeitar, proteger e facilitar o acesso das pessoas na busca de uma alimentação digna como condição para a sua plena emancipação.

A atuação do setor Saúde orientada pela noção de segurança alimentar e nutricional, destacavam os formuladores da PNAN, experimentava dois momentos concomitantes. Um, representado pela vigência de condições de estabilidade da oferta de alimentos, garantias de qualidade deles, regularidade das condições de acesso às quantidades recomendadas e a certeza de que esses alimentos tivessem uma utilização biológica adequada. O outro momento dava conta de um quadro de insegurança alimentar diante de instabilidades na oferta, restrições de acesso aos alimentos, ocorrência de doenças e agravos endêmicos e epidêmicos resultantes na ingestão insatisfatória e inadequada desses alimentos por parte da população (PNAN, 1999).

Nessas condições, o que a política preconizava era uma associação de movimentos de intervenção voltados tanto para as ações de vigilância alimentar, nutricional e sanitária de alimentos quanto para os serviços e a educação alimentar, com ações próprias de proteção da saúde nos cenários de insegurança alimentar associada à percepção de agravos à saúde das pessoas.

Na construção do diagnóstico que justificou a proposição da PNAN, são destacadas as responsabilidades do gestor público para com a temática do trinômio alimentação, nutrição e saúde, a partir dos artigos do Sistema Único de Saúde (SUS). Estas se referem especificamente à vigilância nutricional e orientação alimentar, controle de bens de consumo que direta e indiretamente se relacionam com saúde, abrangendo, inclusive, a articulação de programas de alimentação e nutrição. Quanto à interação com outras áreas, a legislação do SUS preconiza no parágrafo único do seu artigo 12, que a mesma seja conduzida pela Comissão Intersetorial, composta pelos representantes dos ministérios envolvidos e subordinada às diretrizes do Conselho Nacional de Saúde (PNAN, 1999).

Quanto à identificação dos problemas, merecem destaque, no diagnóstico, a importância do *deficit* energético-protéico nos segmentos pobres da população; os agravos antropométricos decorrentes das irregularidades na ingestão de micronutrientes; a evolução da obesidade entre todos os segmentos da população; a corrosão de hábitos e práticas alimentares tradicionais e locais; a rápida evolução do consumo de “alimentos que não são alimentos”; a participação crescente de alimentos importados, industrializados. Completando o quadro, os dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 1997, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), reafirmam a conexão da regionalização da pobreza com a insegurança alimentar, apontando as zonas rurais como as mais vulneráveis à fome e à desnutrição, e as regiões Nordeste e Norte com um perfil de insegurança alimentar mais grave que os encontrados nas demais regiões do país.

O diagnóstico apresentado pela PNAN, como não poderia deixar de ser, está focado nos problemas que a inadequação da alimentação e nutrição traz para a saúde. Contudo, quando anuncia o propósito da Política, essa dimensão se amplia indicando o concurso de outras áreas para a realização daquele objetivo:

[...] esta Política tem como propósito a garantia da qualidade dos alimentos colocados para o consumo no País, a promoção de práticas alimentares

saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo das ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos. (PNAN, 1999, p. 17).

Isso fica mais claro nas diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN, 1999, p. 19), reproduzidas a seguir:

- estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos;
- garantia de segurança e qualidade dos alimentos e da prestação de serviços nesse contexto;
- monitoramento da situação alimentar e nutricional;
- promoção de práticas alimentares e estilo de vidas saudáveis;
- prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição;
- promoção de linhas de investigação;
- desenvolvimento e capacitação de recursos humanos.

Na operacionalização da PNAN que, ressalte-se, integra a Política Nacional de Saúde, é apresentado um alentado conjunto de interfaces envolvendo desde o nível central de governo até as esferas regionais e locais:

Caberá aos gestores do SUS em suas respectivas áreas de abrangência, promover a implementação e a avaliação desta Política, estabelecendo, para tanto, o necessário processo de articulação com aqueles setores envolvidos com a Segurança Alimentar e Nutricional, visando, em especial, o estabelecimento de parcerias e a articulação interinstitucional que possibilitem consolidar compromissos multilaterais. Será buscado da mesma forma, o estabelecimento de parcerias com a sociedade, de modo a alcançar-se a sua efetiva participação na consecução da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. (PNAN, 1999, p. 29).

O reconhecimento da natureza transescalar da problemática da alimentação e nutrição por parte dos formuladores da PNAN é decisivo para que se desborde a dimensão da Saúde que se apresenta como foco da ação. Uma imagem mais justa dessa percepção seria aquela representada por um entendimento que aparece logo na apresentação do propósito da Política,

em que é possível perceber que a noção de saúde ali contemplada assume dimensões que ultrapassam a mera situação de plenitude biológica.

Ao tomar a alimentação e nutrição no contexto de pleno desenvolvimento da pessoa humana, a noção de saúde, de onde aqueles pressupostos derivam, mostra-se ajustada à idéia dos “satisfatores” que Gough (1998) definiu como condição imprescindível para a garantia da capacidade de agência e autonomia crítica dos indivíduos ou, como se referiu sem (2003), para se viver uma vida com sentido:

A alimentação e nutrição constituem requisitos básicos para a promoção e a proteção da saúde, possibilitando a afirmação plena do potencial de crescimento e desenvolvimento humano com qualidade de vida e cidadania. (PNAN, 1999, p. 11).

Logo, a promoção e a proteção à saúde, pelo olhar da PNAN, deveria estar incluída no contexto das políticas públicas com o dever de garantir as condições objetivas para a realização dos direitos humanos básicos. Como descrito no Capítulo I, essa condição de básico, que qualifica um determinado grupo de direitos, pressupõe, para sua garantia, a ação concomitante de um conjunto de políticas, descartando desse modo a possibilidade de hierarquizações entre elas ou do desenvolvimento de umas em detrimento a outras.

Contudo, da intenção ao gesto existe uma enorme distância a ser coberta. Nos quadros 1 e 2, a seguir, é possível conhecer a alentada diversidade de iniciativas, publicações e estudos desenvolvidos pela Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, desde o lançamento da PNAN. Nota-se que, embora o foco das ações da CGPAN esteja sobre os temas próprios da relação entre nutrição, alimentação saudável e saúde, há uma nítida orientação no sentido de trabalhar com esses temas a partir da educação alimentar e para o consumo. Afóra as iniciativas desenvolvidas no âmbito da atenção básica no setor da Saúde, é exatamente com o Ministério da Educação que a parceria obtém seus resultados mais significativos.

No entanto, da intenção anunciada na PNAN de estabelecer interações com outros ministérios como o da Agricultura, do Planejamento, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, nada avançou que fosse objeto de destaque ou atenção da CGPAN.

Poder-se-ia aqui desenvolver uma longa argumentação que explicasse por diversos ângulos as razões desses entraves. Mas, se teria que repetir explicações já apresentadas em outras passagens quando foram discutidas as causas responsáveis pela fragmentação experimentada por iniciativas e ações desenvolvidas num contexto da busca por uma situação de segurança alimentar.

Os quadros a seguir falam por si mesmos:

Quadro 1 – Leis e Decretos; Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (GPAN).

DECRETOS
Decreto n.º 75.697, de 6 de maio de 1975 Aprova padrões de identidade e qualidade para o sal destinado ao consumo humano.
LEIS
Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006 Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o Direito Humano à Alimentação adequada e dá outras providências.
PORTARIAS
Portaria n.º 66, de 25 de agosto de 2006 Altera os parâmetros nutricionais do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).
Portaria n.º 567, de 10 de agosto de 2006 Instituir, no âmbito da Secretaria de Atenção à Saúde, Grupo de Trabalho com atribuições de discutir, analisar e divulgar ações realizadas pela SAS relacionadas aos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio.
Portaria n.º 1.357, de 23 de junho de 2006 Define e estrutura as ações de Alimentação e Nutrição por parte das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde das capitais com base na Política Nacional de Alimentação e Nutrição e normatiza a utilização do saldo restante dos recursos financeiros referentes ao Incentivo de Combate a Carências Nutricionais (ICCN) nos municípios qualificados.
Portaria n.º 1.010, de 08 de maio de 2006 Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.
Portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006 Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.
Portaria n.º 2.362, de 1º de dezembro de 2005 Reestrutura o Programa Nacional de Prevenção e Controle dos Distúrbios por Deficiência de Iodo (DDI), designado por Pró- Iodo.
Portaria n.º 730, de 13 de maio de 2005 Institui o Programa Nacional de Suplementação de Ferro, destinado a prevenir a anemia ferropriva e dá outras providências.

Portaria n.º 729, de 13 de maio de 2005 Institui o Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A e dá outras providências.
Portaria n.º 2.246, de 18 de outubro de 2004 Institui e divulga orientações básicas para a implementação das Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), em todo o território nacional.
Portaria n.º 218, de 24 de março de 1999 Somente será considerado próprio para consumo humano o sal que contiver teor igual ou superior a 40 miligramas até o limite máximo de 100 (cem) miligramas de iodo por quilograma de produto.
Portaria n.º 33, de 13 de janeiro de 1998 Adota valores como níveis de IDR para as vitaminas, minerais e proteínas.
Portaria n.º 30, de 13 de janeiro de 1998 Aprova o Regulamento Técnico referente a Alimentos para Controle de Peso, constante do anexo desta Portaria.
Portaria n.º 29, de 13 de janeiro de 1998 Aprova o Regulamento Técnico referente a Alimentos para Fins Especiais.
Portaria n.º 27, de 13 de janeiro de 1998 Aprova o Regulamento Técnico referente à Informação Nutricional Complementar (declarações relacionadas ao conteúdo de nutrientes), constantes do anexo desta Portaria.
Portaria n.º 2.160, de 29 de dezembro de 1994 Criar, no Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), o Programa Nacional de Controle das Deficiência de Vitamina A.
Portaria n.º 1.156, de 31 de agosto de 1990 Instituir, no Ministério da Saúde, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).
RESOLUÇÕES
Resolução CFN n.º 380/2005 Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, estabelece parâmetros numéricos de referência, por área de atuação, e dá outras providências.
Resolução RDC n.º 344, de 13 de dezembro de 2002 Aprova o Regulamento Técnico para a Fortificação das Farinhas de Trigo e das Farinhas de Milho com Ferro e Ácido Fólico, constante do anexo desta Resolução.
Resolução RDC n.º 91, de 18 de outubro de 2000 Aprova o Regulamento Técnico para Fixação de Identidade e Qualidade de Alimento com Soja.
Resolução RDC n.º 53, de 15 de junho de 2000 Dispõe sobre o Regulamento Técnico para Fixação de Identidade e Qualidade de Mistura à Base de Farelo de Cereais.
Resolução RDC n.º 28, de 28 de março de 2000 Dispõe sobre os procedimentos básicos de Boas Práticas de Fabricação em estabelecimentos beneficiadores de sal destinado ao consumo humano e o roteiro de inspeção sanitária em indústrias beneficiadoras de sal.

Fonte: <http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/legislacao.php>.

Quadro 2 – Publicações Recentes; Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN).

<p>PNAN</p>  <p>POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO</p>
<p><u>Política Nacional de Alimentação e Nutrição – Esgotado</u></p>

Alimentação Saudável



Guia Alimentar para crianças menores de dois anos



Dez Passos para uma Alimentação Saudável
(Importante - Leia)
Folder



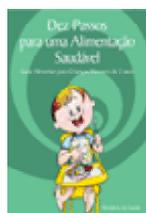
Ten steps of a healthy diet for Brazilian children under two years of age
Front Back



Prato do Dia Esgotado



Guia Alimentar Para a População Brasileira
Capa - Corpo



Dez Passos para uma Alimentação Saudável
Arquivo / Errata
(Importante - Leia)



Como está sua alimentação?
Frente - Verso
Fôlder



How is your diet?
Fôlder



Alimentos Regionais Brasileiros
Esgotado



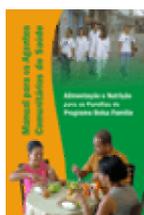
Guia prático de preparo de alimentos para crianças menores de 12 meses que não podem ser amamentadas



Caderno de Atenção Básica - Obesidade



Trabalhos Desenvolvidos pela Rede de Parceiros em Alimentação e Nutrição
Capa - Corpo



Manual para os Agentes Comunitários de Saúde

Capa - Corpo

SISVAN



TACO - versão 2
2ª Edição



Orientações básicas
SISVAN
Esgotado



Álbum Antropometria
Esgotado



Manual Vigilância
Alimentar e Nutricional
Esgotado



Cartaz Medindo Crianças
Menores de 2 anos



Cartaz Pesando
Crianças Menores de 2
anos



Cartaz Pesando
Crianças Maiores de 2
anos



Cartaz Medindo Crianças
Maiores de 2 anos

Ferro



Calendário



Cartazete



Cartaz



Lâmina



Manual do Ferro

Vitamina A

 <p><u>Manual do Vitamina A</u> Esgotado</p>	 <p><u>Cartaz</u></p>	 <p><u>Cartazete</u></p>	 <p><u>Folder</u></p>
<p>Bolsa-Alimentação</p>			
 <p><u>Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação - 1ª Fase</u> Esgotado</p>	<p><u>Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação - 2ª Fase</u></p>		
<p>Bolsa-Família</p>			
 <p><u>Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde</u> Esgotado</p>			

Fonte: <http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/publicacoes.php>

A eloquência dos títulos das publicações e dos decretos relacionados com a execução da PNAN, confirma por um lado, que o conteúdo de segurança alimentar está presente na formulação e execução da política. Entretanto, por outro lado, não obstante ser preconizada a

intersetorialidade como condição essencial no desenvolvimento das condições necessárias à promoção da alimentação e nutrição num contexto de SAN, percebe-se claramente que todo o processo ficou circunscrito à área da Saúde e da Educação.

Como das vezes anteriores, as demais conexões na execução de outros programas com objetivos semelhantes, não se estabeleceram – o que confirma, por um lado, a tendência de se estreitar o significado de SAN, aprisionando-o nas dimensões do acesso físico aos alimentos sob a ótica da nutrição e, de outro, a fraca compreensão ainda existente quanto à natureza multidimensional da segurança alimentar.

3.3.4 O Programa Fome Zero e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome

A experiência mais recente envolvendo a temática da segurança alimentar tem na realidade três datas. Uma, relativa ao lançamento pelo Instituto da Cidadania (IC), do Programa Fome Zero (PFZ) em outubro de 2001, numa repetição das intenções e motivações que inspiraram a proposta de uma Política de Segurança Alimentar apresentada ao país em 1991 pelo Governo Paralelo.

Os parágrafos iniciais da introdução do PFZ reforçam essa afirmação:

Este projeto visa suprir uma lacuna importante na agenda da política brasileira : a falta de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional que consiga coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil. O Direito Humano à Alimentação, que está inserido no pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve ser garantido pelo Estado. O reconhecimento desse direito implica não apenas o acesso mas a qualidade e confiabilidade dos alimentos consumidos pela população. (PFZ, 1991, p. 9).

Nesse Programa, o combate à fome e à miséria se mantém como prioridade básica e a Segurança Alimentar e Nutricional torna a aparecer como um eixo estratégico de desenvolvimento, idéia essa, que fora enfraquecida. Exatamente como fora feito em 1991, o PFZ dá aos seus conteúdos uma dimensão para além do enfrentamento da fome, reforçando a noção de que a segurança alimentar

deve ser tomada como um princípio, enquanto que como expressão de uma condição a ser desfrutada por todos na sociedade, integra-se aos pressupostos básicos à satisfação das necessidades humanas:

[...] o problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome. O fundamental é garantir a Segurança Alimentar. O combate à fome deve ser inserido nesta estratégia maior, pois é a face mais visível da insegurança alimentar, e não queremos conviver com ela, como temos feito a séculos. O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar à estratégia permanente de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social. (PFZ, 1991, p. 9).

Com essa leitura e propósito, o PFZ defendia o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas abrigadas em quatro recortes, considerados primordiais à obtenção da segurança alimentar na sociedade (PFZ, 1991, p. 82):

- a) melhoria na renda: políticas de emprego e renda, política de reforma agrária, previdência social universal, bolsa-escola e renda mínima, microcrédito;
- b) barateamento da Alimentação: restaurante popular, convênio com supermercados, sacolões, canais alternativos de comercialização, equipamentos públicos, PAT, legislação anticoncentração, cooperativas de consumo;
- c) aumento da oferta de alimentos básicos: apoio à agricultura familiar, incentivo à produção para autoconsumo, política agrícola;
- d) ações específicas: cupom de alimentos, cesta básica emergencial, merenda escolar, estoque de segurança, combate à desnutrição materno infantil.

O desenvolvimento dessas ações se apresentava dividido em três níveis de políticas (PFZ, 1991, p. 84):

- Políticas estruturantes: geração de emprego e renda; previdência social universal, incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; Bolsa Escola e renda mínima.

- Políticas específicas: programa cupom alimentação; doações de cestas básicas emergenciais; manutenção de estoques de segurança; segurança e qualidade dos alimentos; ampliação do PAT; combate à desnutrição materno infantil; ampliação da merenda escolar; educação para o consumo e educação alimentar.
- Políticas locais: áreas rurais: apoio à agricultura familiar, apoio à produção para autoconsumo; pequenas e médias cidades: banco de alimentos; parcerias com varejistas; modernização dos equipamentos de abastecimento; novo relacionamento com supermercados; agricultura urbana; metrópoles: restaurantes populares, banco de alimentos, parcerias com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento; novo relacionamento com as redes de supermercados.

É possível observar, sem maiores esforços, que, para o Programa Fome Zero, a obtenção de uma condição de segurança alimentar na sociedade envolvia, acertadamente, a ação concomitante de um arco de organismos de governo nas três esferas da federação, unificados no seu agir, em seus distintos misteres, por uma diretiva de orientação oferecida a partir da incorporação do conceito de SAN em todas as suas dimensões.

Em outros termos, pelo menos no plano das intenções, o PFZ se apresentava na condição de uma orientação que, se devidamente assumida, resultaria na garantia e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional para todos, num contexto de efetiva realização da cidadania, como expressão de uma vida com sentido. Logo, era de supor que se tratava de uma tarefa a ser conduzida por diversos atores, cabendo o acompanhamento e avaliação da execução a alguma instância que, pela sua natureza, não estivesse no mesmo nível hierárquico das instituições envolvidas.

Desde o lançamento do PFZ que a temática da segurança alimentar adquiriu na agenda política eleitoral – que culminaria com as eleições presidenciais de outubro de 2002 – a qualificação de prioridade. Na realidade, o que se apresentava como objetivo imediato no programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva para essa questão, era a superação da fome que submetia pelo menos 54 milhões de pessoas a uma condição indigna de vida.

Sendo assim, a segurança alimentar assumia um significado bastante restrito, associado à busca de uma forma emergencial de retirar da situação de fome um significativo contingente da população. Esse entendimento, como veremos adiante, teria forte influência no desenvolvimento dos fatos que resultariam na criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e nas suas prioridades.

A criação do MESA no início do Governo Lula, para o quadriênio 2003/2006, embora tenha espelhado o previsível dentro do cenário político onde o combate à fome foi inserido pelo próprio Presidente de República, nunca foi devidamente compreendida pelo governo.

No documento “Fome Zero: dilemas e perspectivas”, de novembro de 2004, de autoria não assumida (embora, extra-oficialmente se saiba que é de lavra do núcleo dirigente do extinto MESA) conviveram simultaneamente diversas “compreensões” do que era o PFZ: a começar pelo Presidente da República que entendia o Fome Zero como um instrumento cujo objetivo seria o de assegurar que todos os brasileiros tivessem oportunidade de tomar três refeições ao dia, passando, em seguida, pelos que defendiam que o PFZ tratava-se da expressão do que seria a Política Nacional de Segurança Alimentar, chegando, então até a idéia defendida pelo Ministério do Desenvolvimento Social no Fome Zero: que se tratava de uma política ampla apontada para a superação do quadro de fome e de exclusão social.

Havia, ainda, uma outra compreensão bipartida que o documento dos ex-dirigentes do MESA não faz referência. Tanto para os principais operadores do governo quanto para a maioria da sociedade, tomando-se aí desde os apoiadores mais ferrenhos aos críticos mais ácidos, o PFZ era sinônimo de uma intervenção emergencial que, de um lado, buscava interagir com a sociedade despertando seu lado ético de responsabilidade pelo estado de miséria de 54 milhões de pessoas e, de outro, que se tratava de uma ação assentada na distribuição de alimentos e de alguma renda para os mais pobres dentre os pobres.

Na mídia, no Congresso e nas incontáveis manifestações de dirigentes das estatais e dos partidos políticos de sustentação do governo, essa idéia vigorou e sempre foi motivo de tensões nas relações do MESA com o restante do poder executivo. A idéia de que o ministério recém criado comprometia o ambiente político de um governo que se iniciava sob fortes pressões, foi uma constante na breve história do MESA.

A outra face da mesma questão era representada por algo que não havia sido, em instante algum, exposto claramente pelos principais autores e dirigentes do programa. Sabe-se, desde o início, quando do lançamento do PFZ em outubro de 2001, que a peça de resistência da proposta era a concessão de um cartão de débito destinado a ser o veículo da transferência de renda pelo Estado a um público em situação de miséria absoluta. Somava-se a essa idéia, e exatamente isso é que foi eclipsado no debate, a compreensão de que a transferência de renda para um público selecionado (aliada a outras medidas que envolviam, através de mecanismos de compras diretas de produtos agrícolas de alimentação nos locais de produção) representaria um vetor de desenvolvimento local – um arranjo muito semelhante ao que vigorou nos tempos da Comunidade Solidária do Governo Cardoso, na forma dos Fóruns de Desenvolvimento Local Sustentado.

A “monetização” de determinados espaços locais, que eram representados por aglomerados urbanos com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), normalmente

com população rarefeita e com base econômica assentada na agricultura, foi a estratégia implementada já nos primeiros momentos de existência do MESA. O peso dessa variável foi representada principalmente pelo Cartão Alimentação que depois daria lugar a um novo desenho conhecido como Bolsa Família¹⁷ e que segue até hoje em operação.

Um outro aspecto interessante a notar quanto aos desenvolvimentos do PFZ, sob a direção do MESA, é a visão proporcionada pelo relato das Principais Ações Implementadas, documento daquele ministério, datado de 20 de maio de 2003.

Nele, são apresentadas as seguintes iniciativas (MESA; 2003):

- Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) logo no primeiro dia do novo governo e sua efetiva instalação no início de fevereiro de 2003. O desenho e atribuições desse Conselho seguiam sendo os mesmos que vigoraram na primeira versão instalada no Governo Itamar Franco e que fora extinta no período do Presidente Cardoso que o sucedeu. O CONSEA de 2003 era integrado por 62 conselheiros, sendo 13 Ministros de Estado, 11 observadores e 38 personalidades da sociedade civil organizada. Nas três primeiras reuniões foram apreciados o Plano de Safra para a Agricultura Familiar, o Documento de Planejamento do Programa Fome Zero e o Programa do Cartão Alimentação.
- Constituição de Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a transferência da gestão do Fundo de Combate à Pobreza, até então abrigado no Ministério do Planejamento, para o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. O Conselho

¹⁷ O Programa Bolsa Família reuniu sob um mesmo arranjo e governabilidade, todos os demais programas de transferência condicionada de renda antes ancorados nos ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social. Esse novo desenho, concebido no segundo semestre de 2003 – portanto, antes de um ano de operação do Fome Zero – quando instituído, destacou-se da organização original do MESA, esvaziando imediatamente o poder político daquele ministério e sepultando quaisquer outras expectativas que tivessem conteúdos de SAN.

Consultivo era integrado pelo MESA que também o presidia; pelos Ministérios da Educação, do Planejamento Gestão e Orçamento; da Saúde; do Desenvolvimento Agrário; da Integração Nacional; da Assistência e Promoção Social; pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, além da representação civil das seguintes organizações: Conselho Nacional de Assistência Social, de Saúde, de Educação, de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, dos Direitos das Crianças, e do Adolescente e do CONSEA.

- Programa Cartão Alimentação; regulamentado pelo Decreto Presidencial n.º 4.675 de 17 de abril de 2003, que definia o valor da transferência de renda, fixado em R\$ 50,00 por família com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, por um prazo inicial de seis meses, prorrogáveis. A titularidade do cartão deveria ser preferencialmente dada às mulheres e o benefício estaria atrelado a um conjunto de condicionalidades envolvendo a manutenção das crianças na escola, vacinação, exame pré-natal, capacitação para geração de renda, além do curso forçado para o dispêndio da renda, circunscrito às compras de produtos alimentares. O programa cartão Alimentação (PCA) destinava-se preferencialmente às populações residentes em pequenos municípios do semi-árido brasileiro e que exibissem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,7. Outro critério adotado pelo MESA para a definição dos municípios beneficiados era a existência de algum tipo de organização da sociedade civil no município, como os Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado (DLIS) (MESA, 2003, p. 3).

- Curso de Alfabetização: iniciativa desenvolvida num contexto da implementação de ações de geração de emprego e renda com foco na promoção de desenvolvimento local. A alfabetização estava a cargo de uma organização não-governamental, GEEMPA, com foco na superação do analfabetismo, e contava ainda com apoio da Unesco, Ministério da Educação, além de órgãos dos governos estaduais.
- Cesta básica emergencial e segurança alimentar para grupos específicos: aqui a iniciativa consistia em atender emergencialmente populações expostas a níveis críticos de insegurança alimentar, por meio da distribuição de alimentos comprados pela Companhia Nacional Abastecimento (CONAB) e distribuídos pelos órgãos aos quais essas populações estivessem associadas, como Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR).
- Programa de Compra de Alimentos instituído a partir da publicação de uma Portaria Interministerial envolvendo o MESA, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Fazenda (MF). O programa previa a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e visava atender produtores enquadrados nas categorias A, B, C, D do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), abrigado no Ministério do Desenvolvimento Agrário. A preferência de compra deveria recair nos produtores organizados em associações, cooperativas ou outras formas de associação, o que permite afirmar que havia uma clara intenção

de promover tais organizações, dentro do intento do MESA de incentivar o desenvolvimento local.

- Programa de Segurança e Qualidade dos Alimentos: havia apenas a intenção de implementar tal programa. O documento refere-se a estudos iniciais para definir procedimentos. Embora não faça referência, essa iniciativa já estava sendo levada a cabo pelo Ministério da Saúde e integrava a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) já apresentada anteriormente.
- Ampliação do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador): a idéia já prevista na proposta elaboradas em 1991 pelo Governo Paralelo, e retomada pelo PFZ, era a de expandir o PAT para categorias ainda não cobertas, bem como para empregadas domésticas e trabalhadores do setor informal. A meta era saltar dos 7 milhões de beneficiários à época, para 15 milhões. Concretamente pode-se contabilizar uma iniciativa – seminário ocorrido em abril de 2003, que contou com a participação do Ministério de Trabalho e Emprego (que efetivamente gere o PAT), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sociais e Econômicos (DIEESE) e o CONSEA.
- Merenda Escolar: talvez essa, ao lado do Cartão Alimentação e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, tenha sido uma das mais importantes iniciativas promovidas pelo MESA. Na realidade essa ação deve ser dividida em dois momentos: o primeiro representado pela articulação entre o MESA e o MEC, envolvendo a correção do valor do repasse *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar para as crianças entre 4 e 6 anos que estudam na rede

pública de ensino. Até 2003, o valor desse repasse era de R\$0,06 criança/dia; como resultado desse movimento do MESA, esse valor saltou para R\$0,13 criança/dia. Os recursos para cobrir tal diferença foram repassados pelo MESA, que também acrescentou na pauta de negociações uma proposta de se iniciarem estudos voltados à melhoria da qualidade da alimentação nas escolas e que se desdobraria na criação de vínculos entre alimentação escolar e a compra direta da agricultura familiar, num raro exemplo de iniciativa em que as ações desenvolvidas tinham a noção de SAN como um princípio emulador. O segundo momento se apresenta na forma de duas ações: uma representada pelo reajuste dos repasses *per capita* para crianças entre 4 meses e 5 anos, matriculadas nas creches e unidades de educação infantil; e outra representada pela revisão dos valores de repasse para crianças de populações específicas (índios, quilombolas) de sorte a integrar a alimentação escolar na luta pela preservação das culturas desses povos.

- Parcerias e Políticas Estruturais:
 - Definição de Linha de Pobreza: a Portaria MESA n.º 66, de 14 de abril de 2003, criou criação um grupo de trabalho composto por técnicos do MESA e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de definir um conceito de linha de pobreza para o Brasil.
 - Construção de Cisternas: uma iniciativa interessante por se tratar de difundir tecnologia de baixo custo e resultar na construção de cisternas no semi-árido como forma de contornar os meses mais rigorosos dos períodos de seca. Para tanto, foi assinado um protocolo com a organização

não governamental Articulação do Semi-Árido (ASA). A previsão era a de construir de 21 mil unidades de cisternas, sendo que as primeiras 10 mil seriam financiadas pelo convênio de cooperação já existente, envolvendo a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a ASA. As demais seriam custeadas com recursos do orçamento ordinário do MESA.

- Agricultura Familiar: o documento faz referência a uma parceria entre o MESA e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), envolvendo programas de implantação e desenvolvimento de hortas, criação de pequenos animais, com o objetivo anunciado de promover o desenvolvimento local.
- Projeto Conviver: de governabilidade exclusiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa de Ações Integradas de Convivência com o Semi-Árido (Conviver) tinha como meta atender inicialmente 550 mil famílias em 2003, com expectativa de expansão para 1,3 milhão de famílias nos anos seguintes. O programa se assentava na garantia de uma renda mínima para os agricultores familiares do semi-árido que aderissem ao Seguro Safra, no valor de até R\$ 475,00 (abril/2003) a fundo perdido, divididos em seis parcelas. Essa adesão estaria disponível para aqueles produtores da região que tivessem perdido pelo menos 50% da safra de milho, arroz, feijão, mandioca e algodão.
- Registro Civil de Nascimento para as famílias beneficiárias do Programa Cartão Alimentação (PCA): um acordo assinado entre o MESA, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos iria permitir que famílias residentes nas áreas cobertas pelo Fome Zero pudessem obter seu registro de nascimento sem ônus. A lógica dessa

iniciativa estava no fato de ser do conhecimento do Estado que amplos segmentos de pessoas pobres não dispunham de documentos civis, situando-se, assim, à margem dos programas sociais do governo.

Apesar de monótono, o resumo de algumas das iniciativas principais implementadas no âmbito do Programa Fome Zero nos primeiros meses de governo, permite algumas inferências. Do alentado conjunto de instrumentos anunciados pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, as que foram iniciadas apresentavam como característica comum, a prevalência, tanto na concepção quanto na operação, de uma diretriz seletiva e focalizada: destinavam as ações aos mais pobres dentre os pobres desde que residentes no espaço geográfico definido como prioritário pelo governo – os pequenos núcleos urbanos com IDH abaixo de 0,7, localizados na região do semi-árido brasileiro. As exceções, que escapam a esse corte, referem-se, uma, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, cujo reajuste no valor do repasse *per capita* beneficiou indistintamente todos os alunos matriculados no primeiro ciclo das escolas públicas do país; e a distribuição de cestas básicas emergenciais que atendeu, além dos vitimados pela seca no semi-árido, assentados e acampados dos movimentos de luta pela terra, populações atingidas pela construção de barragens, dentre outros do gênero.

Um outro aspecto que merece destaque, diz respeito a duas intervenções que escapam do significado mais imediato com que habitualmente se associa a idéia de segurança alimentar. Refiro-me especificamente ao programa de construção de cisternas e o de regularização do registro civil das populações sem documentos.

No programa das cisternas fica – ainda que em instante algum o MESA aborde a questão por esse ângulo – patente que a noção de SAN está presente como uma diretiva para a ação. Não se trata de associação direta da água com alimentação e sobrevivência, um aspecto óbvio que não pode ser desprezado. Antes dos reservatórios construídos nas casas ou para um

conjunto de casas, os moradores recorriam aos carros-pipas, aos chafarizes ou mesmo aos olhos d'água e açudes para proverem-se dos líquido.

Cada uma dessas alternativas implicava longas caminhadas, esperas demoradas e, quase invariavelmente, um sobretrabalho para as mulheres. Um exemplo emblemático do que representava o cotidiano numa cidade do semi-árido antes desse programa é a descrição da rotina dos moradores de Guaribas, pequeno município do interior do estado do Piauí, o ponto de partida do PFZ em janeiro de 2003. Todos os dias ao final da tarde, cordões intermináveis de mulheres e crianças percorriam alguns quilômetros em terreno acidentado, subindo até atingirem o local dominado por pedras por onde medrava lentamente a água. Ali permaneciam até encherem seus vasilhames e, na espera, banhavam-se a si mesmas e aos filhos. Era, como diziam, o horário das mulheres. Pela manhã, ou na volta da roça ainda sob sol forte, era a vez dos homens irem até as pedras.

Esse relato singelo dispensa quaisquer considerações, sejam elas de que ordem for. A cisterna e os chafarizes em Guaribas significaram uma nova condição de liberdade e dignidade para homens e mulheres do lugar. Uma outra relação com a água foi estabelecida com as lides da casa e da higiene diária. O conteúdo de segurança alimentar, nesse contexto, desborda a idéia da comida estendendo-se para uma noção de uma vida com mais sentido, na medida que se torna menos rude e sacrificada.

O outro aspecto mais atrás, relaciona-se com a emissão de certidões de nascimento. De acordo com o entendimento do MESA, essa iniciativa permitia que as pessoas finalmente pudessem ser cadastradas nos programas sociais aos quais não tinham direito, na medida em que não possuíam meios de se identificar. É escusado comentar qualquer coisa sobre esse entendimento. Vincular a idéia de registro civil ao direito de integrar um programa de assistência social e tomar a emissão de uma certidão como centro dessa ação é uma estultice.

Entretanto, o programa de emissão de registro civil, apropriadamente conduzido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, tinha como cerne o robustecimento da cidadania. Esse é o ponto de partida para o exercício dos direitos de participação na vida civil e daí avançar na participação social e política. O conteúdo de SAN na ação vai além da exigência de participação de programas sociais. A noção de autonomia crítica tem como pré-requisito a saúde física associada à capacidade de agência que permite a pessoas e grupos assenhorem-se da realidade, compreendê-la e promover alterações de modo a aproximá-la da utopia do bem-estar coletivo. O Direito Humano à Alimentação integra essa luta e sua realização está associada ao exercício do poder de mudanças que a participação política e o controle democrático podem impingir às instituições.

Em grandes traços, o que se fez até aqui foi apresentar e comentar o elenco de iniciativas que, direta ou indiretamente, foram implementadas pelo MESA no início do Governo Lula em 2003.

Passa-se, em seguida, para um outro documento, datado de 7 de janeiro de 2004 e intitulado “Definindo O Posicionamento do MESA para 2004”, classificado como confidencial. Cabe uma observação, antes de efetivamente apresentarmos os pontos principais desse documento e de associarmos tais destaques com o que foi produzido no Seminário de Planejamento Estratégico do MESA, realizado entre 12 e 13 de janeiro de 2004.

Ao se considerar o esforço em produzir textos para debates e contratar assessoria para as realizar seminário de planejamento estratégico, tudo leva a crer que o núcleo dirigente do Ministério havia perdido o controle dos fatos e já não tinha qualquer resquício de iniciativa política real. Desde o mês de novembro de 2003, circulavam na imprensa e nos fóruns políticos mais diversos a opinião de que o PFZ, à exceção do Cartão Alimentação que, incorporado aos demais programas de transferência de renda dera lugar ao Bolsa Família, deixara de ser da governabilidade efetiva do ministro e, portanto, fracassara. Essa avaliação já

estava consolidada antes do final daquele ano, mas a conveniência política recomendara que a decisão de extinção do MESA acompanhasse a reforma ministerial, uma forma polida de não ferir suscetibilidades. Aquilo que já era de domínio público, contudo, não conseguira penetrar a redoma sob a qual um restrito grupo de dirigentes do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar se abrigaram. Portanto, o que se verá a seguir, não obstante refletir uma percepção dos erros e necessidades de correções de rota, deve ser compreendido a partir do isolamento e desgaste de uma direção resistente à realidade.

No documento informativo, de 7 de janeiro de 200, já citado, foram apresentadas como principais mensagens¹⁸, as seguintes:

- Reforço do posicionamento do MESA no âmbito do governo federal – uma compreensão de que o primeiro ano não trouxera grandes avanços; ao contrário, drenara forças do órgão, e isso impunha medidas urgentes para garantir a sobrevivência do Ministério.
- Entendia-se que o MESA tinha três eixos estratégicos de atuação: o próprio PFZ, a institucionalização da segurança alimentar, no âmbito do governo federal, e a criação da regulamentação da segurança alimentar. Note-se uma ruptura na compreensão do papel inicialmente pensado para o ministério, destacado na apresentação do programa em 2001 no ato de criação do MESA. O Programa Fome Zero deveria ser o invólucro do conjunto de ações e programas sob distintas direções governamentais que resultariam na promoção da segurança alimentar para toda a sociedade e na superação da fome que atingia os segmentos sociais mais vulneráveis. Ao romper com essa lógica, o que fica sinalizado – foco no espaço do governo como objetivo para o

¹⁸ Entenda-se aqui o vocábulo mensagem com o significado da compreensão que o núcleo dirigente do MESA tinha dos sinais emitidos pela realidade objetiva.

reconhecimento do mister que animava o ministério – é que a sobrevivência política se impusera à construção da noção de SAN.

- Como forma de executar esse movimento assentado nos três eixos estratégicos, era preconizado que o MESA procurasse garantir sua consistência, articulando as ações dos vários órgãos, mas principalmente executando ações que garantissem seu impacto positivo. Parece evidente que aqui se trata de implementações de iniciativas com marca própria, uma busca de afirmação por sobre a idéia de ações articuladas. Quanto à “mensagem” da institucionalização e regulamentação da segurança alimentar, são evocadas as imagens de visão de futuro e plano de chegada em 2006. A imprecisão desses significados reforça a suspeita que de fato o que se buscava era a garantia de que a noção de SAN fosse absorvida internamente no governo e, com ela, a imagem de que o detentor do controle desse arranjo era, e só poderia ser, o MESA. Retome-se, então, a idéia de sobrevivência.

Tomadas essas passagens e a leitura que se fez delas, o argumento inicial de que a direção do MESA não havia compreendido efetivamente os sinais da realidade perde força. É forçoso admitir a essa altura que, em algum grau, havia uma compreensão de que existiam riscos que ameaçavam o PFZ e seu ministério se estes se mantivessem sob o mesmo arranjo que vigorara até então. Contudo, isso não implicou outra coisa se não a adoção de uma estratégia de sobrevivência em que o objetivo de garantir e promover a segurança alimentar na sociedade foi deslocado em nome de iniciativas de visibilidade política que pudessem ser associadas ao MESA e não genericamente ao governo. Isso fica claro quando se compreende a percepção interna do corpo técnico do Ministério, expressa na forma de um balanço de 2003, nas atas do planejamento estratégico realizado por aquele órgão em janeiro de 2004 (MESA, 2004, p. 3):

Balço das realizações:

- Performance: fez mais do que podia dada a estrutura disponível e menos que devia diante das expectativas.
- Conquistas e Aprendizado: consolidou uma marca forte (Fome Zero); gerou participação social; participou de ações importantes como agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional; aprendeu a dinâmica de funcionamento da máquina administrativa e seus limites¹⁹.

Frustrações:

- Resistência dos demais ministérios ao papel de coordenação que caberia ao MESA.
- Desvalorização do que foi realizado devido às altas expectativas²⁰.
- Opção do governo de priorizar a transferência de renda como um fim em si.
- Relativa perda de atribuições dos comitês gestores.

Percepção da Sociedade Civil:

- Percepção do Programa varia de acordo com a região.
- Recuo de setores estratégicos, anteriormente envolvidos²¹.

¹⁹ Esse é um dos exemplos de como uma fraqueza pode ser transformada em força por intermédio da retórica. A concentração do poder decisório do Ministério nas mãos do ministro e de um grupo de assessores, que como ele não reunia vivência de gestão por terem, até então, se dedicado à área acadêmica, foi sem dúvida uma das principais fragilidades do órgão. Dela decorreu uma sucessão de pequenas disputas, divisões e desconfiças envolvendo o “núcleo duro” e os demais dirigentes que provinham de extrações diferentes e que, pela experiência de gestão adquirida pela atuação nos três níveis da esfera de governo, tinham uma compreensão diferente dos mecanismos operacionais necessários para avançar com o Programa.

²⁰ As expectativas se criam na sociedade a partir de um agente emulador. No caso, o agente foram as sucessivas apresentações do PFZ como a solução para o crônico problema da fome, sendo que o instrumento sobre o qual se apoiava para tal feito era o Cartão Alimentação. Considerando-se que para emissão do cartão era preciso cadastrar a população beneficiária, que havia um desconhecimento da situação dos cadastros existentes e que, por opção, o início da ação foi dirigido para comunidades com 500 famílias no interior do Piauí, as assimetrias entre o prometido e o realizado evidentemente só poderiam gerar desconfortos internos ao governo e de resto na sociedade.

²¹ Entenda-se nesse ponto uma natural acomodação das intenções de cooperação de segmentos da iniciativa privada que haviam desde o início manifestado interesse em apoiar o PFZ. Os vários desencontros e indefinições quanto às opções para que se efetivassem, dentro dos requerimentos exigidos pela transparência administrativa as doações (pois era disso que se tratava) provocou o recuo.

- O programa é mais percebido como um programa do governo do que do MESA.

Relacionamento com outras instituições:

- Governo federal: a) o PFZ provocou ações integradas devido à prioridade política do tema; b) mas, ao mesmo tempo, constatou-se uma limitação externa no campo político. Limitação interna no campo operacional; c) o Bolsa Família foi uma unificação necessária, mas, ainda é preciso clarear a relação com o PFZ
- Estados e municípios: a) o tema da Segurança Alimentar e Nutricional foi incorporado nas agendas dessas esferas; b) prosseguiram as dificuldades operacionais e políticas envolvendo o MESA e aquelas instâncias.
- Sociedade civil: a) o tema da SAN foi incorporado; e b) houve dificuldade para traduzir anseio em ações concretas.

A esse balanço, sucedeu uma ampla lista envolvendo a percepção de futuro do MESA. A diversidade de temas contemplados nesse exercício deixa transparecer a convicção de que a missão do Ministério permanecia indefinida. Para a Assessoria de Coordenação Estratégica, instância responsável pela formulação política do MESA e integrada pelo núcleo identificado com o pensamento do ministro, persistia a idéia de que caberia ao Ministério a coordenação estratégica na implementação do PFZ no governo federal – o que, em outros termos, como consta no documento ora analisado, significava alinhar os programas dos demais ministérios com o objetivos do PFZ.

Em novembro de 2004, portanto, decorrido quase um ano da extinção do MESA e a absorção de todas as suas atribuições pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar que passou a integrar a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o antigo núcleo estratégico do MESA divulgou um documento sob o título “Fome

Zero: Dilemas e Perspectivas”, em que pretendiam apresentar sua interpretação do PFZ e do MESA e discutir se haviam ou não fracassado.

Em nenhum instante tal análise reconhece que o programa fora vitimado, à parte os problemas de gestão e de compreensão que já destacamos, pelos mesmos elementos que se abateram sobre experiências anteriores. O emergencial se sobrepôs ao estruturante movido pela obviedade do impacto político dessas ações sobre uma conjuntura premida por um modelo econômico de corte restritivo e com sérias conseqüências para a banda mais pobre da sociedade.

Tal como se observou em ocasiões anteriores, o desmonte de ações de natureza menos imediata não provocou qualquer reação na sociedade, na medida em que o controle desta sobre o PFZ nunca existiu de fato. Quando aquilo que é direito não é percebido como tal e acaba por ser confundido como uma concessão de um governo à sociedade, a idéia de dever cede espaço para uma noção difusa de intenção ou obrigação moral, que pode ou não acontecer.

Diferentemente do que afirmam os autores do “Fome Zero: Dilemas e Perspectivas”, o fato de a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar não associar os avanços na compreensão e apropriação do tema da segurança alimentar pela sociedade ao desempenho do Fome Zero e da ação do MESA, não comete nenhuma injustiça.

Pelo que vimos ao longo de numerosos parágrafos, à tônica principal do PFZ sempre foi a transferência de renda na forma do Cartão Alimentação e a organização de iniciativas emergenciais voltadas para o combate à fome. As ações mais substantivas e com um conteúdo de SAN mais consistente, agindo como um princípio orientador, se desenvolveram e, seguem assim, fora da gestão do MESA.

No que toca ao CONSEA, este, ao não incorporar as estratégias de sobrevivência e de conveniências do Ministério, optando por manter sua autonomia e seu foco na problemática

da Segurança Alimentar e Nutricional (e seus conteúdos presentes nos inúmeros movimentos e temas que compõem o cenário da questão alimentar contribuiu para que o tema da SAN avançasse e para a realização da II Conferência Nacional) é uma demonstração indiscutível disso. Prova maior não poderia haver do que, mesmo depois de quatro anos do MESA e da perda de importância dentro do espaço do governo federal das discussões sobre a segurança alimentar, o CONSEA ter conseguido aprovar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar em 2006, apresentar o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar para o debate com a sociedade e implementar os trabalhos que culminarão em maio de 2007 com a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

PARTE III

Uma nova Abordagem para a Noção de Segurança

Alimentar e Nutricional

Capítulo IV

Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio orientador de Políticas Públicas

4.1 O Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e seu Significado no Contexto das Necessidades Humanas Básicas

O primeiro aspecto que devemos considerar na argumentação a ser desenvolvida neste capítulo relaciona-se com a natureza do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. No Capítulo II discutiu-se bastante a necessidade de se eleger um significado para o conceito de SAN, uma vez que o conjunto de quatro conteúdos sob ele abrigado dava conta de distintas áreas relacionadas com a dimensão da idéia bifronte de alimento e alimentação. A alternativa encontrada por Pessanha (1998) para neutralizar a perda do poder explicativo do conceito de segurança alimentar foi compreendê-lo a partir da noção de insegurança alimentar; a superação daquilo que promoveria a insegurança, deveria resultar na condição de segurança alimentar desejada.

Em consonância com os desenvolvimentos teóricos e explicitados aqui sobre a noção de necessidades humanas básicas e de direitos a elas correspondentes, a definição de Insegurança Alimentar reportava-se a quaisquer ameaças que viessem a comprometer o conjunto de conteúdos que dão substância ao Direito Humano à Alimentação. Assim tratado, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional conferia um novo significado à idéia de garantia permanente e regular aos alimentos que, embora, na definição de SAN se refira à garantia para todas as pessoas, na prática, encurta sua abrangência. Isso porque, ao identificar nos segmentos mais pobres da sociedade o espaço onde deverá incidir, atribui restrições ao seu acesso.

O significado que emergiu a partir do novo olhar que se apresentou, acentuou a imprecisão dos contornos da garantia de acesso aos alimentos, na medida em que esse novo

olhar condicionou sua ocorrência ao concurso de todos os conteúdos necessários para a construção da idéia de alimentação como expressão de um direito humano fundamental. Isso determina que a condição de insegurança alimentar estenda seus domínios da assimetria da renda e preços dos alimentos à segurança na qualidade e sanidade dos produtos, ao manejo adequado na produção ao emprego de culturas e meios não hostis ao ambiente, à manutenção da diversidade cultural.

Logo, segurança alimentar e seu inverso (insegurança alimentar) constituem condição comum à vida de todas as pessoas, do mesmo modo que o DHA, e envolve na sua garantia o concurso de tantas quantas forem as variáveis que se relacionam ou possam se relacionar com a idéia do que vem a ser uma alimentação adequada para o desenvolvimento humano.

Aparentemente, assim compreendida, a noção de SAN confronta a idéia de que para evitar perda do poder explicativo de um conceito polissêmico convém sempre adotar um significado a partir de uma dimensão previamente escolhida. Como já houve a oportunidade de discutir, aqui nesta tese, o caminho empregado para contornar o inconveniente do estiolamento da idéia de segurança alimentar, optou-se por assumir uma condição de insegurança alimentar resultante das restrições que acompanham os quadros de pobreza.

Contudo, se a sintonia de análise for refinada, se perceberá que, na verdade, não houve perda de poder explicativo, o que corrobora a proposição de Pessanha (1998) da necessidade de escolha de um significado. O que de fato aconteceu é que o referencial a partir do qual o conceito passou a ser considerado, alterou-se radicalmente.

Quando se optou por considerar a condição desejada de segurança alimentar como requisito imprescindível à realização do DHA, estava-se diante da necessidade de escolher com qual abordagem se lidaria com esse direito. Ao assumi-lo como um direito básico, portanto inserido no conjunto de direitos que dão substância à condição humana, a idéia de SAN elevou-se da dimensão alimentar e nutricional como expressão da realização das

condições que mantenham o indivíduo biológica e mentalmente apto para sobreviver no mundo – para aquela em que o direito à vida se apresenta como a realização das condições de humanidade que dão sentido à existência.

Nesse contexto, o significado mais adequado para a idéia de insegurança alimentar seria aquele que abarcasse todos os riscos envolvidos na relação entre alimentação e vida, ou seja, entre alimentação e demais necessidades básicas. Assim, a segurança alimentar não mais poderia ser tomada como condição desejável que considera a possibilidade de comprometimentos na sua realização e na progressão dos esforços para efetivá-la. Assim compreendido, afirma-se mais uma vez que não é possível aceitar a idéia de uma progressiva realização do DHA e, de resto de qualquer outro direito básico, como tampouco, pela lógica que sustenta tais direitos, imaginar-se a possibilidade de hierarquizá-los.

No contexto das necessidades humanas básicas, a idéia de SAN não comporta outra condição que não a de requerimento imprescindível; e é por conta dessa condição que seu significado deve espelhar todos os conteúdos abrigados sob o conceito. Isso, por um lado, pode enfraquecer o poder explicativo do conceito se for aplicado em cenários fragmentados em que a alimentação tenha primazia em relação às demais necessidades; mas, por outro, quando se usa, como aqui proposto, ele revela-se consistente e esclarecedor na medida em que prevê a persistência de riscos de insegurança alimentar para além das restrições físicas de acesso aos alimentos. E, com isso, reforça a convicção quanto ao dever do Estado de satisfazer adequadamente as necessidades humanas básicas, ao tempo que confere à questão alimentar – que enseja a realização da SAN – uma amplitude que permita associá-la às mais distintas áreas do conhecimento e das políticas públicas. De novo, isso reforça a idéia de que o DHA de fato não pode e nem deve ser tomado isoladamente em relação aos demais requerimentos que sustentam a idéia do direito de viver uma vida com sentido.

4.2 Empregando o Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional como um Princípio Orientador de Políticas Públicas

Neste passo, cabe discorrer sobre a noção de princípios, posto que é sobre essa categoria que está assentada nossa compreensão acerca do emprego mais adequado do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito da política social pública.

A definição de princípios, alerta Ávila (2003), não pode ser única. Princípios são instrumentos analíticos abstratos, lingüisticamente formulados que, por esta razão, não obtêm com facilidade consenso em torno de sua acepção. Para Esser e Larenz (*apud* ÁVILA, 2003), os princípios poderiam ser tomados como normas que oferecem fundamentos para que determinado mandamento seja seguido. A esse entendimento, Larenz agrega que princípios não são regras capazes de aplicação, uma vez que lhes falta estrutura hipotético-condicional. Assim, esse autor sustenta a idéia de os princípios serem o primeiro passo direcionador para a obtenção de uma regra.

Em contraposição às aproximações positivistas, Ronald Dworkin, em “Levando os Direitos a Sério” (2002), pondera que aos princípios cabe a dimensão do peso, o que anularia a discussão sobre a validade ou não de um princípio exercer a prevalência sobre os demais em caso concreto; e complementa dizendo que o fato de alguns estarem em planos inferiores, não significa que tenham perdido validade – apenas tiveram seus pesos reduzidos num caso específico. Decorre dessa compreensão que, embora se possa estabelecer prevalência de um princípio sobre os demais, abrigados num mesmo caso, é possível aceitar a idéia de que tal prevalência não isenta o princípio prevalente de receber influências dos que estão num plano secundário. Esse sopesamento entre princípios é que daria substância à regra.

Nas discussões sobre o significado de política social e sua aplicação na consecução dos requerimentos necessários à provisão das necessidades humanas básicas, viu-se que a

cada um dos satisfatores correspondia a uma dimensão que, para se realizar, deveria estar associada à realização dos demais satisfatores.

Na Declaração de Compromissos, constantes do Informe FAO/1996, estão registrados os seguintes tópicos assumidos por todos os signatários presentes na Cúpula, como pré-condição para a SAN.

- garantia de um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições possíveis para a erradicação da pobreza e para a paz duradoura sobre a base de uma participação plena e equitativa das mulheres e dos homens, que favoreça ao máximo a consecução de uma segurança alimentar para todos;
- ampliação de políticas que tenham por objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, em todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e inócuos, e a sua utilização efetiva;
- adoção de políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, pesqueiro, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, que sejam fundamentais para assegurar a oferta de alimentos suficiente em nível familiar, nacional, regional e mundial, que combatam as pragas, a seca e a desertificação, considerando o caráter multifuncional da agricultura;
- garantia de que as políticas de comércio alimentar e agrícola e de comércio em geral contribuam para o fomento da segurança alimentar para todos, por meio de um sistema de comércio mundial leal e orientado ao mercado;

- prevenção e preparo para o enfrentamento de catástrofes naturais e emergências de origem humana e para atender às necessidades transitórias e urgentes de alimentos, de modo que fomentam a recuperação, a reabilitação, o desenvolvimento e a capacidade para satisfazer necessidades futuras;
- alocação e utilização ótimas dos investimentos públicos e privados para fortalecer recursos humanos, sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em zonas de alto e baixo desenvolvimento.

Cabem aqui duas observações que se manterão no prosseguimento das discussões relevantes para o objetivo anunciado no título desta seção. Primeiramente, ressalte-se que a Cúpula Mundial de Alimentação promovida pela FAO²² tem, em todas as suas edições, como objeto dos debates e resoluções, a superação da fome que se abate sobre as populações pobres do mundo. Decorre disso o significado que a Organização adota para segurança alimentar, construído a partir da assunção de existência de forte assimetria entre as possibilidades e as necessidades dos pobres em relação ao alcance de uma alimentação adequada ao seu desenvolvimento como ser humano.

A segunda observação é que o enfoque na superação da fome como parte do esforço de erradicação da pobreza, pressupõe articulação de distintas políticas que percorrem aspectos da economia, distribuição das riquezas, política e crédito agrícola, sistemas de comercialização, sustentabilidade, meio ambiente entre outros.

A promoção da segurança alimentar entendida como garantia de acesso regular e permanente das pessoas aos alimentos necessários e suficientes para seu pleno desenvolvimento, carrega consigo a imposição de que todas as iniciativas tomadas para a

²² A Food Agriculture Organisation (FAO) é um organismo das Nações Unidas com a responsabilidade precípua de enfrentar os desafios da Fome no mundo a partir do apoio e desenvolvimento de programas agrícolas e de abastecimento alimentar que melhorem a relação entre pobres e o acesso aos alimentos.

consecução dos objetivos previstos nos compromissos da Cúpula, deverão considerar as dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional como um elemento de orientação delas.

Posto dessa forma, tais comentários perdem-se na generalidade das resoluções que deveriam ser assumidas e implementadas pelos 48 países que participaram e assinaram tal compromisso. Porém, de modo a se aproximar mais da nossa realidade brasileira, será empregada aqui a posição do CONSEA no que entende ser dimensões de uma política de SAN capaz de assegurar o Direito Humano à Alimentação. Seriam, pois, dimensões de uma política de SAN as seguintes:

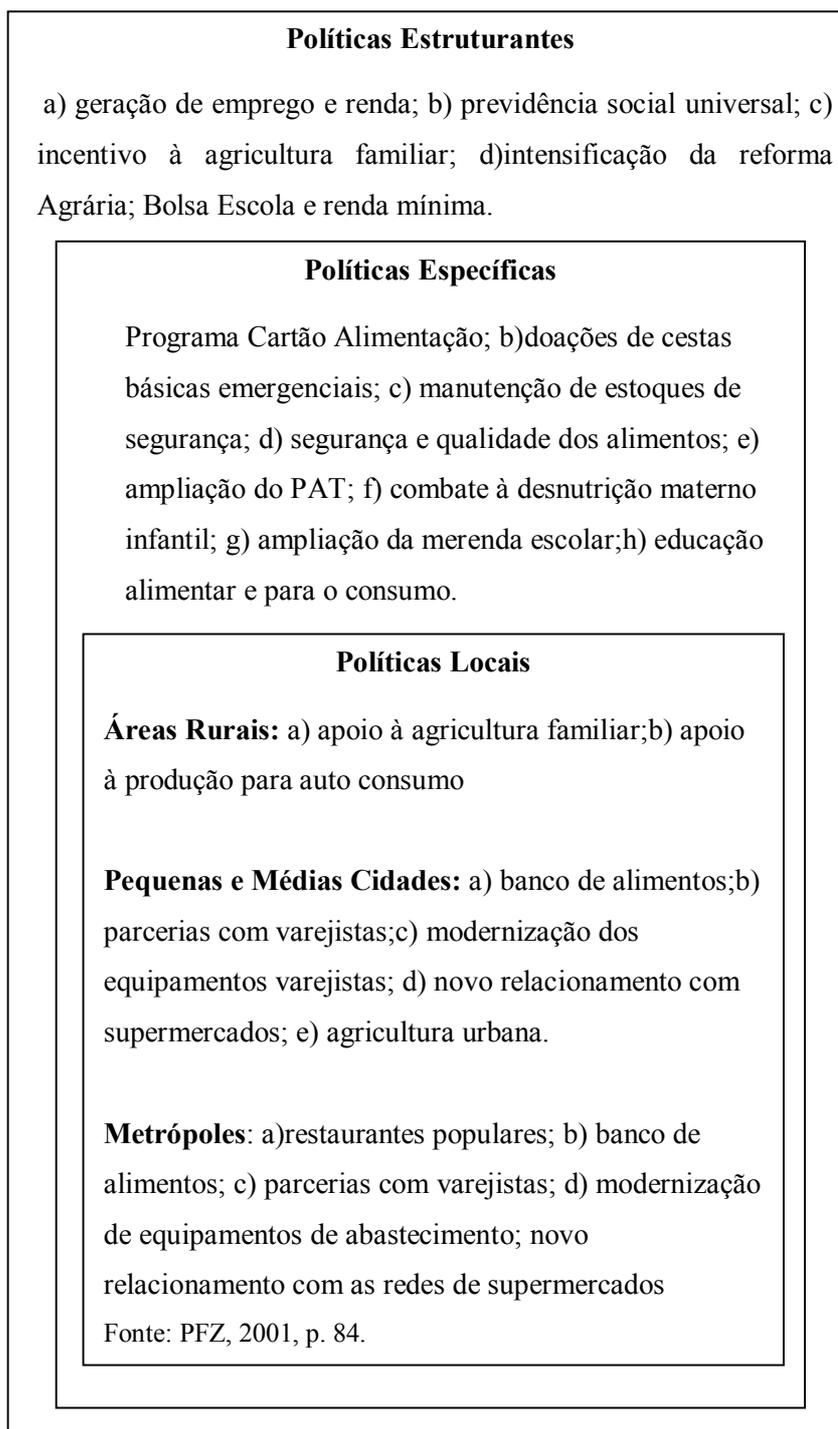
1. Aproximar os setores que atuam na área de SAN para que, juntos, possam planejar e coordenar suas ações.
2. Identificar frentes de ação em comum, formular objetivos e definir instrumentos e indicadores de monitoramento, de forma conjunta e pactuada, entre os diferentes atores envolvidos (gestores, sociedade civil e profissionais).
3. Identificar, dentre as ações que vêm sendo desenvolvidas pelos diferentes setores, as que têm muito impacto sobre a situação de SAN.
4. Identificar também as formas de garantir os recursos para sua realização e/ou ampliação.
5. Criar mecanismos de gestão e monitoramento integrado das ações. Os grupos de trabalho intersetoriais são espaços importantes para o acompanhamento cotidiano de projetos integradores de gestão (que definam ações estratégicas implementadas de forma articulada por diferentes setores de governo e da sociedade civil).
6. Criar condições para tomar conjuntamente decisões estratégicas no campo da SAN e espaços para promover consensos possíveis em torno de

questões-chave, como o montante de recursos a ser destinado a políticas de estímulo à produção para consumo interno em relação às exportações, aos investimentos econômicos e sociais, etc. Os Conselhos em que se realizam as parcerias entre governos e sociedade civil são espaços importantes.

Sempre lembrando que ainda se segue nesta tese o significado de SAN adotado pela FAO e pelo CONSEA, portanto distinto quanto à abrangência do que se assumiu ser o mais adequado para sustentar a idéia de segurança alimentar, analisaremos dois exemplos recentes e emblemáticos da intervenção do Estado na questão alimentar e nutricional, mediados pelas dimensões da política elencadas pelo CONSEA.

O ponto de partida, então, será o Programa Fome Zero, bastante discutido nos Capítulos II e III desta tese. Portanto, seria ocioso sumariá-lo para inteirar o leitor dos seus objetivos. Sendo assim, basta lembrar que o PFZ, como mostra o esquema abaixo, tinha como meta superar a situação de pobreza em que viviam 54 milhões de brasileiros e as impossibilidades para que eles tivessem garantido, permanentemente, as três refeições ao dia, conforme compromisso assumido pelo Presidente da República por ocasião do seu discurso de posse em 1.º de janeiro de 2003.

Quadro 3 – Esquema de Propostas do Programa Fome Zero (PFZ)



O esquema sinóptico com as propostas do PFZ exige, em primeiro lugar, uma crítica. Ao fazer a divisão entre políticas com três tipos de objetivos – estruturantes, específicas e locais – confunde política com atividades, iniciativas e programas, que dão conteúdo para a idéia de política. Assim, por exemplo, combate à desnutrição materno-infantil é um programa que integra a Política Nacional de Saúde (PNS). Trata-se de um programa, tal como o é o

Programa da Saúde da Família, que integra a Política de Atenção Básica, um subsistema da PNS. O mesmo raciocínio se aplica ao Programa de Alimentação Escolar, apresentado como política específica, mas que, de fato, integra a Política Nacional de Educação e se relaciona com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, do Ministério da Saúde. Iniciativas envolvendo temas relacionados com a comercialização de alimentos, pactos de preços entre os agentes varejistas e demais atividades de natureza urbana relacionadas com a oferta de alimentos no mercado, ou mesmo por intermédio de equipamentos operados sem fins lucrativos pelo governo (seja na instância nacional, estadual ou local), na realidade pertencem ao campo da Política de Abastecimento Alimentar.

Prosseguindo com a crítica, poder-se-ia – sem qualquer prejuízo para o que era central Programa Fome Zero (erradicar ou numa visão mais realista reduzir, os impactos negativos da fome das populações mais vulneráveis) – redefinir o programa apresentando-o como uma instância articuladora das seguintes políticas públicas: Assistência Social, Saúde, Educação, Abastecimento Alimentar, Desenvolvimento Econômico Local e Regional e de Distribuição de Renda. A cada uma dessas ações corresponderia um conjunto de programas que refletisse a natureza da política sob a qual estaria abrigado e convergisse para a geração das condições necessárias à melhoria das condições de acesso da população selecionada aos alimentos.

Isso feito, o que se tem?

Em primeiro lugar, o objetivo do programa foi mantido integralmente. Contudo, sob o arranjo que foi apresentado, torna-se necessário assumir que a implementação das atividades que o compõe revelam a natureza transescalar das soluções preconizadas para a superação da questão proposta, a superação da fome. A transescalaridade se consubstancia a partir das atribuições dos entes políticos e suas competências nas três esferas de governo. Em outros termos, significa considerar que aquelas políticas em cada uma das esferas do aparelho de

Estado exibem particularidades próprias da instância de poder a que pertencem ao mesmo tempo em que são influenciadas pelos conteúdos das políticas das outras duas esferas. Esse encadeamento circular, para que funcione a contento, exige um mesmo grau de autonomia na gestão da articulação dos programas e iniciativas no nível central, regional e local, o que faz supor que o Programa Fome Zero deveria se repetir nas suas competências de gestão nos três níveis.

A razão para que isso assim fosse, é clara e direta. Os programas e iniciativas pertencentes a cada uma das políticas que compõem o arranjo Fome Zero, tal como foi apresentado aqui, necessitam contar com diretivas que assegurem, a cada um, conteúdos de força política que permitam a consecução dos objetivos - mesmo quando no plano geral dos objetivos da política hospedeira tais metas possam ser tomadas como acessórias se não houver uma orientação que as reposicionem na agenda de prioridades.

Emprega-se novamente um exemplo para tornar esse raciocínio mais claro. Na Política Nacional de Educação, a alimentação escolar destina-se a suprir pelo menos 15% das necessidades protéico-energéticas dos alunos da rede pública. Para isso, o nível central do governo, por intermédio do Ministério da Educação, repassa aos estados e/ou municípios²³ recursos financeiros para compra de alimentos, além de equipamentos para as cozinhas e um conjunto de normas que dispõe sobre o tipo de alimento a ser oferecido, recomendações nutricionais, etc.

O quantitativo financeiro reflete o número de matrículas apuradas no censo escolar do ano imediatamente anterior e, como já foi dito, objetiva garantir que as crianças tenham acesso a uma alimentação que faça as vezes de complementação alimentar. O usual na prática

²³ A diretiva prevalecente é realizar os repasses financeiros para os municípios, uma vez que, na descentralização do ensino público, a rede básica ficou sob a responsabilidade das prefeituras. Contudo, ainda persistem em alguns estados situações em que parte da rede de educação é gerida pelo município e parte pelo governo estadual. Nesses casos, em consonância com o número de matrículas nas unidades de cada ente federativo, contabilizadas pelo censo escolar do ano imediatamente anterior, o Ministério da Educação repassa recursos destinados a financiar a alimentação dos alunos.

administrativa de municípios e estados é limitar a alimentação escolar ao repasse para não comprometer com tal atividade os recursos orçamentários.

Foi exatamente com esse cenário que se deparou o MESA nos primeiros momentos de governo em 2003. Para cumprir as metas do programa, seria necessário elevar os aportes nutricionais oferecidos pela alimentação escolar, sendo que isso significava, de imediato, reajustar fortemente o valor *per capita* a ser repassado pelo Ministério da Educação.

A nova política de educação, portanto, antes mesmo de equacionar a questão dos recursos, para que considerasse essa possibilidade, deveria ter nas diretrizes que a orientariam a presença de conteúdos que trouxessem àquele meio a questão alimentar. Esta, por seu turno, não poderia mais ser entendida como um elemento complementar no processo de aprendizado, mas, sim, como expressão de uma condição essencial diante dos impactos da privação de acesso aos alimentos sobre a vida dos alunos pobres atendidos pela rede.

Há que se considerar, ainda, que o início de um governo, embora possa representar uma alteração de orientações no que toca à gestão de um país, estado ou município e do orçamento, reflete as visões e contingências do governo anterior. Assim, para que o financiamento do novo patamar da alimentação escolar, seguindo no nosso exemplo, pudesse se concretizar, além da disposição do Ministério da Educação, seria necessário que os Ministérios do Planejamento e da Fazenda remanejassem recursos alocados em outras áreas para aquele destino. A engenharia política contida nesse movimento exigiria que a Casa Civil, instância política do governo central, mediasse esses movimentos de modo a não prejudicar outros projetos e iniciar uma crise na gestão.

Esses mesmos movimentos podem ser pensados nas escalas mais descentralizadas de governo, pois, o novo montante de recursos transferidos viria acompanhado de novas exigências quanto à própria alimentação escolar. Nessas esferas, ainda seria necessário alterar, em muitos casos, as cozinhas das escolas, as áreas de armazenagem, a logística de distribuição

e, geralmente, a própria grade de horários, uma vez que o modelo empregado para cumprir as metas nutricionais preconizadas pressupõe a distribuição da alimentação em duas etapas: uma no momento de ingresso do aluno na escola e, outra, na metade da jornada.

Até aqui, num simples exemplo real, deparou-se com as seguintes ordens de complicadores:

No plano federal:

- O Programa Fome Zero, para atingir seus objetivos estabelecidos, requer que a alimentação escolar adquira uma outra consistência que a eleve à condição de elemento básico nas ações de combate à fome.
- O Ministério da Educação encampa tal diretiva, mas, tem que se ver com um orçamento aprovado na gestão anterior que não previa tal gasto. Além disso, se vê diante da necessidade de reformular e ampliar os cardápios que orientam as escolas nos municípios e estados.
- Os ministérios da Fazenda e do Planejamento necessitam ser acionados para operarem transferências de recursos, o que afetará os orçamentos de outros ministérios. A Casa Civil, instância política do governo central, deve ser acionada para conduzir o processo de modo a contornar crises internas e, ao mesmo, tempo gerenciar entendimentos no plano legislativo, envolvendo a movimentação de recursos e contingenciamentos.

No plano dos estados e municípios:

- Os novos valores de repasse do governo federal vêm acompanhados de novas exigências quanto à preparação da alimentação escolar; os aportes

nutricionais deverão ser mais elevados, o que significa uma diversificação de preparos.

- Novos produtos a serem introduzidos significam novos processos de licitação para compra de gêneros alimentícios; de novos testes nutricionais e de segurança dos alimentos; de prováveis alterações na infra-estrutura de preparo da alimentação das escolas ou de um novo contrato de fornecimento de alimentação quando a operação do município ou estado estiver a cargo de empresas terceirizadas.
- A nova gramática de alimentação escolar deve influir na grade de horários de entrada, intervalos e saídas dos alunos, o que significa um novo pacto entre governo e pais dos estudantes e da administração com seus funcionários.

Imagine agora os desdobramentos necessários para a realização do compromisso assumido pelo Presidente da República de que, ao final de seu mandato de quatro anos, todos os brasileiros teriam asseguradas, pelo menos, as três refeições diárias. O esquema sinóptico do Programa Fome Zero que indica as iniciativas necessárias à consecução desse objetivo nos três níveis de governo indicam que as políticas de Saúde, Educação, Agricultura e Abastecimento Alimentar, Assistência Social, Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária, entre outras – sob as quais se organizam os programas e iniciativas selecionadas – deveriam contar com um elemento de ligação comum a todas elas. E isso seria necessário para que o objetivo perseguido pudesse, sem que para isso fosse necessário enfraquecer ou suprimir algum dos outros compromissos que originalmente integrariam o mister de cada uma das políticas envolvidas.

Considere-se, ainda que, diferentemente de nosso exemplo, recortado do todo como uma ação particular na operação de uma iniciativa com dimensões nacionais como o PFZ,

essa manobra, permitida apenas para fins ilustrativos não encontra qualquer sustentação. Ao se implementar o Programa, seus conteúdos se interpenetram e se influenciam mutuamente. A intersetorialidade a que se refere Maluf, quando discute a natureza do conceito de segurança alimentar e nutricional, fornece uma boa pista para se compreender melhor o que se passa no interior das políticas envolvidas e como isso se reflete sobre o seu arranjo, nesse caso, o Fome Zero.

A percepção é de que existe um novo ângulo de abordagem no qual não é condição essencial para a realização do Direito Humano à Alimentação que a Segurança Alimentar e Nutricional resulte de um arranjo em que essa noção se apresente na forma de uma política pública.

Nosso primeiro passo nessa outra direção toca na intersetorialidade que integra a noção de SAN. Foi visto que a natureza polissêmica do conceito de segurança alimentar remete a sua compreensão para um universo de distintas áreas do conhecimento e que, todas elas, de algum modo, contribuem para dar substância à definição. Daí, a razão para que Pessanha advogue a necessidade de se escolher um significado que ao mesmo tempo dê conta dessa diversidade de conteúdos e fortaleça o poder explicativo do conceito. Maluf, por seu turno, acrescenta que a polissemia remete à organização dos conteúdos para uma gramática dialética, de dupla e simultânea relação.

Assim, ao mesmo tempo em que a natureza da noção de segurança alimentar influencia os conteúdos das áreas que devem concorrer para que aquela se explique, essa noção é influenciada por esses conteúdos de modo que nela se abrigue toda a diversidade de aspectos e relações presentes em cada área. É a dinâmica desse movimento que determina a constante evolução do conceito de SAN que, se por um lado torna mais imprecisa a sua abrangência, de outro capta transformações no meio e as remete na forma de novos

requerimentos que darão sempre dimensão nova ao conceito, confirmando a idéia de que se trata de uma definição em permanente construção e evolução.

Portanto, ao se escolher o significado para o conceito de segurança alimentar e nutricional, mesmo quando o objeto de investigação for um recorte particular da realidade – insegurança alimentar decorrente de insuficiência de renda para a alimentação nos segmentos mais pobres da sociedade, por exemplo – as imprecisões presentes no conceito, por conta das múltiplas influências das áreas que compõem a noção de SAN, não podem ser desconsideradas.

Desse modo, não há como conferir ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional um significado simplificado, no contexto que foi empregando, de atendimento adequado de necessidades humanas. Assim, a mesma definição empregada para orientar ações focalizadas como a que visa assegurar que os mais pobres brasileiros tenham garantidas três refeições diárias também será aquela que influirá na construção de intervenções de abrangência mais ampla, como por exemplo, a adoção de medidas capazes de impedir a corrosão da base genética das variedades alimentares nacionais ou que assegurem a manutenção de padrões e hábitos alimentares tradicionais.

A explicação para isso é direta. Quando se trata a alimentação como um dos satisfatores que integram os requerimentos para o atendimento das necessidades humanas, discuti-se qual o significado a ser empregado, de modo a mantê-la com a mesma complexidade dos demais *satisfiers*. Foi visto ali que a idéia de alimentação desbordava os limites da nutrição adequada e estendia-se por todo um campo de relações sociais, culturais, de processos agrícolas de produção, pesquisa, transformação, enfim, de tudo aquilo que é imprescindível para que a idéia de alimentação se refira à noção de comida tal como ela se apresenta na definição do que é manter-se vivo na sociedade.

Logo, a consecução da condição de Segurança Alimentar e Nutricional somente é possível a partir da concomitância de intervenções que dêem conta dos múltiplos requerimentos que aquela idéia requer para existir. Desse modo, em qualquer situação, a promoção de SAN ou é tomada na sua integralidade ou não ocorre, comprometendo de modo irretorquível a realização do DHA com todos os desdobramentos de imprecisão que essa não ocorrência provoca.

Não há, a essa altura, como evitar uma questão espinhosa, qual seja: como deveria se organizar uma política pública cujo conceito que a inspira mostra-se impreciso na sua abrangência por conta de movimentos constantes de seus conteúdos e do ingresso regular de novas dimensões na sua constituição?

No Capítulo III e em passagens anteriores a este capítulo fez-se notar que as intervenções ocorridas ao longo da trajetória da experiência brasileira em torno da questão alimentar envolveram a participação de distintas políticas sob o comando das diversas áreas e esferas de governo. Seria ocioso insistir e retomar pontos que comprovam essa assertiva e que explicam as causas dos desacertos ocorridos. Sobre isso basta lembrar que em nenhum momento foi possível identificar a quem efetivamente cabia a direção da ação ou, quando isso foi possível, viu-se que outros centros de decisão continuavam agindo à revelia da coordenação central.

Sob a luz dos argumentos desenvolvidos nesta seção, não seria exagero afirmar que reside no emprego inadequado do conceito de SAN a explicação para os reveses sofridos pelas intervenções que, explicitamente ou não, se apresentaram como expressão do que seria uma política de segurança alimentar e nutricional. Na realidade, nenhuma delas foi além de uma intervenção orientada na direção de encurtar os efeitos da pobreza sobre a capacidade de aquisição, por parte dos mais pobres, dos alimentos necessários à sobrevivência. E nisso se resumiu o que seria a promoção da segurança alimentar.

Como forma de superar os contenciosos decorrentes de tal arranjo, apresenta-se a seguir a nova gramática de emprego do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e, em seguida, o arranjo institucional que deverá dar sustentação à condição de SAN na sociedade, requisito imprescindível à realização plena do Direito Humano à Alimentação.

Pode-se aceitar que a construção da condição de segurança alimentar na sociedade requer a participação concomitante de um alentado conjunto de políticas públicas que possam dar conta dos conteúdos que se encontram abrigados na definição de SAN. Contudo, a Segurança Alimentar e Nutricional não pode ser tomada como objetivo a ser perseguido por todas essas políticas, espontaneamente. Isso porque, sua realização na sociedade é condição essencial à consecução do DHA, mas, não são todas as políticas relacionadas com os conteúdos de SAN que operam na construção das condições para a efetivação dos direitos básicos. Ao contrário, não seria exagero afirmar que muitos requerimentos exigidos para tal integram o contexto de certas políticas na forma de contenciosos ou de obstáculos que necessitam ser removidos para que os objetivos delas sejam alcançados.

Tome-se, por exemplo, o cultivo de plantas geneticamente modificadas. Há em torno disso um forte debate de posições. De um lado, há os que defendem esse tipo de produto argumentando a partir de vantagens de preços, produtividade, facilidades de manejo. De outro lado, há aqueles que entendem que o cultivo de organismos geneticamente modificados representa risco para a saúde, uma vez que não se conhecem, efetivamente, os efeitos de seu consumo sobre organismo humano; e também porque não existem pesquisas sobre os impactos nas culturas tradicionais, no ambiente, além dos riscos de perda de controle da base genética das variedades silvestres com sérios danos à soberania alimentar, entre outros.

Tais oposições participam em todas as esferas em que esse assunto é tratado, seja no poder executivo, seja no legislativo, no mundo do capital e no do trabalho, nas universidades e nos movimentos sociais. Contudo, na medida em que o Brasil é signatário da Declaração

dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948 (que estabeleceu a alimentação como um direito básico), e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, (que, em 1966, definiu e precisou esse direito), não há qualquer exagero em afirmar que o DHA e a condição de segurança alimentar que o sustenta, integra tanto os demais direitos sociais, econômicos e culturais, quanto a dimensão dos deveres do Estado brasileiro.

Assim sendo, é preciso encontrar uma combinação de fatores que resultem no cumprimento dessa obrigação precípua. Pelo que já foi exposto, deixo-se de fora qualquer arranjo que se assente na assunção de SAN como expressão de política pública.

Tome-se, pois, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional em sua integralidade e com o significado construído a partir da idéia de insegurança alimentar relacionada com todo e qualquer tipo de risco que comprometa o atendimento adequado da alimentação nos marcos das necessidades humanas.

De acordo com a compreensão da noção de princípio assumida nesta tese, a imprecisão dos limites e conteúdos que caracterizam tal categoria no Direito, dá base à idéia de que princípio não é regra, mas aquilo que oferece à substância para sua consecução como tal. Seu papel, portanto, seria como, no entendimento de Lorenz, o primeiro passo direcionador para a obtenção da regra. A isso, agrega Dworkin (2005) é preciso considerar, ainda, que aos princípios caberia a dimensão do peso, atributo que permite na substantivação da regra a participação ponderada de numerosos princípios. Decorre dessas compreensões que a regra consubstancia-se a partir da influência dos distintos princípios nela presentes.

O conceito de segurança alimentar e nutricional, pelas suas características – interdisciplinaridade, intersetorialidade e transescalaridade – guarda forte relação com a definição de princípio. As dificuldades de se explicar adequadamente o significado de SAN, a ponto de tornar ambígua a explicitação daquilo que corresponderia a uma política pública, reforçam a idéia de que, se empregado como princípio, agregaria todas as políticas públicas

em que fosse aplicado, tornando-se um direcionamento para que, dentro dos atributos daquela política em particular, os conteúdos que remetessem à condição de segurança alimentar exigida para a realização do DHA, fossem dotados de força para exercerem a mesma condição de relevância que os demais conteúdos presentes e que sustentariam os outros objetivos de uma ação determinada.

A vantagem da assunção da Segurança Alimentar e Nutricional como um princípio orientador de políticas públicas que expressem em alguma medida, relações com os requerimentos para a fruição do Direito Humano à Alimentação, se revela no abrandamento dos conflitos de competência identificados com frequência nas experiências tentadas no Brasil no período abrangido por este estudo. Tomado o dever precípua do Estado de garantir direitos básicos, as políticas públicas, mesmo aquelas que escapam da definição de política social, não deixam de levar em conta que, no ato da concepção delas, tais deveres do Estado integram o conjunto de diretrizes básicas da ação; logo, nos conflitos internos por oposição de interesses, essa condição deverá exercer um papel de mediação de sorte a não permitir que a política se afaste desse objetivo.

Se válida essa formulação, seria permitido considerar como verdadeiro o fato de a segurança alimentar e nutricional, na sua condição de princípio orientador, integrar o elenco de princípios que substantivam as políticas públicas, pelo menos aquelas relacionadas diretamente à realização dos direitos sociais. Com um pouco mais de esforço de reflexão, seria perfeitamente aceitável tomarmos como válida a idéia de que o princípio de SAN integra um amplo leque de políticas; mas, sua influência tende a ser anulada pela prevalência de objetivos que refletem, antes de tudo, o alinhamento dessas ações aos interesses de forças para as quais os direitos sociais não passam de exorbitâncias do Estado.

Essa ordem de contenciosos, contudo, não invalida nem enfraquece o argumento por mim aqui defendido. As vantagens associadas a essa concepção de SAN são irretorquíveis. As

disputas de primazia entre as distintas políticas públicas para se apresentar como a responsável pela consecução de um determinado objetivo e, por extensão, requerer para si o papel de pólo integrador as demais, deixariam de existir na medida em que o significado empregado para a construção da condição de segurança alimentar se reportaria às dimensões da realização dos direitos sociais com toda amplitude que isso tem.

Prosseguindo no campo das vantagens da segurança alimentar como princípio orientador, é possível romper, sob esse enfoque, os arranjos que circunscrevem a ação de SAN às dimensões da pobreza, o que atrofia os conteúdos que não estejam imediatamente relacionados com a solução da assimetria entre necessidades orgânicas e preços dos alimentos, mediada pela renda disponível nas mãos dos mais pobres.

Insistindo no enfoque de combate à pobreza a partir de um significado reduzido de SAN, a característica dominante, em que pese os discursos em contrário, sempre será a garantia de acesso aos alimentos pela via quantitativa, relegando a ampla e complexa teia de outras relações a um papel acessório. Na sua dimensão plena, a noção de segurança alimentar evoca um conjunto indivisível de condições e características imprescindíveis à realização de direitos e que não comportam nenhum tipo de fragmentação. Logo, a focalização adotada para dar conta de um recorte particular da sociedade perde consistência e é deslocada em favor da natureza universal das condicionantes para o desenvolvimento da vida e dos riscos envolvidos de vê-las adequadamente garantidas.

No plano da argumentação, a construção da idéia de que a segurança alimentar, tomada como um princípio influente no desenvolvimento de políticas públicas, que mantêm relações com a questão alimentar e a realização do DHA, substitui com vantagens as concepções que insistem em tratar o assunto a partir da sua focalização na superação das adversidades que ameaçam a existência dos pobres e miseráveis.

Ao universalizar os riscos e identificá-los como passíveis de se abaterem sobre todos os indivíduos, comprometendo esse Direito Humano à Alimentação – seja por impossibilidade de acesso físico, seja pela corrosão dos padrões culturais, pela insegurança na qualidade dos alimentos, pelas ameaças à soberania alimentar, entre tantos outros – essa formulação afasta a gramática da *integração* de políticas que tem vigorado até o presente, trocando-a pela da *união* das ações.

Nos desenhos sob a inspiração da integração, o pressuposto é de que existe algo ou alguém, que por suas características e natureza de seu mister, reúne poder e condição de dirigir os demais. Ocorre que, nesses arranjos, todos os integrantes se imaginam detentores dessas características; logo, da intenção ao gesto sobrevém uma distância quase nunca superada. Já sob a influência da gramática de união, as ações se desenrolam sincronicamente e de modo autônomo, porém organizadas a partir da orientação extraída de um fio condutor que representa um galvanizador de conteúdos necessários à consecução de um determinado fim. Nesse caso, esse fio condutor seria representado pelos requerimentos para a realização do DHA, ou seja, pela condição de segurança alimentar.

A proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional apresentada, em 1991, pela ONG Governo Paralelo, justificava que a decisão de se optar pelo arranjo de política devia-se às avaliações de que as experiências apoiadas em programas que haviam fracassado no passado; e, ademais, representavam um traço particular de autoritarismo centralizador que buscava encontrar saídas paliativas para contornar as conseqüências mais imediatas de um modelo de desenvolvimento concentrador e excludente.

Contudo, a formulação que justifica a criação da instância que deveria gerir essa política, se apresenta marcada pelas mesmas imprecisões que haviam sido cometidas ao se sustentar a necessidade de adotar uma política de SAN. Se não, observe-se:

A Política de Segurança Alimentar constitui-se uma prioridade de governo e não uma responsabilidade setorial, devendo, portanto, estar diretamente

ligada à Presidência da República, sob a forma de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar. (SILVA e SILVA, 1991, p. 20).

Uma vez definida a forma de gestão, o documento referia-se ao CONSEA, que naquela versão deveria ser presidido pelo Presidente da República e teria as funções de definir a política de SAN, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos, além de assegurar os recursos necessários para a execução das ações (SILVA e SILVA, 1991).

A primeira imprecisão na formulação do referido documento aparece quando se elege a política de SAN como uma prioridade de governo. Na realidade a política é o meio para a promoção de objetivos, logo, ainda que o documento não faça menção ao DHA, a prioridade do governo seria a promoção da condição de segurança alimentar no país como meio de debelar a fome. A confusão toda pode ser debitada à ambigüidade do conceito de SAN e à escolha de significado para interpretá-lo. Nota-se nesse caso, do mesmo modo que ocorreria 10 anos depois com o PFZ, que a segurança alimentar teve seu significado espremido de modo a ser empregado como sinônimo de combate à fome.

Já se discutiu que, mesmo sob essa compreensão, as dimensões do conceito de segurança alimentar permanecem intactas nos seus conteúdos. Portanto, o estreitamento de significado como nesse caso, não passa de um arranjo de forma, que quando submetido à realidade concreta, acaba eclipsado pelos conteúdos originais da definição.

Na proposta da PNSA, de 1991, esse conflito parece ter sido apreendido quando os autores remetem para o CONSEA, dirigido pela autoridade máxima do país, a responsabilidade de conceber, prover e fiscalizar a política e, através de grupos setoriais organizados, a partir das diversas dimensões que a ação governamental exhibe, construir propostas que seriam encaminhadas para a Secretaria Especial de SAN para serem compatibilizadas e, em seguida, devolvidas para a apreciação do pleno do CONSEA.

Aqui temos um duplo problema. O primeiro representado pela natureza do CONSEA que, pelas atribuições conferidas, seria uma instância de coordenação de um conjunto de

ações desenvolvidas sob a responsabilidade das instâncias executivas que compõem o governo. Assim, seria um conselho de natureza deliberativa e com poderes para alinhar todo o governo aos objetivos ali definidos.

E quais seriam esses objetivos? A promoção das condições de SAN na sociedade que, para serem alcançadas, necessitariam da ação de políticas de cepas diversas que, pelas suas dimensões e alcance, pudessem interferir na questão alimentar. Destarte, se está diante da assunção de que o emprego do termo política, nesse caso, é muito mais uma expressão de linguagem do que uma referência conceitual.

Decorre daí o segundo problema. Em tese, o papel da Secretaria Especial de Segurança Alimentar seria a executora da política, que, como foi visto, tratava-se de fato de um conjunto de políticas. Nessa condição haveria de se considerar que o dirigente dessa instância teria poderes para, naquilo que fosse relacionado à segurança alimentar, subordinar outros ministérios e empresas públicas – além de ter, em relação ao CONSEA, um grau de autonomia que, quando exercido, superaria o próprio poder do Presidente da República que o preside.

Quando foram apresentadas as diretrizes do PFZ, foi destaque o entendimento ali contido do que deveria ser sua função primordial: coordenar e integrar as ações necessárias à realização do compromisso do presidente da República de eliminar a fome no Brasil. Para essa função ser cumprida haveria a necessidade de se constituir uma instância de gestão capaz de lidar adequadamente com o amplo leque de agentes políticos e instituições de governo envolvidas com a tarefa. Portanto, tanto em 2003 quanto em 1991²⁴ havia uma compreensão de que somente com a existência dessa instância executiva, detentora de poderes especiais transferidos pelo Presidente da República, é que seria possível executar a política de SAN e alcançar os resultados pretendidos.

²⁴ Apesar da PNSAN apresentada pela ONG Governo Paralelo ter sido acatada em 1992 pelo Presidente Itamar Franco, não o foi na sua integralidade. Foram assumidos alguns programas e a criação do CONSEA; contudo, o arranjo institucional proposto para dirigir a política, não foi adotado.

Os argumentos que foram empregados para comentar os contenciosos identificados na PNSAN de 1991, se aplicam integralmente à versão representada pelo Fome Zero. A diferença é que, no primeiro caso, apoiei-me na intenção ali relatada e fiz minhas inferências. Já no caso do PFZ, a análise, apresentada no Capítulo III, baseou-se em fatos ocorridos a partir da existência do MESA. Ficou comprovado que o problema operacional não reside na existência ou não de uma instância de coordenação de ações, e sim na natureza de suas atribuições na construção da segurança alimentar.

Entretanto, cabe indagar: a Segurança Alimentar e Nutricional empregada como princípio orientador de políticas públicas, diante do objetivo maior de um governo de garantir as condições para a fruição do DHA, seria suficiente para se afirmar que os mesmos obstáculos enfrentados anteriormente não sairiam vencedores outra vez?

Tal preocupação integra também o horizonte de desafios perseguidos pelo CONSEA. Desde a II Conferência Nacional de SAN, ocorrida em 2004, a indicação contida no PFZ da necessidade de se constituir no país um arcabouço legal que sustentasse a segurança alimentar como parte das condições imprescindíveis à realização do Direito Humano à Alimentação, vinha sendo objeto de constantes reflexões e debates. A Conferência assumiu como uma das suas resoluções, a necessidade de o Brasil contar com uma Lei orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a LOSAN.

Na exposição de motivos da LOSAN, encaminhada em 11 de julho de 2005 à Presidência da República, o presidente do Conselho destaca que a Lei reflete uma proposta acatada na II Conferência de Segurança Alimentar e que, com sua aprovação e regulamentação, será um aliado decisivo para que o compromisso do Presidente de combater a fome no país e de promover a alimentação saudável tenha êxito.

Por meio da Lei, seria criado no país o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o fim de assegurar o Direito Humano à Alimentação.

O artigo 7.º da Lei, assim define o que é o Sistema:

Art. 7.º A consecução do Direito Humano à Alimentação adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à Segurança Alimentar e Nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável. (LOSAN, 2006).

Vê-se, assim, que os objetivos do sistema previstos em Lei, vão desde a formulação e implementação de políticas e planos, envolvendo a segurança alimentar e nutricional, até a definição de ações de estímulo e apoio à integração dos esforços de governo e sociedade civil, passando pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação do estado da segurança alimentar na sociedade.

A Lei define ainda, nos seus artigos 4.º e 9.º, a abrangência da noção de segurança alimentar e as diretrizes aplicadas ao SISAN, a saber:

Art. 4.º A Segurança Alimentar e Nutricional abrange:

- I. a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar; do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda;
- II. a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III. a promoção da saúde, da nutrição, da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV. a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população;
- V. a produção de conhecimento e acesso à informação;
- VI. a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (LOSAN, 2006).

Art. 9.º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

- I. promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;
- II. descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre esferas de governo;
- III. monitoramento da situação alimentar e nutricional visando subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV. conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de existência autônoma da população;

V. articulação entre orçamento e gestão;

VI. estímulo ao desenvolvimento de pesquisa e à capacitação de recursos humanos. (LOSAN, 2006).

A LOSAN reafirma ainda que qualquer intervenção que tenha como foco a consecução do Direito Humano à Alimentação e à Segurança Alimentar deve ter em conta dimensões sociais, econômicas, ambientais, culturais e regionais, o respeito à soberania dos países para estabelecer o que e como produzir alimentos e como consumi-los, respeitando os hábitos e práticas culturais dos povos, sem perder de vista tudo que se relaciona às exigências para uma vida saudável.

Sob o enfoque oferecido pela LOSAN, a construção da condição de segurança alimentar ganhou uma outra dimensão que suplanta os arranjos que vigoraram anteriormente apoiados na compreensão de que a insegurança alimentar seria um cenário proveniente das restrições de múltiplas ordens, enfrentadas pelos segmentos pobres da população.

Assim, a proposição da constituição de Sistemas de Segurança Alimentar como a instância adequada para a gestão das ações dirigidas ao equacionamento da questão alimentar, em todas as suas dimensões, e como condição essencial para a fruição do DHA, substituiu pela gramática da indivisibilidade dos direitos básicos, entre eles o da alimentação, a idéia de primazia entre direitos que vigorava nos arranjos anteriores.

Como corolário desse entendimento emerge uma noção de Segurança Alimentar e Nutricional que dispensa mais explicações para ser entendida como sinônimo do significado conferido à alimentação, quando tomada como um dos *satisfiers* na formulação de Gough. O efeito dessa conclusão se desdobra em duas dimensões distintas, porém, indissociáveis.

A primeira é de natureza abstrata e expressa a integralidade do conceito de SAN, mesmo quando este é adotado com um significado restritivo para dar conta de um recorte particular de uma questão como, por exemplo, a insegurança alimentar associada a restrições de acesso aos alimentos por parte dos pobres expostos a severas limitações de renda. Sobre

isso já se tratou longamente. Contudo, merece ser observado que, se naquele momento da discussão se argumentava sobre a prevalência da integralidade do conceito, a partir de reflexões teóricas, agora esse mesmo conteúdo reaparece sustentado pela sua condição determinante na sustentação da idéia do SISAN como arranjo necessário à construção das condições para a consecução do DHA.

A segunda dimensão se apresenta como a face concreta e operacional da primeira aproximação. Trata-se do emprego do conceito de SAN como um princípio orientador presente nas distintas políticas que atuam ou devem atuar, além dos seus misteres usuais, na construção da condição de SAN na sociedade.

O emprego prático do conceito nessa condição, contudo, além dos aspectos e contenciosos discutidos neste capítulo, apontam para a necessidade de uma instância de gestão das ações, programas e iniciativas, sem a qual o direcionamento aplicado se perderia diante da prevalência de objetivos das políticas arroladas, que nem sempre têm na dimensão social do DHA seu foco de preocupação ou alinhamento.

4.3 O Papel Organizativo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sua Contribuição para a Construção da Segurança Alimentar

A intersectorialidade presente no conceito de SAN remete à idéia de que para sua consubstanciação devem compô-la distintas áreas de interesses orientadas, nos seus misteres, pelo significado de Segurança Alimentar e Nutricional.

Essa mesma condição remete, ainda, à idéia de que a condição de Segurança Alimentar e Nutricional pretendida se revela como um cenário em que, para sua construção, concorreram arranjos de políticas, programas e iniciativas desenvolvidas nas três esferas do Estado- central, regional e local-, na medida em que a própria organização do Estado prevê nas instâncias central, regional e local, instrumentos de competência executiva autônomos,

porém, encadeados de modo a inibir conflitos de contradição na operação entre eles, numa indiscutível assunção de que as questões objeto das políticas públicas, independente da natureza delas, carregam consigo distintas dimensões relacionadas, tanto isolada quanto conjuntamente, às atribuições de cada uma das esferas de governo.

Esse desenho de políticas que se desdobram em ações concomitantes, organizadas em cada um dos três níveis de governo, remete à idéia de que existem determinadas questões cuja natureza complexa demanda para sua solução intervenções também complexas. A essa característica, tanto dos problemas quanto dos instrumentos necessários à sua solução, chama-se de transescalaridade.

A intersetorialidade identificada no conceito de SAN sustenta a convicção de que as dimensões que substantivam a definição, necessariamente se desdobram em outras da mesma natureza, porém incorporando conteúdos próprios das realidades regionais e locais. Assim, é recomendável que ao se tomar a noção de Segurança Alimentar e Nutricional como uma categoria de análise, sejam levadas em conta a intersetorialidade e a transescalaridade, características inseparáveis na construção de um significado real para a idéia.

Na transposição desse desenho teórico para a prática da operação de políticas, programas e iniciativas organizadas com o fito de alcançar a SAN, a primeira dimensão da intersetorialidade já foi devidamente justificada. Resta, ainda, expor como se manifesta a transescalaridade.

A LOSAN, com os sistemas de segurança alimentar e nutricional, articulados nos três níveis de governo, responde adequadamente a essa demanda. Prevalece, assim, a assunção de que a condição de SAN a ser alcançada deve refletir os macroaspectos da questão, cujas soluções exigem políticas nacionais como, por exemplo: ações que definam as regras para o controle da base genética nacional; a pesquisa e emprego de organismos geneticamente modificados; a concessão de recursos para transferência de renda; a política fiscal e tributária

que incidirá nas importações e exportações de alimentos; as políticas de incentivo à produção de alimentos, de reforma agrária, de meio ambiente, de financiamentos da produção e comercialização; a política industrial, entre tantas outras.

A cada uma dessas linhas de política, corresponde, nas esferas mais descentralizadas de governo, outro conjunto da mesma natureza e com os mesmos fins da política nacional, mas adequado às realidades objetivas de regiões e municípios.

Assim, a mesma lógica que vigorou na construção das diretrizes e objetivos do SISAN, no plano nacional, deve vigorar no âmbito dos governos estaduais e locais na forma de estruturas semelhantes, compostas pelos responsáveis, em cada espaço institucional, pela implementação das políticas abrangidas pelo esforço de se alcançar a condição de segurança alimentar – acrescidos dos representantes da sociedade civil envolvidos com atividades relacionadas com o tema e com ações sociais dirigidas para a superação de aspectos do problema.

A partir da operação do SISAN nas suas três dimensões, imagina-se que a questão alimentar no país e seu devido equacionamento possam experimentar, finalmente, uma condição de preocupação perene, como devem ser as preocupações que se voltam para os riscos potenciais existentes em torno da garantia dos direitos básicos.

Portanto, a idéia de segurança alimentar e nutricional, quando empregada como princípio orientador de políticas públicas voltadas para a garantia das condições sob as quais se realiza o DHA, tal como defendido nesta tese, requer, para que possa adequadamente cumprir o papel a ela atribuída, a existência de uma instância de coordenação que, no caso, pode ser alcançada a partir da regulamentação e aplicação da LOSAN no Brasil. Contudo, convém sempre lembrar, que a garantia de direitos básicos não está ancorada na existência de arranjos de políticas e instâncias de gestão das mesmas.

Um Estado, para cumprir seu dever de garantir a condição humana para todos, de modo que a cidadania seja uma condição perene na vida das pessoas, requer, acima de tudo, que a sociedade radicalize a democracia e exerça sobre esse Estado e governos que o representam, um efetivo controle quanto aos seus destinos e intenções. Caso contrário, a utopia de viver uma vida com sentido prosseguirá no plano das idéias.

Conclusão

A idéia exposta ao longo do Capítulo I revelou a noção de direitos básicos como algo indivisível que exige, a qualquer tempo, a garantia de que condições necessárias ao seu atendimento estejam disponíveis. Apresentando de outro modo, a condição humana para se efetivar pressupõe a satisfação plena de necessidades básicas. Sob essa condição, os indivíduos teriam assegurado tanto a saúde plena quanto capacidade de agência com autonomia crítica – requerimentos imprescindíveis à meta de se viver uma vida com sentido.

Segue-se daí a assunção de que tais demandas somente podem ser atendidas plenamente a partir da assunção de que esse atendimento é uma função precípua de um agente – o Estado – a quem cabe o dever intransferível de garantir direitos como condição básica para a vigência da sociedade nos marcos da cidadania.

Visto por esse ângulo, a garantia dos direitos sociais básicos expressa um arranjo ideológico de matiz socialista que, ao longo das contendas históricas com o liberalismo, acabou por impor-se, sendo assumido como dever do Estado, nos governos liberais do *Welfare State* e, prevalecendo ainda hoje em muitos países europeus.

Os diálogos apresentados no Capítulo I entre autores de extrações ideológicas distintas, ofereceram um cenário sólido e claro quanto aos contenciosos que sempre acompanharam a idéia de que cabe ao Estado, pela sua natureza, a garantia daqueles direitos. A história das políticas sociais públicas do século XX nos países ocidentais se apresenta rica em mecanismos de defesa dessa categoria de direitos. Isso pode ser atestado na sua inserção nas diferentes Constituições como resultado de avanços dos movimentos sociais, empenho das forças socialistas e, porque não, de um forte senso de oportunidade dos governos liberais que viram nessa conduta um componente seguro para amortecer os embates de classes que poderiam expor o capital e seus interesses a um risco real de comprometimento. Assim, a

consecução do DHA e a construção da condição de segurança alimentar que o sustenta exigem uma permanente mobilização política de modo a interpor mecanismos que impeçam as tentativas de desresponsabilização do Estado como apregoa, sem pudores, o pensamento neoliberal.

Para a realização do DHA não é suficiente a existência de leis e dispositivos constitucionais. Tal como ocorre com os demais direitos básicos, a sua fruição está diretamente relacionada com o peso e relevância das forças sociais comprometidas com a idéia de que a cidadania somente se realizará de fato, quando todos os membros de uma sociedade, acima de quaisquer condições ou restrições, tenham garantido a satisfação adequada de suas necessidades básicas, que são exatamente o requerimento da natureza humana.

Feito o alerta e sumarizado o conteúdo do Capítulo I, o passo seguinte foi uma jornada em torno dos significados e conteúdos do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional realizada já sob as diretrizes extraídas das conclusões a que se chegou em relação às necessidades humanas e os direitos sociais. Nesse esforço, seguindo a abordagem proposta por Pessanha (1998), definiu-se SAN a partir da escolha de um significado para a noção de insegurança alimentar associado às falhas ou possibilidades de não estarem garantidas todas as condições relacionadas com o conjunto de conteúdos abrigados sob o conceito de segurança alimentar.

Desse modo, rompeu-se com as abordagens tradicionais que optam por trabalhar a condição de insegurança alimentar a partir das restrições de acesso aos alimentos resultante das assimetrias entre a renda dos mais pobres e os preços tanto dos alimentos quanto dos demais serviços básicos. Sob o meu olhar, a Segurança Alimentar e Nutricional é a condição desejável e imprescindível à realização do DHA. Os riscos que a acompanham são comuns a

todos os indivíduos e não se resumem exclusivamente à insuficiência no consumo de alimentos.

Com base nesses dois eixos de reflexão, seguiu-se então com as experiências de SAN desenvolvidas no Brasil desde a década de 1970 até o ano de 2003, num esforço para demonstrar que os arranjos adotados se sucederam sempre repetindo os mesmos diagnósticos e a mesma dinâmica operacional. Disso resultou, invariavelmente, soluções parciais do problema da pobreza e da fome, reincidências de conflitos de gestão, perda de conteúdo dos programas e esgotamento de sua credibilidade junto a população que deveria ser beneficiada.

O resultado do encontro das duas viagens teóricas com o elenco de iniciativas governamentais, envolvendo a questão alimentar no Brasil ao longo de quase três décadas, convergiu, como visto no Capítulo III, para um desenho de formas ambíguas. As causas que justificaram cada experiência guardaram notável identidade entre si tanto quanto as análises do que teria motivado a perda de consistência dos programas.

A ambigüidade citada fica por conta da estóica insistência em repetir os mesmos programas, ora com mais, ora com menos componentes, mas sempre pressupondo a condição de centralidade de comando como condição essencial para a solução do problema da insegurança alimentar. Assim, na medida em que se manteve as dimensões do problema, a mesma fórmula voltou a ser aplicada em meio a autocríticas e declarações de novas intenções para superar o passado, num círculo vicioso que se autoalimenta.

A focalização dos programas nas camadas mais pobres da população amesquinha as dimensões sociais das políticas públicas que se propõem garantir direitos básicos. Isso porque pressupõem que o problema constatado está presente exclusivamente em meio da pobreza e que é possível e recomendável hierarquizar direitos de modo que a noção de sobrevivência se sobreponha à idéia de pleno direito à vida. Sendo assim, os resultados alcançados quase sempre se limitam – abstraídos os desencontros e fracassos – em afirmar que, em alguma

medida, nunca precisada adequadamente, os mais pobres conseguiram galgar o degrau acima da condição de miseráveis em que se encontravam e, por isso, o governo e o Estado avançaram alguns passos na realização dos direitos.

Com esse cenário definido, pelo menos nos seus contornos mais amplos, é possível afirmar que trabalhar com a idéia de que a questão alimentar seria superada a partir da implementação de uma política de segurança alimentar e nutricional, seja qual for o significado adotado para defini-la, é insuficiente para dar conta do problema na sua acepção plena envolvendo a realização dos direitos básicos, entre eles o Direito Humano à Alimentação.

A hipótese desta tese refere-se à inadequação dos arranjos de segurança alimentar experimentados até agora, explicando-os a partir de uma compreensão que estreita o conceito de SAN e insiste em adequá-lo a uma dimensão restrita da insegurança alimentar, traduzida pelo acesso inadequado aos alimentos por conta de insuficiência de renda nas mãos dos segmentos mais pobres da sociedade. Contudo, se tal entendimento for expandido para uma noção de SAN que contemple a sua natureza polissêmica e converta em vantagem a imprecisão daí decorrente, elevando-o à condição de um princípio presente nas diversas políticas públicas, os resultados a serem alcançados contemplarão toda a sociedade.

O cenário até aqui sumarizado constituiu o nosso ponto de partida para desenvolvermos as argumentações que deverão dar suporte à nossa hipótese e fornecer os elementos para a apresentação de uma nova gramática de gestão transescalar do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definido no corpo da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), e que sustentamos ser o arranjo capaz de alcançar sucesso onde outras iniciativas fracassaram.

Disso trata o Capítulo IV. Utilizou-se o conceito de segurança alimentar nutricional em todas as suas dimensões e buscou-se um significado para ele a partir da mudança do

referencial de análise. Qual seja, abandonaram-se as aproximações convencionais para as quais a insegurança alimentar revela uma condição identificada a partir das restrições de acesso dos mais pobres aos alimentos necessários ao seu sustento e assumi-se que a condição de Segurança Alimentar e Nutricional se realizaria somente num ambiente onde as necessidades humanas básicas estivessem adequadamente atendidas. Com isso, o significado de insegurança alimentar ganhou uma nova dimensão, remetendo a possibilidade de riscos que afetem quaisquer dos conteúdos abarcados pelo conceito e que tragam, como conseqüência, o comprometimento no atendimento das NHB.

Como resultado dessa compreensão, o conceito de SAN pode ser identificado a partir de seus conteúdos em diversas políticas públicas desenvolvidas por setores diversos, como: agricultura, meio ambiente, comércio, relações internacionais, educação, saúde, pesquisas científicas, cultura, entre outras.

Portanto, a condição de Segurança Alimentar e Nutricional preconizada para a sociedade se realizaria quando as políticas abrigadas em cada uma dessas áreas conseguissem produzir uma sinergia que a sustentasse.

O emprego do conceito de SAN como um princípio orientador presente nos conteúdos das distintas políticas, de acordo com os desenvolvimentos, substitui com vantagens os arranjos centrados na idéia de uma política de segurança alimentar, cuja imprecisão de significado remete a uma gramática de subordinação de muitas ações de distintas naturezas a um centro único.

A assunção da tese de princípio orientador resguarda a pluralidade dos objetivos das políticas de cada área, ao mesmo tempo em que seus desenvolvimentos naturais são influenciados pelos conteúdos de SAN, inerentes a cada uma, resultando em consecuçõs que contribuam para a construção do mosaico da condição de segurança alimentar e nutricional.

Como corolário dessa construção, ficou demonstrado que à intersectorialidade corresponde necessariamente a uma condição transescalar dos processos de intervenção na medida em que a condição de SAN almejada, para se realizar, envolve o concurso de atribuições e competências próprias a cada esfera de governo, tal como acontece na construção das condições das demais necessidades básicas.

Portanto, a condição de SAN exigida para a realização do Direito Humano à Alimentação resulta, inicialmente, da interação de políticas diversas unificadas a partir de um fio condutor comum representado pelos conteúdos de segurança alimentar presentes em cada uma delas.

Contudo, no contexto em que foi desenvolvido esse raciocínio, não se pode deixar de destacar que entre o reconhecimento do dever e sua assunção efetiva pelo Estado, existe a separar do gesto uma miríade de interesses nem todos alinhados com a convicção da legitimidade dos direitos sociais.

A constituição dos Sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) previstos na LOSAN, sem dúvida representam um grande avanço na luta pelo DHA no Brasil. O SISAN como instância de organização, fiscalização e operação das iniciativas com conteúdos de segurança alimentar, suportado por leis que o instituem no plano federal, regional e local, afasta as possibilidades de conflito de competência e interpretação que, como se viu, penalizou a maior parte das experiências brasileiras em torno da solução da questão alimentar.

Todavia, não há garantia alguma que esse mesmo arranjo não possa ser operado a partir de uma interpretação de condição de segurança alimentar como sinônimo de adversidades que se abatem exclusivamente sobre os pobres e, logo, dirigir as intervenções focalizando-as no esforço de “pelo menos” garantir que todos os pobres tenham no mínimo o direito de três refeições.

Essa tese, além de propor o emprego para o conceito de SAN na organização das intervenções voltadas à fruição do DHA – ao descrever e debater a questão no contexto das necessidades humanas básicas e do direito inalienável que todos têm de viver uma vida com sentido – serve também de alerta para todos aqueles que se empenham pela conquista de uma sociedade mais justa e sem desigualdades, que não será por intermédio de leis e vontade manifesta de governos que se mudará o mundo.

Cabe ainda alertar que, como ficou registrado nas discussões aqui desenvolvidas, que a alimentação insere-se no campo dos requerimentos imprescindíveis à satisfação das necessidades humanas básicas e, logo, pensar o pleno desenvolvimento humano não comporta em nenhum momento lidar com a possibilidade de se separar por etapas a realização daqueles direitos que asseguram a realização da vida no seu sentido mais pleno.

Assim, o Direito Humano à Alimentação e a construção da condição de segurança alimentar e nutricional que oferece a substância para sua fruição somente podem ser compreendidos quando tomados na integralidade dos direitos básico, tentar imaginá-los fora desse contexto de luta é reduzir o sentido da vida aos marcos da sobrevivência.

O caminho para uma vida com sentido para todos é longo e acidentado. Mas, a luta por direitos iguais gozados numa sociedade justa e igualitária, é um sonho que acalenta milhões no mundo todo.

Sonhos, acredite neles.

É preciso sonhar mas com a condição de crer nos nossos sonhos.

De examinar com atenção a vida real, de confrontar nossa observação com nosso sonho, de realizar escrupulosamente nossa fantasia.

V.I. Lenin

Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo, in SADER, Emir, GENTILI, Pablo (org), *Pós- Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Paz e Terra,RJ,2003.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Ed. Forense Universitária, 2004.
- ARENDT, Hannah. *O que é a Política?* Ed. Bertrand Brasil, 2004.
- ARMESTO, Felipe Fernández. *Comida: uma história*. Ed Record, 2004.
- AZAMBUJA, Darcy; *Teoria Geral do Estado*; Globo, 1962.
- BAUMAN, Zygm Z. *Em Busca da Política*. Jorge Zahar Editor, 1999.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Contra – Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Ed. Cortez, 2003
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Ed Campus, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil*. Ed. Graal.1994.
- BORON, Atilio, Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina, in SADER, Emir, GENTILI, Pablo(org), *Pós – neoliberalismo II: que Estado para que democracia?*; Editora Vozes, RJ2004.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília: UnB, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero, dilemas e perspectivas*. Versão preliminar. Brasília, 2004. Mimeografado.
- _____. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Cartão alimentação*. Brasília, 2003.
- _____. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Programa Fome Zero*. Brasília, 2003
- _____. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Definindo o posicionamento do Mesa*. Brasília, 2004.
- _____. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*, Brasília, 1999.
- BURLANDY, Lucienne. *Comunidade Solidária: Engenharia Institucional, focalização, combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Tese de doutorado apresentada na Escola Nacional de Saúde Pública do Rio de Janeiro. RJ, 2003.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A natureza do espaço fragmentado, in SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia, SILVEIRA, Maria Laura(org), *Território Globalização e Fragmentação*; Hucitec, SP, 1996.

- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.
- CASCUDO, Luis Câmara. *A História da Alimentação no Brasil*. Ed. Global, 2004
- CASCUDO, Luis Câmara. *Superstição no Brasil*; Ed. Global, 2001
- CASTEL, Robert. *A Insegurança Social: O que é ser protegido?*. Ed. Vozes, 2005
- CASTRO, Anna Maria de (org). *Fome: um tema proibido-últimos escritos de Josué de Castro*; Civilização Brasileira, 2003.
- CASTRO, Josué de; *Geopolítica da Fome I e II*; Ed Brasiliense, 1959.
- CHONCHOL, Jacques; *O Desafio Alimentar - a fome no mundo*; Ed. Marco Zero, 1989.
- CLAUSEWITZ, Carl Von; *Da Guerra*. Ed Martins Fontes, 1979.
- COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Ipea. v. 6, n. 12, 1996.
- CONSEA. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*, Brasília, 1994.
- _____. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, Brasília, 2004.
- _____. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Positiva, 2004.
- COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade brasileira: uma equação possível?* Ed. Cortez 2004.
- DOYAL, Lene; GOUGH, Ian. *A teory of human need*. London Macmillan, 1991
- DRÈZE, Jean e SEN, Amartya. *Hunger and Public Action*; Clarendon, 2002.
- DWORKIN Ronald. *Uma Questão de Princípios*; Ed. Martins Fontes, 2005.
- DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana- A teoria e a prática da igualdade*. Ed. Martins Fontes, 2005.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos à Sério*. Martins Fontes, 2002.
- ESPADA, João Carlos. *Direitos Sociais de Cidadania: uma crítica a F. Hayek e Raymond Plant*; Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1999, Porto, Portugal.
- GRACIÁN, Baltazar; *A Arte da Prudência*. Ed. Martins Fontes, 1999.
- FERRARA, Lucrécia D'Alessio. Do mundo como imagem à imagem do mundo. In: SANTOS, Milton; DE SOUZA, M. Adélia; SILVEIRA, M. Laura (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996.

- FLANDRIN, Jean Louis e MONTANARI, Massimo. *História da Alimentação*. Ed. Estação Liberdade, 1998
- FONTENELLE, Isleide Arruda. *O Nome da Marca: McDonald's feitiçismo e cultura descartável*. Ed. BOITEMPO, 2002
- FROMM, Erich. *O medo a liberdade*, LTC,RJ,1983
- GEORGE,Susan. *O Mercado da Fome*; Paz e Terra,1978
- GERSTER,Thomas Fleiner. *Teoria geral do Estado*.ed. Martins Fontes, 2006
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e Identidade*; Jorge Zahar Editor, RJ, 2002 .
- GOMES, Newton N. *Modelo de Intervenção Municipal no Abastecimento Alimentar*. Anais XXI Aniversário del ICIODI, La Habana, Cuba, 1991.
- GOMES, Newton N. *Pobreza, desnutrição e segurança alimentar: tentando novo diálogo a partir do conceito de necessidades humanas básicas*. Revista Ser Social nº 18, UnB 2006
- GORDILLO, Gustavo; GÓMEZ, Hernán. *Derechos humanos y desigualdad: el contexto de la lucha contra el hambre*. In: *Derecho a la alimentación en el Brasil de Lula*. Cadernos do Ceam. Brasília: Unb; Neagri, n. 13. 2004.
- GOUGH, Ian. What are human need? In: Franklin, Jane.(ed.) *Social policy and social justice*. Cambridge Polity Press 1998.
- HENRIQUEZ, Francisco da Fonseca. *Ancora Medicinal: para conservar a vida com saúde*; Ateliê Editorial,2004
- INOJOSA, RM e JUNQUEIRA, LAP; *O Setor da Saúde e o desafio da intersetorialidade*; Cad. Fundap n}21, p.1560164, 1997.
- INSTITUTO DE CIDADANIA.. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2001.
- KEY, Wilson Bryan. *A era da manipulação*. São Paulo: Página Aberta, 1996.
- LARROYO, F., *Lógica y Metodología de las Ciencias*; E. Porrúa, México,1975
- LAURELL, Asa Cristina. La política del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal. In: ———, Asa Cristina (Coord.). *Hacia una política social alternativa*. México: IERD Copilco Universidad, 1996.
- LAVINAS, Lena e GARCIA, Eduardo H. *Programas Sociais de Combate à Pobreza*;Ed.UFRJ/IPEA,2004
- LEFEBVRE, Henri, *Lógica formal/Lógica Dialética*; Civilização Brasileira, 1975
- MACHADO, Moisés. *Políticas de Segurança Alimentar : Belo Horizonte e Santos uma visão sobre a continuidade e mudança*. Dissertação de mestrado, apresentada na escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, 2006.

- MADELEY, John. *O Comércio da Fome*; Vozes, 2003.
- MALUF, Renato S. e COSTA, Christiane; *Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional*, POLIS 38; Instituto Pólis, 2001
- MALUF, Renato S. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, Walter; MALUF, Renato S. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: Gráfica Central da Unicamp, 2000.—
- _____. *Políticas de segurança alimentar: definições, determinantes e o papel do Maara*. Rio de Janeiro: IICA/Maara, 1994
- _____. *Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso Brasil*. Revista de Política Econômica. v. 15, n. 1, jan./fev. 1995.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*, Vol.I. Série Os Economistas. Ed. Abril Cultural 1982
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores, 1967
- MARX, Karl. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa: Estampa, 1974.
- MENY, Ives; TOENING, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*; Zahar Editores, 1972
- MONTEIRO, Carlos Augusto. *A Dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil*. Estudos Avançados, S. Paulo, n 24, 1995
- MORENO, Luis. *Ciudadanos precários*. Barcelona: Ed. Ariel, 2000.
- MULLER, Pierre et SUREL, Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*; Montchrestien, Paris, 1998
- MUSGROVE, Philip. *Fighting malnutrition: in evaluation of brazilian food and nutrition programs*. Washington: World Bank Discussion Papers, 1989.
- NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- OFFE, Clauss. *Problemas estruturais do estado capitalista*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, S. THEBAUD-MONY, A ; *Estado do Consumo Alimentar : em busca de uma abordagem multidisciplinar*; Revista Saúde Pública V.31 n°2 p.201-208, 1997
- ONFRAY, Michel. *A Razão Gulosa-Filosofia do Gosto*; Ed. Rocco, 1999
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. *Urbanización, alimentación, nutrición en América Latina y Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, 1985

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. *Assistência social no contexto das políticas públicas: focalização vs universalidade na integração de programas e projetos sociais*. Brasília: Neppos; XVII, V9; UnB, 2004. ———, Potyara A. P. P; *Necessidades Humanas*. Brasília: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades Humanas*, Cortez, SP, 2000.

PESSANHA, Lavinia D. R. *Segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas: implicações para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: 1998. Originalmente apresentado como tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PESSANHA, Lavinia e WILKINSON, John. *Transgênicos, Recursos Genéticos e Segurança Alimentar*; Armazém do Ipê, 2005.

PISÓN, José Martinez. *Política de bienestar: um estudio sobre lo derechos sociales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*; Editora Graal, 1981

RAWLS, John, *Uma Teoria da Justiça*, Ed. Martins Fontes, 2002

REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e Utopia*. Ed. EDUSP, 2000.

ROSSEAU, J.J; *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. Ed. Matin Claret, 2005.

SALAMA, Pierre e DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da Pobreza: economia política da distribuição de renda*. Ed. Garamond Universitária, 1999.

SALOMON, Délcio Vieira; *A Maravilhosa Incerteza*, Martins Fontes, 2000

SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*. In: ———, Bader (Org.). *As artimanhas da exclusão*. São Paulo: Vozes, 2002.

SEN, Amartya e DRÈZE, Jean; *Omnibus*. Oxford University Press, 1979.

_____. *Desigualdade reexaminada*; ED Record, 2001.

_____. *Poverty and Famines*; Oxford, 1982.

_____. *O Desenvolvimento como Liberdade*; Cia das Letras, 2004.

SENNET, Richard. *A Corrosão do Caráter*; Record, SP, 2004.

SILVA, Luiz I. L.; SILVA José G. *Política nacional de segurança alimentar*. Governo Paralelo, 1991.

SILVA, Luiz Inácio Lula da, *Discurso de Posse como Presidente da República*, Brasília, 2003.

SIQUEIRA, H.; SOARES, Gonçalves. *Interdisciplinaridade, sinônimo de complexidade*. *Jornal A Razão*, s. n. Rio de Janeiro. 2003.

SWEEZY, Paul. *Teoria e desenvolvimento capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

TARTÁGLIA, José Carlos. Desenvolvimento, fome e segurança alimentar. In: GALEAZZI, Maria Antonia M. (Org.). *Segurança alimentar e cidadania: a contribuição das universidades paulistas*. Ed. O Mercado de Letras, 1996.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Editora UFMG, 1999.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?*. 2. ed. Editora.UFMG, 2006.

TIMMER, Peter C., FALCON, Walter P. e PEARSON, Scott R.; *Food Policy Analysis*. World Bank Publication, 1983.

TZU, Sun, *A Arte da Guerra*; Publicações Europa América, 1988, Porto, Portugal.

VALENTE, Flávio L.S. *O Direito Humano à Alimentação*; Cortez, 2002

VALLA, Victor Vincent, Globalização, a questão social e a nova pobreza in VALLA, Victor Vincent, STOTZ, Eduardo Navarro, ALGEBAILLE. Eveline Bertino(org), *Para compreender a pobreza no Brasil*, Editora Contraponto, RJ, 2005.

VERGER, Fatumbi Pierre; Ewé *O uso das plantas na sociedade Ioruba*. Ed. Cia das Letras, 2001.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. Ed. Cortez, 2004.

VILAS, Carlos M. Política social y proyecto global alternativo. In: LAURELL, Asa Cristina (Coord.). *Hacia una política social alternativa*. México: IERD Copilco Universidad, 1996.

WACQUANT, Lôic; *Os Condenados da Cidade*. Editora Revan, 2001.