

NEWTON NARCISO GOMES JÚNIOR

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E NECESSIDADES HUMANAS



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

NEWTON NARCISO GOMES JÚNIOR

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E NECESSIDADES HUMANAS



SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E NECESSIDADES HUMANAS

NEWTON NARCISO GOMES JÚNIOR



2015

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Preparação e revisão: Elaine Andreoti

Projeto gráfico e diagramação: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Foto da Capa: Roberta Nicolo (MorgueFile)

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G633s Gomes Júnior, Newton Narciso.
 Segurança alimentar e nutricional e necessidades humanas / Newton
 Narciso Gomes Júnior. – São Paulo : Editora Fundação Perseu
 Abramo, 2015.
 199 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7643-290-6

1. Necessidades básicas. 2. Segurança alimentar e nutricional. 3. Políticas
sociais. 4. Direito à alimentação. 5. Políticas públicas. 6. Cidadania. I. Título.

CDU 304(81)
CDD 363.8560981

SUMÁRIO

7 **PREFÁCIO**

POR POTYARA AMAZONEIDA P. PEREIRA

11 **APRESENTAÇÃO**

POR GUILHERME DELGADO

13 **PRÓLOGO**

17 **A QUESTÃO ALIMENTAR NO BRASIL**

35 **UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA**

43 **NECESSIDADES HUMANAS, DIREITOS SOCIAIS E A QUESTÃO ALIMENTAR**

43 Necessidades humanas básicas e direitos básicos

51 Sob a égide neoliberal

65 Diálogo de posições

91 **ANALISANDO A INTERSETORIALIDADE**

93 A questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

98 Marchas e contramarchas de um conceito em evolução

107 Os anos 1990 e as novas dimensões de SAN

111 Conteúdos e natureza intersetorial do conceito de SAN

117 *Oferta e produção de alimentos*

121 *A garantia de acesso aos alimentos*

124 *Segurança alimentar e a noção de alimento seguro*

131 *O controle da base genética e os riscos envolvidos na sua corrosão*

136 Força e fraqueza de um conceito

159 **UMA NOVA ABORDAGEM**

161 **PRINCÍPIO ORIENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

161 A SAN no contexto das necessidades humanas básicas

163 Empregando um conceito como princípio

182 A contribuição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)

185 **POR UMA VIDA COM SENTIDO**

193 **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

199 **SOBRE O AUTOR**

PREFÁCIO

Uma reflexão teórica, com vivência histórica, sobre segurança alimentar e nutricional associada ao conceito de necessidades humanas, é tarefa imperiosa no capitalismo atual, caracterizado pelo mais frio e desumano afã de lucro. Por isso, este livro do economista e professor Newton Gomes, centrado na realidade brasileira, é mais do que bem-vindo: é de importância e oportunidade incontestes.

Elaborado originalmente como tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, o livro veicula elucidativas informações referentes à questão alimentar no Brasil e sobre os descaminhos das políticas criadas para enfrentá-la. Resulta de experiências e inflexões singulares no trajeto profissional e acadêmico do autor: primeiro, de uma prática profissional de 30 anos, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), na qual implementou políticas públicas e conviveu, como salienta, com o pragmatismo político e urgências administrativas; segundo, e principalmente, de uma mudança de rota radical que ele considera um tardio encontro consigo mesmo, responsável pelo seu retorno à universidade com o firme propósito de embasar teoricamente a sua prática; ou melhor, com a intenção imperiosa, que só assalta os espíritos críticos, de resgatar a dialética

da relação entre teoria e empiria, para entender de forma orgânica, complexa e não linear, os reveses das intervenções governamentais nessa seara.

Com essa determinação, Newton revelou-se um pesquisador inquieto, mas aberto a novas ideias e desafios intelectuais. Mostrou-se um economista político interessado na dimensão social implícita nessa denominação, rejeitando o relativismo explicativo pós-moderno em voga e o tecnocratismo neoliberal dominante. Conferiu importância às grandes narrações teóricas, hoje em recesso; e, fazendo jus a sua formação socialista, apoiou-se no materialismo histórico para ir além das manifestações empíricas do fenômeno, com as quais – como profissional – se via enredado. Ao assim proceder, inovou nesta publicação em vários aspectos. Porém, dois merecem destaque:

- a) Na ampliação e no trato analítico, relacional e dialético, dos conteúdos referentes à questão alimentar no Brasil, tradicionalmente reduzidos à fome, à desnutrição e às deletérias consequências desse estado de coisas para os segmentos pobres da população. A abordagem que empreende, rompe com o enfoque que avalia as condições de insegurança alimentar a partir das restrições de acesso aos alimentos resultantes das assimetrias entre a renda dos mais pobres e os preços tanto dos alimentos quanto dos demais serviços básicos. Por isso, considera, com justa razão, que a focalização dos programas alimentares nas camadas mais pobres da população amesquinha as dimensões sociais da política pública correspondente que se proporia a garantir direitos fundamentais. Afinal, pondera o autor, a alimentação adequada não se mede só pela quantidade e suficiência da mesma, mas também pela ausência de riscos comuns a todos, cujo melhor exemplo são os alimentos contaminados, vendidos no mercado;
- b) Na adoção – ainda incomum nos estudos brasileiros – da noção de necessidades humanas, como categoria teórica reconceituada, dotada de objetividade e universalidade, que só pode ser atendida pelo Estado. O mercado é excluído desse atendimento, por se vincular a estados subjetivos como desejos, preferências, sonhos e compulsões consumistas, que ele mesmo incita. Trata-se de uma categoria que está na raiz das inseguranças sociais e do desencadeamento de conflitos de interesses que pressionam os poderes públicos por respostas políticas na perspectiva dos direitos. Além disso, não se reduz a carecimentos materiais e biológicos, mas comporta a autonomia ou a liberdade, como a mais elevada e importante necessidade básica do ser humano.

A opção por associar segurança alimentar com a categoria necessidades humanas, tal como trabalhada nos anos 1990, pelos insígnies pesquisadores ingleses Len Doyal e Ian Gough, facultou à pesquisa de Newton imaginativa e atualizada abordagem. Permitiu-lhe, de partida, reconhecer que segurança alimentar e nutricional possui raízes ontológicas, associadas à condição humana de fragilidade, que tem embasado estratégias de desenvolvimento em diferentes países do mundo. Esse reconhecimento implica, ademais, aceitar que necessidades humanas constituem uma força propulsora de respostas políticas para satisfazê-las; e essa força, além de criar direitos, constitui parâmetro seguro para formulação e implementação de políticas públicas, coerentes e consequentes.

Entretanto, cabe fazer aqui importante esclarecimento. O conceito de necessidades humanas adotado por esta publicação, não é o que emergiu em 1976, no âmbito dos organismos internacionais, como a OIT, que lançou, naquele ano, uma Declaração de Princípios e um Programa de Ação para o Desenvolvimento de uma estratégia voltada às necessidades básicas; e nem o assumido pelo Banco Mundial em 1978, quando tratou deste tema. Também não é o conceito revitalizado nos anos 1990 – após um período de ostracismo imposto pela ofensiva neoliberal – e incorporado pela Conferência de Cúpula sobre Desenvolvimento nte é a liberdade. Mas, para que haja nos termos marxianos, a ascensão do reino das necessidades para o reino da liberdade, percorrendo-se patamares superiores de necessidades sociais, que vão sendo historicamente criados, é preciso que antes, as pessoas comam, bebam, vistam-se e habitem con dignamente. Este é primeiro ato histórico da humanidade, do qual o trabalho faz parte. Afinal, para Marx, o trabalho é uma necessidade vital e eterna que media a relação do homem com a natureza e, portanto, a própria vida humana.

Por essa perspectiva, este livro foge, seguramente, a lugares comuns, mas sem deixar de visitar sítios já explorados e tematizados, que precisam ser reiterados. Nunca é demais insistir, como faz o autor, na constante ausência de uma política pública consistente na área da alimentação e nutrição no país, que se oponha às praticas fragmentadas, que não tocam nas fundações do problema; ao simples acesso ao alimento dos que passam fome; e à reprodução incessante das mesmas estratégias recomendadas por organismos internacionais, tais como: promover a integração das três esferas de governo e a cooperação entre órgãos governamentais em cada um deles. Nunca é demais conhecer, também, o histórico e as vicissitudes do processo de construção de um aparato legal nessa área, garan-

tidor de direitos e do movimento da sociedade para criar condutos institucionais de participação política direta ou de controle democrático, configurado em conferências e conselhos, além de órgãos gestores e políticas mestras. Por fim, não é demais frisar o que atualmente constitui uma calamidade social e política, em escala planetária, no rastro do capitalismo globalizado: a sujeição dos programas sociais de alimentação e nutrição governamentais aos ditames do mercado; uma sujeição que não só permite à esfera privada mercantil o controle sobre determinados produtos, mas que subsidia o grande capital a lucrar com esse controle.

Estas são questões ingentes que induzem a pensar e a agir de alguma forma. Por isso, com este livro, tem-se um material analítico-crítico de grande valia teórica e política, que merece ser conhecido e divulgado. O seu conteúdo, certamente não interessará apenas aos iniciados na temática da segurança alimentar e nutricional. Tenho certeza que ele será útil a todos os que se preocupam com a realidade brasileira e mundial da problemática da alimentação – um direito humano básico universal, sob o império de um regime capitalista que se revela cada vez mais socialmente destrutivo.

Potyara Amazoneida P. Pereira

Professora da Universidade de Brasília
Brasília, setembro de 2015

APRESENTAÇÃO

Já era tempo de Newton Gomes Jr., publicar sua tese de doutoramento *Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidades Humanas Básicas*, de que tive o privilégio de participar da respectiva banca, realizada em 2007 na UnB.

O livro realiza uma instigante incursão aos fundamentos teóricos da política social –, desvendando diferentes concepções ideológicas – neoliberal, liberal e socialista, que subjazem ao exercício concreto dessa política no Brasil contemporâneo.

Nesse contexto teórico político, o autor pertinentemente situa a discussão da segurança alimentar, deslocando-a, ao meu ver com toda razão, do nicho autárquico em que no Brasil se situara ainda nos anos 1980 e 1990 o debate da “fome e da miséria”.

O foco teórico escolhido para a discussão alimentar destaca os conceitos de necessidades humanas básicas e capacidade de agir, com que se lhes integra, de maneira mais ampla, a uma reflexão contemporânea de política social e do desenvolvimento humano.

A abordagem deste livro é inseparável de uma reflexão de conjunto dos direitos sociais e dos seus significados nas sociedades e economias periféricas em pleno século XXI, tendo em vista a superação dos vários agravos, riscos

e privações sociais que afetam a vida humana em sociedade. O que transparece claro no texto é a simultaneidade dos muitos riscos e privações – alimentar-nutricional, habitacional, de saúde, de precária consciência de cidadania etc –, para compor uma agenda de conjunto de necessidades humanas básicas suscetível de efetivamente afetar pela política social o conjunto de liberdades humanas que se deseja promover.

É nesse contexto que a segurança alimentar e nutricional se insere como princípio orientador de políticas de Estado, compondo um campo integrado de direitos sociais, meio pelo qual se propõe habilitar as pessoas a agir tendo em vista os fins que lhes são caros. O autor aqui está com toda clareza utilizando o legado comum do liberal (em sentido anglo-saxão) Amartya Sen e dos neomarxistas ingleses (Len Doyal e Ian Gough) e também brasileiros (Potyara Pereira, principalmente), que retomaram a conceituação de “necessidades humanas básicas” para, de certa forma, significá-la à política social.

A história concreta dos anos recentes, principalmente os movimentos em torno das “campanhas contra a fome e a miséria”, têm o devido destaque no texto, até porque em diferentes instâncias políticas e profissionais o autor delas também participou. Dessa movimentação social toda, pode-se dizer que se recolheu a energia criativa e a força legitimadora à uma nova política social. Mas esta, no caso específico da segurança alimentar, ainda é cativa de muitos usos políticos e ideológicos distantes do “desenvolvimento como liberdade” ou da atenção às necessidades humanas suscetíveis de restituir às pessoas suas capacidades de agir conforme os fins que lhes são caros.

Os desafios correntes da política social brasileira, do ponto vista de concepção teórica e prática política, não são muito distintos daqueles que o autor analisou em seu livro-tese. Talvez a mudança do ciclo econômico tenha adicionado mais dificuldade à política social brasileira, a um tempo em que forte influência neoliberal e neoconservadora venham enxertando uma tendência pró-mercado nessa política, que somente uma análise de conjuntura poderia melhor apreciar. Mas isto já extrapola os objetivos e escopo do livro.

Guilherme Delgado

Doutor em Economia (Unicamp)

PRÓLOGO

Em um dia qualquer da segunda metade de 1974, em uma sala mal-enjambrada, entulhada de papéis e livros, em um quadro torto, preso a uma parede de material usado em divisórias, li 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, este livro, resultado do doutorado 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 (UnB) 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 livro. Busco entender as razões do esgotamento ou os descaminhos das iniciativas que deveriam garantir a Segurança Alimentar e Nutricional para toda a sociedade e propor modestamente uma alternativa que possa contribuir no futuro para um novo cenário voltado à realização do Direito Humano à Alimentação.

O nome Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é polissêmico. E sobre isso convergem as opiniões da maioria dos pesquisadores e estudiosos do tema. A denominação dá 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 escolher um significado para a definição, de modo a evitar um esvaziamento do seu poder explicativo.

O mais usual é partir da ideia na qual a condição de insegurança alimentar seria aquela vivida pelos pobres que, sem renda suficiente e com poucas possibilidades de ampliarem os ganhos, passam por restrições de acesso aos alimentos, em consequência da assimetria entre remuneração e preços desses bens no mercado.

Essa, pelo menos até eu iniciar os estudos dos quais se origina este livro, fora a lógica com que trabalhei 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, antes anunciado como uma prioridade de governo, foi 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 vivida em meados dos anos 1970, quando iniciei a minha carreira no governo do Estado de São Paulo, na Secretaria dos Negócios Metropolitanos, se repetia com ingredientes iguais aos de antes, mas sob um governo que viera para mudar.

Exatamente nesse momento da história se inicia a 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, em virtude das dimensões e do significado que possui. Trata-se das necessidades humanas básicas. Junto com elas, os direitos básicos, que as retiram do reino dos carecimentos biológicos, e o dever do Estado de incorporá-las na agenda pública. E o principal: englobam 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 do indivíduo – os dois componentes-chave desse conceito de necessidades. Portanto, ter as necessidades humanas básicas atendidas é viver uma vida com sentido, gozando de saúde, com capacidade para 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 ideia de indivíduo bem-nutrido, mas de um direito de todos se alimentarem de acordo com as suas necessidades, prove-nham elas do físico ou do espírito – costumes, tradições e práticas alimentares e culturais. Mais além da comida e do acesso, a ideia do direito à alimentação somente se consubstancia 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. Deveria desbordar essa exigência e avançar, ir além, até os aspectos relacionados às técnicas de produção e pesquisa agrícolas, à matriz industrial de transformação e processamento, à propaganda, ao meio ambiente, à autonomia do país em produzir e consumir aquilo que é parte das tradições de seu povo.

Logo, a construção da condição de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e sua consequente garantia, é um requerimento válido para todos da sociedade, pobres ou ricos, ilustrados ou não, pois trata-se de algo muito mais complexo do que dispor ou não de alimentos para o consumo. Assim, a insegurança alimentar, que dá significado ao conceito, não pode apenas se referir às condições de riscos que se abatem sobre os mais pobres. Seu significado, de fato, diz respeito a todo e qualquer potencial de risco que em alguma medida possa ameaçar a ideia 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 do acesso aos alimentos. Era possível encontrar conteúdos de segurança alimentar abrigados no conceito em distintas políticas implementadas por diversos setores de um mesmo governo. O problema, então, passou a ser identificar o papel que a segurança alimentar poderia assumir e como seria exercido no desenvolvimento das políticas em que partes daquela ideia estivessem presentes.

A noção de princípios adotada na filosofia do direito foi em meu socorro. Permitiu-me construir uma argumentação a partir do entendimento de que princípio não é regra, mas aquilo que lhe dá substância. Distintos princípios convi-

vem em uma mesma regra, os quais, sopesados, a definem. Assim, incorporei que a segurança alimentar poderia ser empregada como um princípio orientador de políticas públicas tomadas em um 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 tinham prevalecido nas intervenções governamentais – conforme os quais 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-los 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 (Losan), que entrou em vigor em setembro de 2006.

A QUESTÃO ALIMENTAR NO BRASIL

A pesar das dimensões que possam ser evocadas em função da interação de conteúdos das mais diversas áreas do conhecimento abrigadas no seu significado, a questão alimentar no Brasil 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 consequências 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 Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (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 e a explosão da pobreza urbana foram apresentados como consequências das transformações da economia, o que exigia intervenções do Estado como saída para que o “modelo de desenvolvimento” pudesse prosseguir sem sobressaltos. Para os especialistas, a área prioritária era a da alimentação; assim, apontaram para a necessidade de que fossem removidos os obstáculos estruturais que dificultavam o acesso à alimentação, além da revisão de políticas de preços e do incentivo ao trabalho nas áreas rurais¹.

No sumário executivo da rodada de discussões verificada na Colômbia – a partir de um diagnóstico comum à maioria dos participantes sobre 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. Emergiram 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 tiveram destaque no documento da FAO seguem sendo as mesmas. Quando, seja no Brasil ou em qualquer outro país pobre, se produzem diagnósticos e proposições com o objetivo de superar ou de enfrentar a fome e a desnutrição, há recorrente referência à necessidade de promover a integração das três esferas de governo e a cooperação entre órgãos governamentais em cada uma delas. Condição básica ao fortalecimento de iniciativas que visem eliminar o risco de desvios e evitem superposições muito comuns nesses programas, além de alertar para os perigos embutidos na descontinuidade².

1. FAO. *Urbanización, alimentación y nutrición en América Latina y Caribe*. Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, 1985.

2. “Não pode deixar de preocupar o perigo da descontinuação de algumas experiências. As trocas de governos nacionais, estaduais ou locais, motivam frequentemente críticas às ações dos que os antecederam, levando a revisões de programas ou, ainda, à suspensão destes, 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.” (FAO, 1985, p. 236, livre tradução).

Em 1989, na publicação *Fighting Malnutrition: an evaluation of Brazilian food and nutrition programs*, Phillip Musgrove, ao analisar a trajetória e os 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. (p. 166, livre tradução).

Quando Musgrove 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, a sua observação remete às conclusões dos especialistas envolvidos na consulta realizada em 1985 pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe. 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 período enfrentaram problemas exatamente por descuidos com os esforços de integração e interação das 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 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), que perdeu nas urnas 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 –, a produção de estudos e sugestões de políticas públicas estava 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, da proposição da Política Nacional de Segurança Alimentar, de responsabilidade do Governo Paralelo.

Na abertura da proposta, os autores destacavam as práticas fragmentadas que haviam caracterizado as intervenções do Estado na questão alimentar, ressaltando ser tal expediente propício ao clientelismo, além de criticarem a circunscrição dessa questão à área da saúde. Os autores também ressaltavam que, no Brasil, os programas sociais de alimentação e nutrição têm funcionado como “mecanismo econômico de garantia de mercado para determinados produtores de alimentos e de subsídio ao grande capital” e, ainda, como “mecanismo ideológico de mistificação através de ações paternalistas que não tocam nas raízes do problema e terminam legitimando as estruturas socioeconômicas geradoras da fome” (SILVA; SILVA, 1991, p. 8).

Para superar essas concepções, propuseram ações que pudessem assegurar a todos os brasileiros acesso aos alimentos básicos de que necessitam, entendendo assim estar promovendo a segurança alimentar.

A abordagem é radicalmente oposta ao enfoque restritivo que transforma a fome e a desnutrição em um problema a ser enfrentado por programas sociais compensatórios da pobreza. A Política Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional – estabelecida pelo Decreto nº 7.272/2010 – objetiva 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 autossuficiência 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.

Ante a intenção de implementar políticas públicas mais equitativas, em 1995 o governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso anuncia 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. O desenvolvimento do programa no combate à fome, à desnutrição e à pobreza foi investigado por Luciene Burlandy em sua tese de doutorado – defendida em 2003 na Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro –, na qual resgata uma reflexão da pesquisadora Ana Peliano, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea):

[...] 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. (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, à fome e à 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 dos 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. 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 os riscos à promoção e à 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, envolvendo 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 os significados exibidos hoje –, o texto faz referência a componentes de políticas que apontariam para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, entre eles o crédito agrícola, as tecnologias agrícolas e industriais, os estoques, o cooperativismo, a importação, o acesso, a distribuição, a conservação e o armazenamento de alimentos, além do manejo sustentado dos recursos naturais, entre outros.

Menos de dois anos depois de publicada a Pnan e pouco mais de seis anos da constituição do Programa 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 – leva a debate, em 2001, uma nova sugestão de arranjo institucional que ficou conhecido como Projeto Fome Zero (PFZ), um plano de política de segurança alimentar para o Brasil.

Como ocorrera com outros projetos nos anos 1970, 1980 e 1990, o PFZ parte da constatação de que extensas camadas da população brasileira expostas à pobreza e à fome abrem espaço para a proposição de um conjunto de ações devidamente articuladas. Essas iniciativas envolveram as três esferas de governo e a sociedade civil, sob comando determinado no Executivo federal, no gabinete do ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à

Fome, em substituição à Comunidade Solidária, com o objetivo de reverter a situação, e possibilitar a todos os “brasileiros que pudessem tomar três refeições por dia”³.

As avaliações sobre por que as iniciativas desenvolvidas nos períodos anteriores haviam falhado apontam para a gestão do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), criado em maio de 1993, para a assincronia entre o conselho e seus eixos principais de ação e para as prioridades do governo de então⁴.

No âmbito do governo, o documento aponta para problemas de iniciativas voltadas para um mesmo segmento da sociedade, o que, por um lado, gerou desperdícios de recursos, enquanto, de outro, reduziu a capacidade de cobertura desses programas, deixando setores ao desabrigo dos benefícios que lhes cabiam. Somam-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, 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 como o responsável pelo desvio do foco, pela fragmentação das ações institucionais e da segurança alimentar e pelo severo contingenciamento de verbas, encurtando 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 tidos como “homens fortes do governo”, enquanto outras áreas sociais importantes tinham sido esquecidas. Para concluir, dentre os problemas identificados, o documento aponta para a hegemonia da área econômica sobre a social e para problemas de controle e governabilidade, entre outros.

3. Discurso de posse do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003.

4. “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, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome, da desnutrição.” (BRASIL, Programa Fome Zero, 2001, p. 24).

Se alguma diferença pode ser atribuída à avaliação do PFZ em relação a outras avaliações, é que pela primeira vez alguém ousa conferir 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 – até hoje identificado como sinônimo do Bolsa Família, secundado por um tímido conjunto de ações emergenciais e assistencialistas –, estas não apresentam, nem na forma, nem no conteúdo, nada que as distinga das explicações dos fracassos de programas 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) até o Programa Fome Zero (2004), a não alcançarem o que haviam anunciado como meta, resta uma curiosa, se não irônica, semelhança entre os argumentos. No centro das explicações, está a subordinação imposta pelas diretrizes econômicas do governo sobre as metas sociais anunciadas, repetindo exatamente aquilo que, por ocasião do lançamento de cada uma das propostas, não deveria se repetir.

Dessa observação nasce a pergunta: afinal, como explicar que técnicos experientados, 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?

A questão carrega, ainda, outro conjunto de elementos problematizadores. Desde os anos 1970 venho atuando como profissional 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 – experienciei, sem me dar conta até o presente – a mesma situação 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 à pergunta feita anteriormente, tinha bastante claro que não haveria espaço para uma argumentação muito comum. O problema não poderia ser atribuído exclusivamente às incompreensões dos dirigentes políticos, tampouco ao despreparo do pessoal técnico, às falhas administrativas e muito menos às disputas entre instituições.

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 áspers de supressão da liberdade, a conquista da democracia, alcançada a partir da segunda metade dos anos 1980, e a ascensão de governos, inicialmente nos âmbitos 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 da desnutrição precisava encontrar respostas em outro patamar de raciocínio.

Ao longo da história da República brasileira pode ser encontrado um alentado número de intervenções governamentais com o objetivo de enfrentar as consequências da pobreza e da fome sobre a maior parte da população. É verdade que tais iniciativas quase sempre trataram a questão como um caso emergencial. Mesmo assim, os índices de pobreza vêm mudando. Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam um recuo importante da pobreza extrema no Brasil. Em setembro de 2014, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) revelou que a fome/desnutrição resultante das restrições de acesso aos alimentos alcança hoje 1,7% da população, algo em torno de 3,5 milhões de pessoas; um recuo importante se considerarmos que em 1990 os famintos no Brasil atingiam 14,4% da população.

O fato é que os conteúdos estruturantes contidos nos planos eram sempre anunciados como sendo aqueles que, uma vez implementados, produziram as condições de emancipação dos segmentos socialmente mais vulneráveis.

A partir do final dos anos 1980, os planos de combate à fome e à 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 o limitava a conteúdos ligados à produção, circulação e demanda de

alimentos e adotava 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 em um contexto intersetorial, no 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 ideia 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 à própria existência do indivíduo.

Visto por esse ângulo, tanto uma quanto outra dimensão pressupõem, para a 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 o acesso a alimentos no mercado. Nessa questão, estão envolvidos aspectos próprios das áreas de segurança dos processos, abrangendo a produção e a manipulação dos alimentos, o que engloba 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 ideia de direito do cidadão, portanto inerente à condição da 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 é possível pensá-lo fora de um contexto em que os demais direitos que compõem 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 ideia 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 garantir acesso aos alimentos, campo para o qual têm convergido as políticas governamentais de combate à pobreza, geração de renda e assistência alimentar direta.

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 a relacionam a outras vicissitudes referentes à pobreza e ao estiolamento dos direitos dos pobres. Sob esse prisma, a ideia 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 certeza de estabelecimento de nexos do indivíduo com o espaço onde vive, o que lhe permitiria 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 garantia da alimentação à ideia 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 aqui se ampliam, exigem a elaboração de uma terceira indagação.

O que vêm 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 estabelecem 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. (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 a sua manutenção, como précondição para a participação cidadã dos atendidos.

Para o senso comum, uma vez que o indivíduo tenha assegurado de modo permanente o acesso a 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, 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 préestabelecido e outro decorrente das aspirações brotadas das atividades concretas ou imaginárias do espírito humano, as quais só poderiam ser atendidas a partir do engenho e arte 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, de um limite, de um mínimo requerido que, se não atingido, comprometeria a vida. Na sequência, 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 de oportunidades individuais.

Essa dupla face que a ideia de necessidade exhibe, quando tomada a partir da hierarquização, evoca, de um lado, uma rigidez ao definir um patamar mínimo de atendimento a requerimentos biológicos para a preservação da vida e, de

outro, uma fluidez total quando remete ao 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 [...]. (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 ideia de mínimo remete ao sentido de menos, de suficiência limítrofe, a noção de básico aponta para outro lado, para o sentido da plenitude, da essencialidade⁵.

A dimensão do básico, portanto, reforça a convicção de que a noção de necessidades reporta ao plano em que o significado de tudo o que conforma o sentido de vida humana é tomado pela mais profunda radicalidade, ou seja, é tomado por aquilo que tem de mais essencial. Exatamente por isso, a ideia de provisão mínima não pode ser aceita, pois, além do sentido de privação que carrega consigo, indica também a possibilidade de as necessidades aceitarem uma escala de graduação para o seu preenchimento. A hipótese de fragmentar requerimentos de satisfação de necessidades, de sorte a poderem ser atendidos

5. "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)

em níveis – do mínimo ao máximo –, enfraquece a ideia 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 integrante do rol dos direitos sociais, econômicos e culturais primordiais à garantia da vida – entendida esta como expressão do pleno exercício da cidadania –⁶, 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, sendo que estas se expressam na forma de um conjunto de requerimentos, dentre os quais se encontra a garantia de uma alimentação segura, adequada e suficiente.

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 eleger o combate à pobreza e à fome como prioridade, até pela simbiologia 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 pela transferência de renda, estas 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 determinado comando institucional, para garantir que os focos eleitos como prioritários sejam atacados.

6. 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.

Contudo – e este é o entendimento deste estudo –, se a ideia de desenvolvimento integral da pessoa humana tem como sustentação a garantia do atendimento das necessidades básicas, a hierarquização desses requerimentos e a consequente unificação das ações desenvolvidas em outras áreas abarcadas pelos demais “satisfatores de necessidades”⁷ empurram todo o esforço para o pântano das fragmentações e disputas, em vez de surtirem os efeitos desejados.

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, na sua constituição dependa concomitantemente da ação dos demais. Desse modo, alimentação nutritiva e água adequadas, por exemplo, somente se consubstanciarão pela participação dos requerimentos de renda, 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 consolidam pela via de um conjunto de políticas, cada qual orientada por princípios comuns a cada um desses *satisfiers*.

A noção de princípio remonta à ideia de algo que não busca regular situações objetivas, mas, sim, lançar força sobre uma determinada condição, como é o caso das necessidades humanas⁸. Assim, a ideia 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 das mais diversas ordens. Contudo, tais políticas

7. PEREIRA, 2000.

8. “[...] 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).

devem remeter à satisfação das necessidades humanas básicas, para a qual a garantia de alimentação saudável segura e regular é crucial.

Como corolário da verificação dessa hipótese, também procurou-se 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 desenvolvidos em harmonia nas três esferas de governo, respeitadas as autonomias e as particularidades de cada uma delas, poderia fazer as vezes do que até o presente vem sendo tentado sem sucesso, ou seja, de um espaço de união de propósitos, e não de unificação de esforços.

Ao propor investigar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como princípio orientador de políticas públicas, portanto fora dos marcos sob os quais o 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 foram simplesmente extintas.

Assim, tive dois caminhos possíveis: partir da ideia de 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, conforme Larroyo (1975), tomar 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”.

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.

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 atingindo a toda a sociedade.

O cenário de desolação e de impotência constituído por cordões intermináveis de desfilados, 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 *intelligentsia* a serviço do capital, formulações que atribuíam ao papel do Estado protetor a responsabilidade pela crise.

Em vista do objetivo de investigar as dimensões do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e a pertinência de empregá-lo como princípio orientador de políticas sociais públicas, trago algumas vezes para o contexto da discussão elementos que orientaram o arranjo político pós-crise dos anos 1970, que responde até hoje pelo cenário de insegurança social que nos envolve. Para tanto, será necessário discutir mais adiante as características da influência sobre esse arranjo político neoliberal e suas implicações sociais, com o rigor e a profundidade que o assunto requer. No momento, basta reter 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 na 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 as noções de desenvolvimento e de liberdade igualitária que qualificam a cidadania ampliada.

A supremacia do econômico, em uma 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 ao 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), permite uma apropriação adequada do sentido do termo por mim empregado:

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. (p. 531).

A impossibilidade de o indivíduo 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, comprometendo o *status* de cidadão consumidor, a sobrevivência se transforma em uma 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 de insegurança civil 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. Este, 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 consequências, 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 conter a expansão das consequências 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 (2004), 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 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. (p. 18).

Em sua extensa e rica argumentação sobre desenvolvimento e liberdade, Sen introduz um elemento central para a dimensão que deve assumir a ideia 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 de *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. (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 e Pereira, envolvendo a ideia 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 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 partir da compreensão de Rawls (2002), aqui se entende sociedade justa como aquela em que se presume a igualdade dos direitos de cidadania, direitos esses que, garantidos pela Justiça, não comportam nenhuma contratação política ou cálculo de interesses sociais.

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 em seu cumprimento. Em outros termos: trata-se de um conjunto de demandas indissociáveis umas das outras, e qualquer possibilidade de uma ser menos adequadamente atendida que as demais implicará risco real e imediato para o indivíduo.

Quando falei da sensação de urgência e emergência que a situação de insegurança social provocava na sociedade, mencionei que tal realidade expressava o novo arranjo de desenvolvimento sob inspiração da doutrina neoliberal, segundo a 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 ideias de desenvolvimento, de cidadania e de liberdade estão submetidas à hegemonia do mercado sobre todas as relações sociais. Emerge daí a compreensão de que os desarranjos e os mecanismos para superá-los derivam de um maior pertencimento das pessoas ao 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 consequências causadas

pela prevalência de ações voltadas exclusivamente para os interesses mais primitivos do capital.

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. Tomada a vida como expressão das condições exigidas para que um indivíduo não morra, no sentido biológico da ideia, entre a garantia da educação e dos alimentos necessários à preservação da sua saúde, este último terá prevalência sobre o primeiro. A ideia que ganha força é a de preservação da espécie, de construção de vias que possam recuperar as condições de reprodução da vida.

NECESSIDADES HUMANAS, DIREITOS SOCIAIS E QUESTÃO ALIMENTAR

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, quase que inevitavelmente conferem 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. Em vez disso, com frequência os programas e as iniciativas sob a responsabilidade do Estado ou da sociedade civil enveredam para o ataque às consequências 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 marcado por compreensões distintas do papel reservado ao que genericamente se trata por política social, especialmente na atualidade, em que o mundo quase inteiro se vê submetido a um novo arranjo político sob os efeitos da globalização neoliberal.

O emaranhado de problemas decorrentes de situações de pobreza e miséria, da fragmentação da cidadania, e o avanço de compreensões assentadas na

ideia de uma nova gramática social de *menos Estado*⁹, 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, por vezes deixando escapar o principal.

Da mesma forma que inspira a ideia de risco real e iminente a exigir uma intervenção que estanque as causas que produziram uma determinada situação, o peso do significado mais usual do vocábulo urgente 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 Herbert 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 ideia 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 resultariam 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

9. WACQUANT, 2001.

Alimentar e Nutricional e a implementação nas três esferas de governo de um alentado conjunto de iniciativas voltadas a promover a Segurança Alimentar e Nutricional no país. Nesse sentido, a noção de urgência prevalecente se reportava à necessidade de promover profundas alterações na política nacional como condição básica para que a população pudesse recuperar a cidadania.

Com o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se passa o mesmo. Em virtude de estar 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 a respeito do que está sendo tratado. A seguir, examinarei o assunto com mais cuidado. Antes, a definição de SAN, na redação atual:

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. (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004, p. 4).

Os temas e significados abarcados pela definição apontam para uma dimensão muito mais complexa que aquela encerrada pela ideia 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 visão dos efeitos provocados por estados de privação profunda faz emergir no imaginário uma noção de desumanidade quase sempre 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, 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 apontam para uma redução dos efeitos da situação de risco alimentar que envolve os mais pobres.

Portanto, o que o conceito de SAN inspira no senso comum não é outra coisa que não a responsabilidade humanitária – justa e correta, sem dúvida – que a sociedade e o Estado devem ter para evitar que os mais pobres sejam expostos aos riscos de um colapso biológico da vida, motivados pela fome e pela 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 consequências mais radicais que os estados de privação profunda de alimentos provocam. E, como extensão dessa compreensão, que a ideia 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, na medida em que esse assunto sempre emerge quando os indicadores de pobreza e de fome atingem níveis mais elevados que os habituais, sempre 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, difunde-se a ideia 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. Esses contenciosos envolvendo o conceito de SAN serão tratados com mais profundidade no capítulo seguinte. Não obstante, desde já saliento a concordância com Valente (2002), quando diz que a Segurança Alimentar e Nutricional trata de como a sociedade organizada tem a condição e o dever de garantir a todos os cidadãos o direito à alimentação, o que pode ser feito por meio de políticas, sob a responsabilidade tanto do Estado quanto de toda a sociedade. Para esse autor, “a alimentação é um direito do cidadão, e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade” (p. 20).

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 veem impedidos de alcançá-los. Trata-se, sim, de garantir a qualquer cidadão, independentemente de quaisquer condições, que seu direito esteja garantido. Assim, 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, abarcando a 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 prejuízo 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 sugere 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, independentemente 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 de o Estado 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, p. 71) 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”. 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 a perpetuação de todos os males sociais decorre da presença ativa desse Estado e de seus gastos com as mazelas 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 ideia de dar o peixe agora representa a concessão de mínimos sociais para que o indivíduo acesse o 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 ideia de dignidade e desenvolvimento, passando pelo exercício do consumo a partir do emprego dos seus próprios meios, (con)funde a noção de ne-

cessidade com a de desejo. Essa identidade forçada conduz a uma compreensão segundo a qual a autonomia do indivíduo se consolida 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 cada um dispõe empregar.

O sentido de necessidade sob esse enfoque fica bastante espremido em um único significado. A noção de necessário ser referência a tudo aquilo que é imprescindível cede vez à ideia de que imprescindível para o desenvolvimento e a autonomia do ser humano é estar vivo. Uma vez portador dessa condição, o que ocorrerá em seguida será exclusivamente resultado da capacidade de intervenção em relação às oportunidades identificadas. Desse modo, o pleno desenvolvimento da pessoa humana deixa de ser visto 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 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 ideia 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 que, como destacam Pisón (1998), Doyal e Gough (1991) e Pereira (2000), entre outros, constituem requisitos primordiais ao exercício da capacidade de agência e de autonomia crítica das pessoas, enfraquecendo o risco real de perda de controle da própria vida, decorrente de qualquer arranjo que implique um dado atendimento inadequado para quaisquer dessas 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, 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 ser corrigido 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 de que todos aqueles que os portam têm de ver atendidas as necessidades das quais se originaram os direitos 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 aceitar hierarquizações nesses atendimentos. Em outros termos, sob essa ótica de compreensão não existe possibilidade de trabalhar com uma formulação que reconhece a validade desses direitos e, ao mesmo tempo, aceita a possibilidade de não tê-los todos atendidos satisfatória e concomitantemente.

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

SOB A ÉGIDE NEOLIBERAL

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

Como já mencionado, em qualquer dos seus significados, a noção de urgente tende a evocar uma condição de excepcionalidade ou o imprevisto que brota no desenrolar de um determinado processo e ameaça a consecução dos objetivos pretendidos por alguém caso não haja uma pronta intervenção. O significado de rapidez associado à palavra atrai a ideia de tempo premido, de velocidade, remetendo aos conteúdos próprios à ideia 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 realização, nada a mudar, apenas a controlar o inesperado que, instalado e não combatido, dá outro curso a uma situação, alterando a própria natureza em certos casos.

Depreende-se, pois, que a imagem associada ao vocábulo urgência não poderia ser outra que não a de alguma coisa que lembrasse a iminência de um desastre e a condição de emergência a inspirar uma intervenção. Por exemplo, a urgência exigida pelos níveis de fome na África subsaariana, cujas imagens de crianças e adultos prostrados, com ar ausente, incapazes de reagir até mesmo contra as moscas, pousadas às centenas sobre seus corpos, de pronto remetem à certeza de que seguramente morrerão de fome se não lhes for dado de comer. 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 da saúde e da capacidade de agência, sem restrições ou condicionalidade¹⁰, 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, antes de prosseguir é recomendável 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 consequências.

10. GOUGH, 1998; PEREIRA, 2000.

Primeiramente, cabe lembrar que o neoliberalismo decididamente não é um conjunto de ideias 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 ideias sobre os 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. Então o Estado social cede os anéis e, em alguns casos, até algum dedo para preservar as mãos que ameilham as substâncias necessárias à expansão do lucro.

A crise recessiva do início dos anos 1970 abriu as portas para ideias asentadas na plena soberania de um mercado desregulado e em um 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, 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 consequências, 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 assistência¹¹ – 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. No entanto, entendo que nesse contexto em particular se localiza um aspecto de capital importância para a compreensão plena do que está ocorrendo no debate das necessidades humanas, mínimos sociais e direitos sociais, partes substantivas do cenário em que se desenvolve essa reflexão sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, tomada como princípio orientador de políticas públicas.

Partimos de Ferrara (1996) para falar do imaginário enquanto prática social, em que pessoas, datas, espaços passam a ter significados extra e a “constituir representações autônomas” distantes até de suas origens¹². Des-

11. VALLA, 2005.

12. “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 extra 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.” (FERRARA, 1996, p. 45).

sa forma, o imaginário amplia o significado, descontextualiza os signos, que perdem a função de informar, passando a representar “desejos, expectativas, projetos, valores, crenças e hábitos”¹³.

Portanto, 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, ascendendo a uma condição quase mitológica do herói e suas lutas, por exemplo: para construir a nação independente, a família que transfere 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, 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 na 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 conforme os interesses dos países centrais –, a ideia de globalização deixa de vez a imagem de um só povo, de uma só nação que, como utopia, inspirou a criação e o reconhecimento de direitos e fortaleceu o coletivo, concepção esta substituída por uma nova gramática política em que o mercado e as corporações que o controlam erradicariam a ideia de nações, de fronteiras, enfim, de tudo o que pudesse significar limitações ao movimento do capital.

O público cede vez ao privado, pois o mundo do mercado é regido pela ideia de mérito decorrente da iniciativa, da agência individual, e em que desigualdades são positivas por emularem a sua superação. A contingência de permanecer fora ou de ser posto para fora desse mundo só se explicaria na falta de disposição e de engenho, resultantes de falha no caráter do indivíduo, de acordo com o entendimento de Hayek e seus pares.

13. “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).

As relações de subordinação associadas à hegemonia da nova ordem mundial empreendem movimentos aparentemente antagônicos para que sejam efetivas. Ao mesmo tempo em que unificam, estilizando fronteiras e restrições, homogeneizando espaços e indivíduos na busca de tornar a tudo e a todos idênticos, também fragmentam esses mesmos espaços e indivíduos, como mecanismo indispensável à “dominação-subordinação” que, para se realizar, requer uma condição de não identidade ou de estranhamento entre espaços e indivíduos¹⁴.

Em relação ao espaço, Ana Fani Carlos (1996) 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 estilizando lugares, práticas, memórias no movimento de ocupação privada por parte de distintos segmentos da sociedade, em um ritmo de atração e expulsão que transforma espaços, indivíduos e percepções, substituindo identidade por fugacidade e produzindo uma condição de estranhamento em que o homem e o 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 necessidade¹⁵, 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

14. “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).

15. 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.

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 há a supremacia do mérito individual e dos expedientes que o acompanham, desejos e aspirações, que assomam à posição de necessidades em um imaginário social que busca a identidade não mais na promoção da igualdade dos direitos ao que é primordial ao desenvolvimento humano, e, sim, em uma igualdade, forma e comportamento que a tudo e a todos iguala pela pasteurização das diferenças.

O movimento que pasteuriza valores, diferenças e necessidades, homogeneizando-os em um único e exclusivo conjunto de desejos, expectativas e determinações, evoca uma ideia da física da dobra espacial em que tempo e espaço ganham um novo sentido. No caso, seria uma “dobra social” a relativizar diferenças, valores e tudo o que em uma sociedade de classes sustenta a sua hierarquia interna, por meio da manipulação do imaginário social fragmentado pela velocidade das transformações em um mundo onde o efêmero e o 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 veem-se alterados. Passam a valer e significar mais sob o impacto da velocidade com que as transformações ali gestadas determinam “novas 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 ideia 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 em que o valor de uso deixa de ter importância para a consecução seja da produção, seja da venda das mercadorias, permite “o desencaixe das relações econômicas através do tempo e espaço” (p. 182).

Vê-se assim que os efeitos provocados pela hegemonia do mercado sobre tudo e todos encerram riscos importantes à consecução daqueles direitos sociais na medida em que, ao se enredarem na vida privada, como bem lembra

Ferrara (1996), tornam o cotidiano igual – o mesmo imaginário para todos –, estilhaçando a individualidade ao mesmo tempo em que isola os indivíduos.

Investigando os efeitos da nova métrica do capitalismo globalizado e seus desdobramentos 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. Bauman¹⁶ apresenta outro lado não menos aterrorizante da exacerbação do individualismo que isola as pessoas quando fala das buscas pessoais, como a de ter uma vida autêntica, sempre traduzidas na necessidade de consumir. E pior: o que está em questão é o “valor de uso de tais bens, e não do próprio valor de uso”. Daí advém, como bem diz o autor, a autoderrota. Depois de um alívio fugaz, a frustração.

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

Segundo Pereira (2000, p. 67), em seu estudo sobre necessidades humanas e os contenciosos que envolvem seus significados e conteúdos – reportando-se a Len Doyal e Ian Gogh, autores da obra *A theory of human need* –, o que diferencia as necessidades básicas das demais categorias é “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”.

Sob essa interpretação, a satisfação de 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 e sociais, tais requerimentos 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 a sua essencialidade no desenvolvimento da pessoa humana.

16. Apud GIDDENS, 2002.

A imagem que acompanha essa ideia é bastante diferente daquela associada às compreensões de Bauman e Sennet citadas anteriormente. Nada há aqui que remeta a frustrações, à autoderrota. O risco de não ter as necessidades atendidas equivale ao comprometimento da existência do indivíduo, em uma interpretação muito mais complexa do que o esgotamento da vida. O campo dos desejos, das frustrações, das ansiedades, enfim, de tudo o 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 a 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 ideia difusa de pertencimento a partir de uma mesma igualdade a ser vivida por todos, em todos os lugares e espaços. Não são levados em conta os efeitos das realidades sociais, econômicas, políticas, tratando-os como se estivessem escritos ou encenados em um 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 forjada com imagens e símbolos que remetem às ideias de sucesso, êxito, poder. Portanto, não se esgota no possuir a condição do pertencimento. Para ser igual é preciso ser reconhecido como possuidor.

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 merca-

do. 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 da homogeneização de padrões, hábitos e práticas de consumo, tende a promover aquilo que é próprio do campo dos desejos à condição de necessidades.

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 se assenta 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 ideia de mérito contida na ação individual, valores estes 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 o 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 melhor possibilidade de superar as assimetrias sociais, todas elas resultantes de imperfeições de um sistema sujeito a regras, leis, impostos e taxas, originadas em um Estado interventor e inimigo do progresso que o mercado poderia assegurar.

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

Nos domínios do mercado é que a ideia de “frustração duradoura das necessidades”¹⁷ 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 ideia de necessidades um significado bem distante daquele associado a tudo o que, uma vez não adequadamente aten-

17. BAUMAN, 1999.

dido, possa significar “sérios prejuízos”¹⁸ à existência física, à capacidade de agência e à autonomia crítica do indivíduo.

O entendimento sob o prisma do imaginário globalizado e a subjetividade dos significados de ansiedade, alegria, desejos, amalgamados à polissemia encerrada na ideia 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.

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, conforme 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 ideia da supremacia do mercado, contrastando com a ineficiência do Estado, atingiu e convenceu uma esmagadora maioria na sociedade. Assim, foram facilitados sobremaneira empreendimentos de reforma que, sob o neoliberalismo, perderam 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, em um 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 de “mercadorização” de direitos – a adoção da ortodoxia econômica a privilegiar os fluxos de capitais especulativos em detrimento dos gastos sociais exatamente pela “conversão” à ideia 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 de políticos tomados como progressistas, ou de esquerda, ressuscitando, como no caso do Brasil, a ideia de um crescimento a ocorrer no futuro, para o qual antes é exigido “suor e lágrimas”, como sempre vertidos pelas classes populares.

18. PEREIRA, 2000.

Contudo, essa “construção do consenso”¹⁹, 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 consequências imediatas, ignorando as suas causas.

Mas, neste 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 soluções. Ao contrário, as iniciativas se esgotam em si mesmas, porque motivadas pela convicção de que os desarranjos sociais, antes de tudo, se devem à insuficiente qualificação dos indivíduos, resultando em dificuldades para que identifiquem e se apossam 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 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, a garantia de acesso aos mínimos de subsistência, suficientes para a superação dos riscos envolvendo a sobrevivência biológica dos indivíduos –, substituído por uma nova gramática política que envolve a

19. CHOMSKY apud BORÓN, 2004.

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 ideia 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, 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 ideia do pleno desenvolvimento suscita é outro significado muito mais profundo para a sobrevivência, que é substituída pela noção de vida digna, pressupondo um conjunto de requerimentos para a sua sustentação tanto no plano físico quanto social, econômico e político, comuns a todo e qualquer ser humano. O fato de, em razão das assimetrias sociais, tais requerimentos se apresentarem com diferentes níveis de exigências para serem convenientemente atendidos, desde 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 de forma condigna.

Abordagem interessante é a que oferece Brage (1999) ao se debruçar sobre a 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)²⁰, Brage nomina as necessidades biológicas como necessidades de sobrevivência ou vitais. Isto posto, aponta para uma ampliação dos conteúdos abarcados pela ideia de sobrevivência que, afora aquilo que são requerimentos do organismo biológico, contempla também a sobrevivência social enquanto membro de uma comunidade, sua condição de civilidade etc. Ante a amplitude que o

20. Apud BRAGE, 1999.

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 ideia de que as necessidades de sobrevivência compreendidas nos marcos da manutenção biológica da vida constituem algo como necessidades prévias ou condições dadas *a priori*. Assim, em qualquer situação em que essas precondições estivessem regularmente satisfeitas, os problemas da sobrevivência que inquietam grande parte da população do planeta estariam resolvidos. Nesse caso, a sobrevivência se esgotaria em si mesma, a partir de seu significado mais estreito, ou seja, o da garantia dos requerimentos necessários à sustentação biológica da vida. Constatando que tal dimensão é insuficiente para dar conta dos conteúdos de liberdade e de pertencimento evocados pela ideia de necessidades de sobrevivência posta inicialmente, o autor 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 existem pré-requisitos 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 destas remetem 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 identifi-

cam necessidades básicas comuns a todas as pessoas, independentemente 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 o 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 ideia dos mínimos sociais, que eu me debruce sobre a polêmica envolvendo a noção de necessidades humanas e sua provisão.

A ideia de que as necessidades humanas traduzem aquele conjunto de requerimentos que, se não devidamente contemplados, podem acarretar sérios danos ao desenvolvimento integral das pessoas suscita uma interrogação 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 afirmar que, conquistada 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 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 podem extrair da investigação anterior. Tal exercício deverá resultar em uma de duas possibilidades.

A primeira: 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 segunda, com a qual mantenho total convergência: tomar a alimentação como um dos requerimentos que, juntamente com outros de ordens diversas, compõem as “fontes de energia” que 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.

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 a sua manutenção.

Para o senso comum, na medida em que o indivíduo assegure de modo permanente o acesso aos alimentos que atendem 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 em 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 estas só poderiam ser atendidas a partir de engenho e arte individuais, como Gracián (1999) se refere aos atributos de mérito das pessoas.

A possibilidade de estabelecer uma hierarquia entre as necessidades primordiais remete a uma dupla confusão. Primeiramente, a noção de primordial, que na sua tradução mais apurada se refere a tudo aquilo que não existe fora da integralidade que a qualifica, perderia totalmente o sentido no momento em que se aceitasse a possibilidade de fragmentar essas necessidades a partir da eleição de uma em detrimento das demais. Se é possível distinguir entre as necessidades básicas as mais importantes, forçosamente é preciso admitir que a noção de básico carregaria uma imprecisão quanto ao seu significado que, para ser superada, exigiria que se tomasse como sentido da ideia aquele que evocasse uma noção de fim visceral. Decididamente, o fim da existência física do indivíduo não deve ser parâmetro para tais hierarquizações, afinal tão absoluta 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 levariam à cessação da vida do indivíduo quando não atendidos. Ilação incontornável desse raciocínio a ideia de que, uma vez mantida a vida, tudo o mais que uma pessoa pudesse pretender para se desenvolver dependeria muito mais dela, de sua capacidade de empresa, que de obrigações atribuídas a alguém ou a 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. Passa, portanto, para o campo do dever individual. Esta 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:

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. (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 (1982) em que o autor fala das necessidades naturais segundo um conceito de “limite da simples existência”²¹.

A argumentação de Heller é reforçada pela formulação de Brage, segundo a qual estar-se-ia lidando com necessidades toda vez que a possibilidade do não atendimento de condições indispensáveis à existência humana implicasse riscos de destruição da sociedade. 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, se 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

21. “[...] 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” (Apud BRAGE, 1999, p. 52).

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, que as aspirações; de outro, aqueles 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 se prenuncia simpático aos defensores do tratamento objetivo da questão.

Para Braybrooke²², as críticas mais volumosas à ideia de que as necessidades poderiam ser identificadas ou qualificadas têm origem na teoria econômica. De um lado, recaem sobre os pensadores que destacam a excessiva fluidez do termo, acentuando seu caráter ambíguo, que chega mesmo a abrigar falsas necessidades ou a fazer com que o significado do termo seja ampliado e alterado no embalo dos desejos, das aspirações individuais; de outro lado, as críticas 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 às convenções que se alteram de sociedade para sociedade. Isso pode significar não distinções entre necessidades, mas, possivelmente, a existência de níveis diferentes de intensidade para o atendimento dos requerimentos em cada cultura. Essa imprecisão de forma sugere, segundo Braybrooke, possíveis resistências à construção de uma noção de necessidades comum a toda a sociedade. Mas decididamente nem isso e nem as críticas mais pesadas dos economistas são suficientes para desalojar a ideia de que necessidades existem e podem ser identificadas.

Para tentar definir o significado das necessidades, Lucas e Añon (1996), também citados por Pison (1998), concentraram-se nas consequências resultantes de falhas na provisão de uma necessidade, observando o resultado sobre a “integridade somática ou psicológica de um indivíduo”²³, o efeito físico e psicológico que determinada privação pode causar em uma pessoa.

Já a pesquisadora 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

22. Apud PISÓN, 1998.

23. “O método que se segue consiste em examinar a privação contínua de uma necessidade em termos de suas consequências 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 ideias 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).

e básico. Para ela, enquanto o mínimo remete ao sentido de menos, de suficiência limítrofe, o básico aponta para outro lado, para a plenitude, para a 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. (p. 26).

A dimensão do básico reforça a convicção de que a noção de necessidades remete a um plano em que os significados de tudo o que conforma o sentido de vida humana são tomados pela mais profunda radicalidade, ou seja, são tomados por aquilo que têm de mais essencial. Exatamente por isso é que a ideia de provisão mínima não pode ser aceita, pois, afora 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 serem atendidos em níveis – do mínimo ao máximo – enfraquece a ideia 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 ideia de mínimo, que remete ao limite inferior de atendimento de determinada demanda, não 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 (1998), qualquer situação de privação reflete imediatamente na conjuntura de vida das pessoas, sendo que a manutenção dessa condição pode, sem dúvida, promover uma degradação irreparável no estado humano. As insondáveis dimensões do pensamento e do imaginário podem produzir “imitações” desses estados de privação a partir de “danos subjetivos” muito difíceis de serem apartados daqueles de ordem objetiva. Contudo, ressalta o autor, uma necessidade humana básica é aquela que, não satisfeita, pode conduzir à degradação do ser humano, chegando à condição infra-humana. Para o autor, é a fronteira entre a vida humana e a infra-huma-

na que “torna possível diferenciar as necessidades dos desejos” (p. 166).

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

Como enfatiza Pereira (2000), quando se analisam 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 ínfimo direito. Ou, em outros termos, que o merecimento, confirmado pelo esforço e empenho, permita que ele readquira as condições para prover sua vida a partir da alocação da sua renda, da melhor e mais racional maneira que lhe aprouver. Dos pobres, diz a autora, é exigido o máximo esforço até quando o mínimo não lhes é garantido²⁴.

Patenteia-se, aí, 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 representasse avanços em seus desenvolvimentos. Em uma linguagem direta, pode-se assumir que Hayek simplesmente descarta a ideia 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 ao mérito, ao merecimento, o que é tão genérico quanto imensurável.

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 ao esforço despendidos – para o mercado, em que interagem todas as pessoas da sociedade, os resultados é que são reconhecidos, portanto, aquilo que é mensurável.

24. “Em nenhum momento 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).

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 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, 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 quanto a ausência delas não são da ordem do mercado, mas 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 agir – a pessoa que tenha a pretensão e aquela para quem foi dirigida a demanda e que tem o poder de agir –, o faça vinculado 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, prevalecem a imprecisão e a 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 para 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 necessida-

des 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 apud ESPADA, 1999, p. 34).

Na medida em que os infortúnios são atribuídos ao próprio indivíduo, a reparação pela via da intervenção de outros ou das organizações-governo, por exemplo, se dá por fora da ideia de justiça social. 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 oferecer ao naufrago uma boia, sem, contudo, resgatá-lo do mar onde se encontra, na convicção de que com esse “apoio” conseguirá, por seus próprios meios, chegar à terra firme²⁵.

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 de qualquer tipo de negociação, posto que o 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.

Em uma primeira abordagem, Rawls (2002) formula de modo provisório

25. “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, 1999, p. 79).

os dois princípios da justiça, anunciando que, ao longo da obra *Uma teoria da Justiça*, procederá a enxertos e exclusões até obter uma noção mais bem-elaborada deles. A proposta aqui não é comentar o conteúdo de todo o estudo, mas apresentar partes da argumentação 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 (2002) 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. (p. 64).

Para o autor, 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 a da renda não necessariamente devam ser iguais, deve ser “vantajosa para todos”, e o acesso às posições de poder e de comando deve permanecer aberto a 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, além da participação, em relação às liberdades básicas, não estão amparados por nenhum dos dois princípios. E conclui que devem ser tomados inicialmente como uma concepção mais geral de justiça. Considera, ainda, que os valores sociais como a liberdade ou a renda, por exemplo, devem ser distribuídos de forma igualitária. E que a injustiça “se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos” (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 devem ser superados ou reformulados. Em uma sociedade justa, afirma ele, o que é garantido pela justiça não pode ser joguete político e nem usado em nome de interesses sociais.

Decorre dessa convicção sobre o primado da justiça que a injustiça só poderá ser tolerada para evitar outra maior. No entanto, 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 importaria a imediata superação dessas normas e leis. Isso reafirma a vigorosa oposição de Rawls em relação a qualquer posição injusta, em rejeição à noção das “diferenças naturais” a que Hayek e Nozick se apegam para negar a procedência da justiça social.

Interessante também é a explanação do jurista Ronald Dworkin ao argumentar as razões pelas quais os liberais devem prezar a igualdade. Ele, assim como o filósofo Rawls, defende opiniões de extração liberal não ortodoxa no plano da justiça e dos direitos, e suas colocações têm oferecido robustas argumentações para o enfrentamento das concepções neoliberais radicais congêneres de Hayek e de outros sobre justiça e direitos sociais e econômicos.

De acordo com Dworkin (2005), o liberalismo não é uma teoria política única, podendo ser identificadas no corpo de suas ideias 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 ideia de que o governo não deve tomar partido em questões morais e apoia apenas as medidas igualitárias que sejam 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. (p. 305).

Prosseguindo na sua argumentação, Dworkin preconiza 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 a ter menos da parcela igual dos recursos da sociedade para que outros possam ter mais dos recursos que lhes

faltam. Tal 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 à procedência da noção de justiça social.

Ronald Dworkin ressalta que as pessoas não começam as suas vidas de patamares iguais. Uns desfrutam das riquezas de suas famílias, de condições objetivas de acesso à educação formal, à cultura etc. Estes são diferenciadores impossíveis de serem ignorados quando tomada a sociedade concreta. Tais condições, sua existência ou a ausência delas, são reconhecidas pelo mercado e recompensadas ou, nos casos de ausência, punidas 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 têm 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 autorrespeito vejam a comunidade como a sua comunidade e considerem o futuro dela como seu futuro” (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. Ao mesmo tempo em que reforça os conteúdos dos direitos civis e políticos – pedra de toque da concepção liberal clássica –, a ideia de pertencimento associada à condição de detentor de autorrespeito aponta para a “inegociabilidade” de requerimentos capazes de sustentar as condições de agência

e participação que dão forma concreta àquela condição.

Deparamo-nos aqui com 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 ideia de desproteção.

No contexto dos requerimentos para a garantia do autorrespeito, ponto de arranque da ideia de pertencimento, a noção de mínimo adquire a conotação de básico. Os mínimos necessários seriam, assim, 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 autorrespeito – e nesse caso pode-se perfeitamente entender tratar-se dos requisitos à saúde e à capacidade de agência e participação crítica – reforça a ideia 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 à imagem de um atendimento a partir da constatação da impossibilidade de o indivíduo poder, ele mesmo, garantir a provisão de suas necessidades. Afrouxa-se, dessa forma, 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 sim ato humanitário destinado a garantir a existência física da pessoa, ao mesmo tempo em que a provê com meios – no mais das vezes, um montante de renda transferida pelo Estado – para que ela mesma possa se (re)localizar no espaço do mercado em que deverá negociar a sua autonomia.

Em *Princípios de economia*, o economista Alfred Marshall oferece algumas passagens que podem levar a uma compreensão interessante sobre a negação, por parte da nova direita, da existência de direitos sociais e justiça ou injustiça social. Filtrando a confusão entre necessidades e desejos, recorro a Marshall (1982, p. 110) para demonstrar que se pode encontrar um conjunto de artigos de absoluta necessidade que “se distinguem das coisas necessárias convencionalmente e daquelas necessárias à conveniência”. 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 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*. Depreende-se, portanto, que Marshall acata a ideia de uma categoria de necessidades cuja provisão deve ser inquestionável. Contudo, e aí parece residir a explicação para essas necessidades não serem tratadas de modo diferente de como 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-se 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, alerta para a conveniência da manutenção dessa renda em um patamar tal que não estimule os desejos que acompanham a riqueza, levando ao seu mau uso, à ostentação.

Ao concordar com Daniel Bernouilli²⁶, Marshall argumenta que a noção de satisfação decorrente da renda se inicia a partir do momento em que a pessoa consegue o suficiente para se manter. E pondera que, por sua natureza, o homem rapidamente se degenerará caso não se dedique a um trabalho árduo, caso não enfrente dificuldades em seu caminho. Em outros termos, o trabalho árduo é o único modo de a pessoa ver suas habilidades desenvolvidas e de realizar-se como ser humano. Isto, por outro lado, significa que reveses comuns em um mundo construído sob relações desiguais devem ser considerados da responsabilidade de quem os sofreu.

Marshall transmite em seguida uma mensagem que conserva a ideia do trabalho árduo, da luta pelo ideal, mas remete tudo isso a um plano de felicidade conformada ou, em outros termos, a um campo em que o ideal seria o atendimento das necessidades básicas a partir dos acessos que a renda obtida pelo trabalho poderia proporcionar. O autor constrói com palavras impregnadas de um sentido ético, quase religioso, um engodo para os trabalhadores em geral²⁷.

26. Apud MARSHALL, 1982.

27. “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

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 de injustiça, não haveria um critério que, empregado, garantisse uma distribuição justa.

No instigante diálogo que o socialista inglês Raymond Plant (1999)²⁸ trava com Hayek, o primeiro afirma que, mesmo não sendo possível prever resultados, é rigorosamente factível antever as consequências para quem participa do espaço do mercado. E faz três observações com conteúdo de conclusões, as quais desenvolverá ao longo de sua argumentação. A elas retornarei mais adiante. Na intenção de confrontar as conclusões de Alfred Marshall sobre a conquista da felicidade na intensa labuta dos indivíduos no mercado, no momento destaco a assertiva de Plant segundo a qual aqueles que entram com menos no mercado tendem a ter também menos ao final, e isso é um fato empírico reconhecido como válido. Tomando essa conclusão como ponto de partida, a ideia de Marshall sobre necessidades primordiais atendidas na esfera do mercado implicaria duas constatações possíveis.

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

Já a segunda, derivada diretamente 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, de generosidade e de humanidade²⁹ trataria de assegurar esses mínimos. Uma vez acatada essa compreensão, destaca Espada (1999), a situação de insegurança seria remetida ao campo da desobrigação, levada pela compreensão liberal de que ninguém pode ter direito à caridade de outro.

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 frequentemente 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).

28. Apud ESPADA, 1999.

29. ESPADA, 1999.

A conclusão imediata e clara permitida por essas argumentações, a partir do raciocínio de Marshall, é que existem necessidades primordiais comuns a todos. Contudo, a garantia de atendimento destas estaria associada às condições objetivas individuais, à capacidade de as pessoas adquirirem no mercado tudo o que seria requisito para a 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 de Marshall tratada anteriormente, somente o empenho no trabalho árduo e permanente levaria o indivíduo a essa condição de autonomia, impedindo-o de se degenerar. Em resumo, a garantia de acesso estaria condicionada à disponibilidade de renda originada no “trabalho árduo”, que permitiria ao indivíduo prover as 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 ideia de que a sua admissibilidade feriria mortalmente direitos individuais, estes, sim, responsáveis pela autonomia e pela 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 de suas estruturas de poder para com aqueles que enfrentam situações de privações que possam lhes ameaçar a condição de cidadão. A obrigação moral de superar tal situação é remetida tanto para o campo das obrigações negativas, em que a filantropia reina absoluta, quanto para iniciativas que – assentadas na ideia de autonomia como sinônimo de garantia de consumo de bens e serviços no mercado – focalizam a atenção nos mais vulneráveis entre os socialmente vulneráveis. Pela via da transferência de renda, mais uma vez se entende que tais ações armam esses desgarrados com os requerimentos mínimos de sobrevivência.

A questão alimentar, se tomada sob o signo dessa compreensão, 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 em uma situação de fome e desnutrição. Seriam as únicas soluções para o problema a doação de alimentos suficientes a uma dieta nutricional adequada ou a transferência de uma quantidade de renda para ser gasta no mercado, com o mesmo fim.

Ao 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 Fome Zero, de 2003 –, tudo indica a prevalência de uma interpretação do problema a partir de um enfoque segundo o qual a noção de segurança alimentar se consubstanciaria por oposição à ideia de insegurança alimentar, mediante a garantia de acesso aos alimentos, de modo a afastar a fome e a desnutrição e a 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, outro olhar de cunho socialista que defende o alargamento e o aprofundamento da noção de democracia e cidadania, Raymond Plant desenvolve um refinado raciocínio sobre necessidades, direitos e justiça em um contexto de desigualdades, tomando-os como condições básicas à cidadania democrática, que remete ao gozo pleno de saúde, capacidade de agência e autonomia crítica por parte de todos os indivíduos.

Sua argumentação, com a qual assumo forte identidade, tem uma função estratégica. Ao desenvolver a noção de necessidades humanas básicas e a ideia de que sem seu correto atendimento a própria sociedade corre risco – pelo menos da sociedade como a entendemos, e não como a soma das existências de indivíduos, cada qual com seus interesses –, fornece substância para uma compreensão do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e também da questão alimentar para além dos significados que os associam à ideia de um direito à vida posto como pré-requisito para a existência dos demais.

Já o diálogo que Peter Garnsey estabelece com os opositores da noção de justiça social e de necessidades básicas objetiva provar-lhes a procedência dessas ideias. De pronto, ele descarta os significados de generosidade e de caridade associados aos serviços sociais. Argumenta que evocam a não obriga-

toriedade na ação de provisão e, por conseguinte, suprimem qualquer direito moral daqueles que seriam objeto dessas atitudes benemerentes; raciocínio este 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 contrário, 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. (GARNSEY 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 a ideia de algo ou de alguém com poderes de sustentar e garantir tais direitos.

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

Diante desse desafio, o autor enfrenta a questão quanto ao fato de as reivindicações sociais poderem ser acatadas como direitos e, uma vez assim classificadas, de serem tomadas de fato como direitos.

A argumentação de Raymond Plant, com vista a comprovar a pertinência dessa proposição bifronte, 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 comporta a ideia de justiça ou de injustiça. Os resultados decorrentes das ações das pessoas no seu interior, afirma ele, não são intencionais nem tampouco previsíveis. Ainda que fossem tais resultados uma questão de justiça social, pondera o autor, 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 de injustiça não se prende aos resultados propriamente ditos, mas, sim, a como se lida com tais resultados. Mesmo admitindo que as ações das pessoas não sejam intencionais, afirma, os resultados destas podem ser previstos. Assim sendo, as pessoas responsáveis por aqueles resultados também são necessariamente responsáveis por seus efeitos sobre as demais³⁰.

Na visão de Espada (1999), Plant acredita ser perfeitamente razoável admitir que quem entra com menos no mercado tende sempre a terminar com menos – embora em um mercado livre não seja possível prever qual exatamente será o resultado econômico de uma determinada ação para um determinado indivíduo. Por conseguinte, mesmo acatando a presunção de não intencionalidade, poder prever as consequências das ações econômicas sobre determinado grupo da sociedade envolveria a assunção moral de todos os participantes das ações do mercado, os quais têm responsabilidade para com aqueles em pior situação. Assim, esse mercado livre realmente estaria sujeito a determinados princípios.

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

A discussão se reveste de particular importância, pois é preciso definir com maior rigor quais os significados a serem de fato considerados. Isso deve ocorrer a partir da identificação das consequências 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 em um campo onde 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,

30. "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 consequências 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 consequências previsíveis de uma ação." (PLANT apud ESPADA, 1999, p. 150).

traduzidos ou não pelo imaginário, exigiriam de modo inegociável o seu atendimento, sob pena de provocar sérios e irreversíveis comprometimentos às capacidades básicas dos indivíduos.

Em relação a essa compreensão do autor, assim considera 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. (p. 152, 153).

Ante a interrogação que faz sobre a admissibilidade ou não da existência de determinados fins humanos, Plant assume que estes, uma vez atingidos, assegurariam a todos as condições essenciais para o 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 proposição que a sobrevivência e a autonomia crítica comuns a todos os seres humanos geram necessidades também comuns a todos, estilizando a ideia 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 imaginou não só ter dado um grau de precisão para a definição de necessidades, fazendo com que uma sociedade pluralista assimilasse a sua existência, tomando-as como expressão daquilo que remete ao sentido da vida, como também afastou do cenário dos direitos sociais a prática comum nos espaços do mercado, a qual se equivoca quanto aos estados de frustração e ansiedade produzidos pela ação de comparar, transformando desejos

e pretensões em necessidades humanas. Como bem nota Gough, os desejos são de fato combustível ideal para atender às necessidades básicas, porém não as humanas, mas as do capital.

Uma vez comprovada a existência das necessidades humanas básicas e, portanto, podendo estas serem tomadas como alvo de direitos, resta ainda enfrentar: deveriam, efetivamente, tais direitos à satisfação dessas necessidades ser reconhecidos como direitos?

Os direitos sociais e econômicos que sustentam a promoção do atendimento das necessidades básicas enfrentam, assim como ocorreu com aquilo que os inspirou, fortes resistências. Mesmo em circuitos bastante sensíveis às questões sociais associadas às falhas de atendimento às necessidades humanas básicas, a ideia de que tais direitos existem e exigem concomitância e integralidade para a sua consecução envolve inúmeros contenciosos. Não é incomum se deparar com formulações que tentam sobrepor em importância algumas necessidades e direitos em relação a outros da mesma natureza. O debate que Plant trava com as ideias de Maurice Cranston é bem esclarecedor.

Para Cranston³¹, 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, à universalidade e à condição primordial confirmam sua procedência quando aplicados à natureza dos direitos de primeira geração, 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 haver alguém com a determinação (disposição) de agir ou de permitir que tal requerimento seja preenchido. Sob a ótica de Cranston, os direitos individuais englobam apenas deveres negativos (de tolerância), os quais não envolvem recursos.

Conforme Plant, o fato de existirem ou não recursos disponíveis não invalida a existência dos direitos individuais e não sustenta a inexistência dos outros. Ele arremata com um exemplo tomado a partir dos direitos à vida,

31. Apud ESPADA, 1999.

à liberdade e à propriedade. O que é demandado para a realização desses direitos exige bem mais do que a simples tolerância contida na ideia 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 no teste aqueles direitos, 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 ideia de que determinado direito só se aplicaria às pessoas que se encontrassem em determinadas situações, Plant rebate: “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” (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 ideia 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, assegurar alimentação, segundo os requerimentos biológicos, deve ser também um direito, pois tanto um quanto o outro trazem consigo o risco de, se não assegurados, levar à morte.

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

Após considerar comprovado que reivindicações sociais podem ser tomadas como direitos sociais, Plant parte para o passo seguinte: argumentar que, mais do que serem vistas como direitos, pelos seus conteúdos essas reivindicações devem ser vistas como tais. Seu raciocínio concentra-se na superação de duas questões para ele fundamentais: primeiramente, investigar se existe de fato um dever moral de prover as necessidades básicas das pessoas. Em seguida, se debruçar sobre a 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 o 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 justificação 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 ideia de provisão é de outra ordem.

Tomadas as necessidades básicas como o conjunto de requerimentos primordiais, inegociáveis, cuja provisão é exigida previamente para que os indivíduos possam cumprir com suas obrigações, atingir 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 a compreensão de que as necessidades básicas se constituem 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 do 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 dever³². Depois Plant se contrapõe 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 ideia de que há um dever positivo de facilitar os esforços dos outros para permitir atingirem seus fins. 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 formula-

32. "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).

ção 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, trazem para a discussão a ideia de liberdade e de autonomia como condições essenciais para se viver uma vida com sentido. Essas duas categorias, liberdade e autonomia, merecem por parte do autor um bem cuidado desenvolvimento que apresento a seguir de modo resumido, como fecho do pensamento do autor e, ao mesmo tempo, como introdução das ideias de Gough e Pereira, com o que encerro o capítulo.

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

Nos desenvolvimentos que se seguiram, mesclando 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 à sua formulação, o autor refina suas argumentações sobre a importância de uma teoria das necessidades e sua realização fora dos marcos do mercado³³. Emerge daí, o que foi 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, os serviços sociais destinados ao atendimento das necessidades básicas deveriam ser encarados 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 formulação, Plant apresenta a ideia de que é essencial buscar uma distribuição mais igual desses bens básicos, de modo que a liberdade – entendida nesse caso como a posse efetiva de saúde adequada, capacidade de agência e autonomia crítica plenas por parte de todos os indivíduos – tenha, do melhor modo possível, o mesmo valor para todos.

33. "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 coletiva 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).

O raciocínio aponta para um significado, para a garantia de igualdade, ao contrário do pensamento liberal clássico, que, grosso modo, advoga a igualdade pela igualdade, residindo nessa fórmula a natureza negativa dos direitos civis e políticos. Na formulação de Plant, a conquista da igualdade entre todos os indivíduos só adquire substância se, por meio dela, estiver garantida a liberdade positiva de todos na sociedade.

A instigante noção de liberdade positiva tem suas raízes na superação da ideia de que seria suficiente assegurar a todos as aptidões e as 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 estivesse investido da capacidade de determinar as aptidões dos demais membros da sociedade. A possibilidade de haver 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 ideias que poderia ser aceito sem ferir a noção de liberdade contida nos direitos civis e políticos.

Valendo-se dessa construção de Hayek, Plant desenvolve um raciocínio criativo para 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 outros³⁴.

Na sequência 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 na autonomia crítica para todos os indivíduos, asseguradas pela adequada satisfação das necessidades básicas de cada um. Isso implica

34. "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).

a obrigatoriedade de uma distribuição mais igualitária dos bens primários, como se refere Rawls a essa categoria, responsáveis por garantir a todos 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 alcançar o valor justo da liberdade para todos. Nesta afirmação reside a possibilidade de serem aceitas como legítimas todas as iniciativas empreendidas para a obtenção do justo valor da liberdade.

Contudo, ainda que admita serem legítimas as iniciativas destinadas à garantia de provisão dos bens básicos, Plant o faz na presunção de que aqueles que têm as 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. E assim, por reciprocidade, nada oporiam à redução do valor da sua liberdade para que os excluídos também pudessem dela usufruir.

O argumento apresenta alguns complicadores. Tanto podem ser levantadas restrições relativas às dificuldades de graduar a diminuição e a elevação do valor da liberdade conforme a situação particular de cada indivíduo, quanto também parece risível acatar a possibilidade de aqueles que têm mais se verem diante da obrigação moral rigorosa de ceder e aceitar reduções, possibilitando aos que têm menos melhorar a sua situação. Com raciocínio semelhante, Espada pondera que a argumentação de Plant na defesa do justo valor da liberdade somente ganha substância se unida à presunção de igualdade e à igualdade de liberdade política, que apresento a seguir em rápidos comentários.

Essencialmente, a 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 a ter mais condições na definição da política e no controle dos políticos do que os pobres.

O mesmo raciocínio é aplicado pelo autor ao se referir ao sistema jurídico. Ele destaca que os direitos iguais perante a lei seriam tão menos iguais quanto fossem distintas as capacidades de as pessoas contratarem profissionais do direito para defendê-los. Diz ainda que, para os 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 possuísem.

Embora cercado de certas tensões provocadas pelo embate com posições do liberalismo clássico e, principalmente, com aquelas desenvolvidas pelas formulações neoliberais, a defesa de Plant sobre a noção de liberdade positiva – no contexto dominado pelo reconhecimento da existência de necessidades humanas básicas e dos 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 deve, 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, o conceito e as dimensões da noção de SAN serão analisados e confrontados intensamente com as concepções de necessidades humanas, e seus requerimentos, desenvolvidas por Gough, Pereira, Brage e Pisón, entre outros.

ANALISANDO A INTERSETORIALIDADE

Foi longo o caminho das discussões em torno da noção de Necessidades Humanas Básicas (NHB) e dos direitos sociais, econômicos e culturais que dão suporte à sua realização. Como vimos, as NHB fazem parte do conjunto de requerimentos primordiais sem os quais a vida não pode ser vivida com sentido. A natureza inegociável desses requerimentos determina que a 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, de uma capacidade de agência sustentada por uma autonomia crítica que permita ao indivíduo compreender a realidade na qual está inserido e projetar as mudanças – conduza 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 circunscrevem à dimensão nutricional. Isso seria simplificar a noção de vida e pensá-la nos marcos da sobrevivência biológica, enfraquecendo o conteúdo de humanidade que ela encerra, visto que o centro da questão é a existência do homem em sociedade.

Quando Gough (1998), Pison (1998) e Pereira (2000) apresentaram as suas ponderações sobre as necessidades humanas básicas e a “inegociabilidade” quanto ao seu atendimento satisfatório, ainda que isso não esteja explícito nas argumentações, as NHB foram tomadas no sentido dado por Valente (2002): como 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 envolvem. Entende-se atendimento satisfatório aqui como condição básica para que todo indivíduo possa gozar de saúde plena, capacidade de agência e autonomia crítica na condição e no desenvolvimento da vida, que, de acordo com Gough, seria um dos *satisfiers* presentes e essenciais à promoção de uma vida com sentido.

Em outros termos, como integrante dos requerimentos necessários à satisfação das NHB, a alimentação adequada deve ser tão considerada na sua condição multidimensional quanto a noção de pleno desenvolvimento humano requer para ser adequadamente compreendida. Logo, a sobrevivência, que, em um primeiro impulso, pela forte carga emocional que o vocábulo carrega, é identificada com a ideia de mera satisfação biológica, ganha um novo e mais complexo significado. Isso em virtude da relação desenvolvida pelo ser humano quanto ao processo de alimentação, transformado em um ritual em que diversos fatores emocionais e culturais se entremeiam³⁵.

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 à nutrição seja assegurado, como salienta Valente (2002, p. 111) – é, antes de tudo, um dever do Estado e da sociedade, como acrescenta 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”.

A natureza de direito básico atribuída ao DHA não só reafirma a sua indivisibilidade como também condiciona a sua realização à efetivação concomitante dos demais direitos de natureza similar. Assim, 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 fosse uma precondição para a existência do indivíduo como ser humano.

35. “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).

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 os seus requerimentos nutricionais. A obrigação rigorosa do Estado e da sociedade para com a garantia da SAN está inserida no campo das responsabilidades quanto às garantias requeridas para que cada indivíduo possa viver sua vida com sentido.

O entendimento parece ter se consolidado no pensamento político, técnico e acadêmico ainda no final dos anos 1990. No entanto, 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 ideia 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 das pessoas pobres aos alimentos necessários à sobrevivência.

Nas seções a seguir, apresento de modo condensado o histórico da evolução do conceito de SAN e as principais interpretações de seus significados e conteúdos. O objetivo é, ao final, comprovar a validade e a atualidade da compreensão de segurança alimentar como um conceito em desenvolvimento, porém assentado na ideia de que a alimentação e o direito humano que a acompanha e a sustenta, mais do que estarem vinculados somente à sobrevivência biológica, estão intrinsecamente ligados à noção de pleno desenvolvimento humano, com todas as dimensões que essa condição possa assumir.

A 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 ideia que lhes sirva de contraponto.

A ideia de segurança, de seguro, de garantia e outras similares podem ser longamente descritas quanto aos significados que possam assumir. Porém, dificilmente a compreensão do que se está tratando poderá superar a simplicidade, a limpidez e a 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 Antiguidade, quando a alimentação estava associada à produção dos alimentos por aqueles que os consumiam, a distribuição e a 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 frequência determinaram procedimentos relacionados com a estocagem e a adoção de costumes que atribuíam a certos segmentos do clã a 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 aplacar o problema 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 500 a.C. e 250 a.C., ao longo dos Treze Pontos em que dividiu o trabalho, Sun Tzu, o estrategista chinês a quem é atribuída a autoria do livro, em diversas passagens faz menção às provisões alimentares e a seus usos, fosse para manter o exército unido, fosse para preservar os campos de produção ou, ainda, para impedir que o abastecimento do adversário fluísse.

Certamente não é desconhecida da maioria das pessoas a grande fome do Egito na Antiguidade e os cuidados que, graças às precauções de José, impediram que milhares de súditos e escravos do faraó fossem dizimados pela fome. 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, na submissão e na 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 na ampliação do poder terreno, ou nas suas representações etéreas, na garantia da vida e da organização da socie-

dade, nos avanços dos procedimentos de produção, estocagem e distribuição. É compreendida a partir de situações de privação ou pelo menos de risco de escassez de alimentos.

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 aos alimentos por parte de indivíduos que, como homens livres, sobreviviam de seu trabalho.

Mas certamente não era só uma questão urbana que conformava a problemática do acesso regular aos alimentos. Juntamente com as limitações de ordem técnica, que dificultavam o crescimento da produção na velocidade necessária para atender tanto os produtores quanto às demandas da população citadina em desenvolvimento, havia dificuldades com a geografia e com os meios para a construção de canais de escoamento da produção, além de oscilações frequentes 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 de cobranças em espécie, a 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 a 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 riscos à estabilidade política do poder das elites levaram cidades como Roma, Constantinopla e 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 regular³⁶.

Ao longo dos 47 capítulos de *A história da alimentação*, organizada por Flandrin e Montanari (1998) – autores respeitados por suas investigações relacionadas com a história da humanidade e o papel da alimentação nesse processo –, é reafirmada a ideia de que a questão alimentar, para que seja

36. GARNSEY, 1998.

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, política, desenvolvimento tecnológico etc. Cabe ainda destacar que tais dimensões remontam 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 impostas pela breve incursão sobre a questão alimentar na Antiguidade, é possível afirmar com razoável segurança que, não obstante as diferenças profundas entre aquela realidade e a realidade do mundo moderno, ela traz luz às discussões atuais sobre a concepção e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. A ideia 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.

Em uma primeira aproximação, é possível que o mercado onde se realizava o comércio alimentar estivesse sempre sujeito a um expressivo feixe de problemas relacionados ao fornecimento e à circulação dos produtos, o 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 acabaram por bater às portas do Estado e dos governantes.

Dessa maneira, a manutenção do poder e da ordem sob ameaças ou 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 de defesa do território sob a responsabilidade de reis e imperadores – ou este, valendo-se de seus

instrumentos de coação fiscal e jurídicos e dos recursos do tesouro, provia a sociedade da comida necessária para acalmar 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 precisa ser entendida como a condição segundo a qual todos os indivíduos devem ter garantidos o acesso e o consumo de alimentos consoantes às necessidades para o 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 nesses mecanismos elementos de natureza similar aos encontrados na estruturação das iniciativas voltadas à promoção das condições de SAN nas sociedades contemporâneas. Mesmo não sendo levado em conta o Direito Humano à Alimentação, a garantia da satisfação das necessidades alimentares nas crises de abastecimento da Antiguidade proporcionava sentido à vida. Não fosse isso, como explicar a evolução política e social dessas sociedades, promovida exatamente pela população de homens livres, embora despossuídos?

Há que se recordar, também, que as assimetrias entre a oferta e a demanda por alimentos, além dos 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 das capacidades produtivas dos cultivos disponíveis, além das intempéries, dos ataques de pragas etc. Essas limitações, que podem ser atribuídas ao estado da arte no período, também emulavam o engenho e a arte humanos, gerando avanços em todas as áreas que se relacionassem aos 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.

Poderia 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 possa ser, dificilmente iria além do que os dois comentários anteriores já sinalizaram. Mesmo se identificadas as condições e consequências em um cenário de insegurança alimentar resultante

fosse da escassez da oferta, fosse 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 *establishment*, sem que o aspecto do direito à alimentação tivesse sequer sentido.

Por outro lado, considerando os 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 Antiguidade guarda com a sua versão contemporânea uma absoluta identidade.

Na seção a seguir, 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 ocorreu na Antiguidade 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.

MARCHAS E CONTRAMARCHAS 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 à 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 (1979), 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 passaria de um duelo, em que a vontade seria imposta ao inimigo por meio da violência física³⁷.

37. "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-Litovsk que pusera fim às hostilidades nem sequer alcançaram o objetivo mais imediato de uma guerra que dizimara a população europeia, destruindo 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 eles para ampliar seu poder sobre povos, territórios e mercados. O sentido de humanidade que definira comportamentos éticos e morais nos conflitos do passado, que já tinha 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 têm 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 ideia do uso do alimento como instrumento de controle social e de 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 – mesmo com as consequências decorrentes da destruição de nações ao longo dos quatro anos de guerra e dos primeiros momentos de recuperação após 1918 – os níveis de pobreza e de fome registrados 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, conforme Valente (2002), Pessanha (1998) e Maluf (1996) destacam – na esteira dos eventos que marcaram a reorganização mundial após a devastação promovida pela II Grande Guerra (1939-1945), da criação, no âmbito da Organização das Nações Unidas, da Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) e dos organismos internacionais financeiros e comerciais –, 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 da Ásia.

Cabe lembrar, mesmo que rapidamente, alguns aspectos importantes desse cenário do pós-guerra. O primeiro deles 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 tornou-se uma questão concreta que exigia atenção e empenho por parte do mundo capitalista hegemônico pelos norte-americanos.

As disputas políticas em torno da construção de um poder central sob o controle de uma das duas potências, que evoluíram para um conflito intenso abrigado sob a denominação de guerra fria, e só esgotado no fim da década de 1980, repunham 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 aliados pela convicção e pela dependência, 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 como 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 lhe ameaçassem a existência, representava um novo arranjo para a

reprodução e o acúmulo do capital por meio da massificação do consumo e da 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 avantajado estoque de alimentos excedentes nas mãos de produtores sem mercado, uma ação humanitária que combatesse a fome, remunerasse produtores e, eventualmente, seus credores (bancos, governo etc.) seria bastante conveniente a 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 esta, a liberdade dos indivíduos em um mundo em reconstrução não podia ser ameaçada ou constrangida por necessidades. Sendo assim, agir no sentido de superar a fome deveria ser objetivo central da recém-criada instância das Nações Unidas. 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 ideia da sobrevivência física do indivíduo. 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 quem discorde disso. Aliás, é exatamente o peso desse drama que muitas vezes flexibiliza as vontades ao se exigir do Estado e dos governos o cumprimento de 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 à ideia 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 referira-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, leva a ideia 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 a 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 das tradições gastronômicas dos assistidos. Muito pelo contrário, são patentes as violações de hábitos e o estabelecimento de novas e desconhecidas dietas que dependem de importações de sementes, de equipamentos etc.

Decorre dessa constatação o que chamo de segunda marca: a ideia 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 o 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 filisteicos uma sensação de viva emoção e um sincero desejo de ajudar para que tais cenas não sejam vistas nem lhes comprometam 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 me refiro segue até hoje sendo a primeira ideia 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 ao 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, as 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 noção 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 aos 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 a sua existência condicionada pela ocorrência da segunda. Por esse raciocínio, se não houver pobreza, certamente a questão da segurança alimentar perde a razão de existir.

Em uma aproximação bastante precária, devido à inadequação dos conteúdos que marcaram os primórdios da concepção de segurança alimentar, para dar uma dimensão mais abrangente e, por conseguinte, de melhor qualidade explicativa daquilo que se está tratando, arrisco dizer que a definição de segurança alimentar que melhor expressaria o 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, 1994, s/n).

No início dos anos 1970 (entre 1972 e 1974), os reveses climáticos e econômicos associados produziram uma das mais graves crises de escassez da história do século XX. Para Valente (2002, p. 41), é a partir desse episódio, quando o conceito de segurança alimentar ganha amplitude mundial, que a noção deixa de lado a sua associação com os direitos humanos e ingressa no campo produtivista: “A ênfase estava na comida, e não no ser humano”, 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 de marcas fortes na formulação inicial da noção de segurança alimentar explica a minha posição. Mas há de se acrescentar em mais alguns elementos de modo a 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. De fato, esse período da história foi marcado em todo o mundo por ondas de protestos e avanços 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 tinham 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 recaía sobre a sociedade. As teses de Hayek e seus pares – segundo as quais não cabia ao Estado interferir na vida das pessoas, o que cerceava o legítimo direito de liberdade individual e penalizava aqueles que, por méritos e esforços próprios, dispunham de mais para a sua realização em nome de uma responsabilidade para com os menos favorecidos – ressurgiram e, além de carecerem de sentido e legitimidade, comprometiam seriamente o desenvolvimento da sociedade.

De modo resumido, tais teses entendiam que o problema da pobreza originava-se na explosão demográfica entre os mais pobres, que, segundo a tra-

dição, por terem menos habilidades se viam obrigados a constituírem famílias maiores, para assim disporem de mais braços para prover o sustento de todos. E concluía que um maior número de braços significava também um maior número de bocas. Assim, nas quadras adversas da vida, a exemplo das crises de escassez, alguém teria que ceder para que outros não morressem à míngua. Em uma tradução sem maiores sutilezas, o discurso apontava o pobre como responsável pela própria desgraça.

Dessa forma, se de um lado essa visão neomalthusiana³⁸ 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 recuperá-lo e aprofundar a capacidade de concentrar a renda às custas de um forte 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 ideia de associar a fome à pobreza – o que tem um efeito devastador tanto no físico quanto no imaginário social – 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 a minha resistência à convicção de Valente de que houve uma alteração no pano de fundo sobre o qual se articulava aquela noção. A perspectiva prevalecente nos anos iniciais da FAO era produtivista, sustentada por uma argumentação de corte social de que os enormes estoques disponíveis deveriam ser empregados nas ações de ajuda humanitária em razão da miséria

38. Da teoria de Malthus, segundo a qual a população crescia em progressão geométrica enquanto os alimentos o faziam em progressão aritmética, o que, ao final, apontaria para uma forte assimetria entre a demanda e a oferta por culpa do crescimento populacional. Daí 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.

“recém-descoberta” no mundo. Como 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, amargar prejuízos enormes que poderiam, aí sim, comprometer de fato a oferta necessária à provisão dos países produtores centrais. O enfoque naquele período era, tal como nos anos 1970, sob as consequências da crise de escassez, centrado muito mais no alimento e na remuneração da produção 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 da 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 as 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 este 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 estudo, 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 safra capazes de suprir, por várias vezes, a demanda agregada por alimentos, a insuficiência de renda nas mãos dessa maioria pobre mantinha 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 o suficiente para desresponsabilizar os indivíduos pelos seus próprios infortúnios.

OS ANOS 1990 E AS NOVAS DIMENSÕES DE SAN

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, da justiça social e da imperiosidade de um novo arranjo que promovesse a justiça social pela via do desenvolvimento, eliminando do cenário mundial tamanha iniquidade.

Na retomada desses movimentos, as leituras das mazelas sociais, especialmente daquilo que se relacionava com o comprometimento da condição humana, ganharam 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 ideia de que a sua promoção estaria garantida na razão do número de hospitais e de médicos trabalhando na rede pública. Não mais se resumiu a educação ao ajuste da oferta de vagas por meio da construção de novas unidades de ensino. E a superação da pobreza parou de estar associada à 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 elas 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 concepção singular para apresentar essa nova dimensão de análise a que nos referimos antes. Para tanto, parte do pressuposto de que a medida da liberdade das pessoas é expressão do efetivo exercício das capacidades que são próprias da espécie humana.

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

A esse arranjo único Amartya Sen associou o vocábulo inglês *entitlements*, que não possui palavra equivalente em nosso idioma, assim, sempre que se fizer uso dessa referência, será utilizada a 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, gerar sério risco ao prosseguimento da vida. Logo, a satisfação das necessidades humanas básicas conduz à ideia de existência de um conjunto de *satisfiers* 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.

Em uma precisa observação sobre a evolução do conceito de segurança alimentar nesse período, envolvendo os anos 1980 e 1990, Valente (2002) observa que, logo em 1983, houve um salto de qualidade e abrangência na definição de SAN, com a transição do enfoque produtivista para outro que preconizava oferta regular e suficiente de alimentos, associada à qualidade destes 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 os contornos atuais com a inserção de novas variáveis resultantes de outra dimensão assumida pelo direito à vida, tal como referido em passagens anteriores³⁹.

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 ideia do que representa a garantia de SAN na sociedade e a natureza das condições de insegurança alimentar que a motivariam.

A razão central pela qual me prendo a esse aspecto tem origem na associação frequente da ideia 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 de mercadorias e serviços necessários 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 permanecessem pobres, não morressem 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 apresentado na Cúpula de Alimentação, em Roma, 1996, p. 1).

39. "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).

Em um 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, relaciona outras dimensões, as quais, devidamente entendidas, reportam à concepção dos *satisfiers* de Gough.

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. (GOUGH 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, reportando a Sen, ou à liberdade positiva de Plant, conceitos similares que encerram a ideia 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 para viver uma vida com sentido.

O efeito dessa nova abordagem sobre a noção de Segurança Alimentar e Nutricional é bastante claro. A 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 efetuado 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 de uma com-

binação de 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 desenvolvimentos no Brasil, especialmente a partir das pesquisas e reflexões de Renato Sérgio Maluf, professor do Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrário da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), um dos mais importantes estudiosos do tema, 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, dentre outros. Ambos detêm, em minha opinião, o mérito de transformar a compreensão dos significados e conteúdos abrigados no conceito de segurança alimentar e prosseguem influenciando e contribuindo com a discussão.

Na seção seguinte, que fecha este capítulo, a discussão estará centrada, primeiramente, nos conteúdos identificados com o conceito de SAN e nos 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.

CONTEÚDOS E NATUREZA INTERSETORIAL DO CONCEITO DE SAN

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 povoa as agendas políticas de governos nessas ocasiões, as ações emergenciais e, mais recentemente, a elevação dos programas de transferência de renda à condição de principais adversários dos quadros de fome que se abatem sobre as populações pobres têm suas consequências. Sob esse domínio, estreita-se a segurança ali-

mentar no seguinte significado: a promoção do Direito Humano à Alimentação estaria garantida pelo equilíbrio entre disponibilidade de alimentos e disponibilidade de renda nas mãos das pessoas.

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 tocante à exposição à privação de alimentos necessários para garantir a sua saúde. A ideia – como defendeu o presidente Lula em seu discurso em 2003 – de que a garantia de três refeições por dia resgataria minimamente a dignidade ou a cidadania dos indivíduos é uma ilustração eloquente de como 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 de 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: é 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. Portanto, ainda que seja decisiva no agravamento das privações, a questão da renda no contexto da pobreza precisa ser encarada, quando a proposta é superá-la, como integrante de um conjunto de outras variáveis que, tanto quanto aquela, comprometem seriamente as capacidades individuais.

A desresponsabilização do Estado quanto às suas obrigações primordiais na garantia dos direitos básicos, e a consequente transferência destas 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 ideia de venda individual, 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 operar programas e políticas públicas voltados 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 de o Estado garantir a sua realização.

Esse tipo de abordagem, muito frequente nas justificativas que antecedem a apresentação de propostas de ações e iniciativas voltadas para a promoção da segurança alimentar, tende a reduzir os conteúdos abrigados 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”⁴⁰. Assim, iniciativas que retirassem essas pessoas do estado de miséria ou de 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 pelo mérito ou pela filantropia, a serem praticados até que todos conseguissem a autonomia de poder comprar o que satisfizesse as suas necessidades, fosse pela via da garantia da renda obtida por meio de programas de transferência ou pelo trabalho.

Nas suas pesquisas sobre o comércio e sua relação com a fome, Madeley (2003) destaca ser inaceitável tomar o alimento somente como uma mercadoria, especialmente por conta de outras dimensões a ele associadas, elevando-o a um patamar de bem social cuja privação causa sérios comprometimentos às necessidades humanas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Susan George (1997) 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

40. “Sem-renda” nesse contexto deve ser tomado como equivalente à condição de indivíduos expostos a sérias privações de ingressos monetários que os empurrem 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.

praticada pelo bloco dos ricos, principalmente pelos EUA, é uma combinação potencialmente danosa, pois 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: a soberania alimentar e os tratados de comércio internacional; as relações entre privações de renda e condições de acesso a alimentos; a 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 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, levando à superação da situação inicial. O acesso, ou o seu impedimento, não pode ser tomado mais como um problema entre oferta e demanda mediado exclusivamente pela disponibilidade de renda. As novas dimensões – que vão 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 das tradições dos povos de cada país; da garantia da saúde e da educação às preocupações ambientais com vista 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 Lavínia Pessanha (1998) 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 IA seriam: a insuficiência na produção e nos demais mecanismos de ingresso de forma que compromettesse 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 – tanto em decorrência da insuficiência

de renda quanto pelo estrangulamento nos canais de circulação, que, refletindo sobre os preços e a oferta, reforçaria as desigualdades; o comprometimento das características nutricionais dos alimentos associado à insalubridade derivada do uso indevido de venenos e de 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.

Uma formulação similar é a que se encontra nas reflexões de Madeley, para quem a condição de IA decorre de razões das mais diversas ordens, unificadas pelo fio da pobreza, que compromete a capacidade de os indivíduos produzirem ou comprarem os seus alimentos. Antes de identificar os fatores geradores de insegurança alimentar, o autor destaca a importância da noção de soberania alimentar nas questões relacionadas à ideia 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 ideia 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; e fragilização dos sistemas de educação e saúde, entre outros.

Da mesma forma, merece atenção a abordagem de Sen sobre as causas de conjunturas de insegurança alimentar, as quais, no geral, convergem para situações de fome e desnutrição, compreendidas como expressão de privações que comprometem a realização do Direito Humano à Alimentação. Essa ob-

servação é importante por afastar o raciocínio que emerge da urgência evocada por essas situações. Geralmente tem-se a ideia de que fome é só mesmo a situação de privação absoluta de acesso aos alimentos, algo que remete às imagens trágicas da África subsaariana.

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, 2001, 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, provocadas 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. Por isso, identificar causas e emular superações que expliquem e revertam uma situação de insegurança alimentar exigem, acima de tudo, que isso se dê pela compreensão dos comprometimentos verificados no controle de todas as capacidades humanas.

A essa altura, duas situações podem ser identificadas a respeito dessa reflexão. A 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, pelo estrangulamento dos canais de circulação, seja por insuficiência de renda das camadas mais pobres da população, não satisfaz.

No cotidiano, com frequência muitos são informados 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 as exigências do trabalho, da vida. A noção de segurança alimentar em contraposição à 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 ideia da SAN para o âmbito dos direitos sociais, econômicos e culturais, dotada de uma dimensão ampla que abriga questões que tanto influem na qualidade e na quantidade de alimentos quanto na garantia de continuação da existência adequada das condições para que a humanidade e os recursos não desapareçam.

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

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

■ Oferta e produção de alimentos

Aqui, a nossa primeira incursão envolve os mecanismos e as interpretações políticas relativos à 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 sua posse tinham 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 ante a ocorrência de quebras de safra e de crises políticas que comprometam tratados comerciais e outros intercâmbios.

Pertence a essa dimensão, que concilia temas próprios do abastecimento alimentar com geopolítica, a noção de soberania alimentar compreendida como a combinação de uma dimensão interna dada pela autossuficiência decorrente da produção agrícola e da capacidade de obter alimentos, tanto interna quanto 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 os papéis dos mercados interno e externo, as conexões e os 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.

A associação da noção de segurança alimentar com os elementos que devem garantir uma oferta de alimentos perene e suficiente inevitavelmente inspira medidas protecionistas como forma de cumprir o objetivo estratégico interno, que é atender à demanda agregada. Ao mesmo tempo, 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 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, permitissem a intervenção no mercado e a sustentação de políticas assistenciais de distribuição de alimentos.

Trata-se de uma questão estratégica da maior relevância política, especialmente quando os países que estão em busca de autossuficiência são os periféricos, nos quais o problema da garantia de uma oferta autônoma é sempre posto em contraste com as possibilidades e os riscos de obter suficiência combinando a produção interna com a importação de alimentos. Para Luna (1997, apud PESSANHA, 1998), a estratégia dos defensores da geração de autossuficiência por meio da forte presença de políticas governamentais de estímulo e controle leva 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, não podendo ser subestimada a possibilidade de o termo de intercâmbio desfavorecer países em desenvolvimento;
- os cultivos para exportação podem aumentar a produção e a entrada de divisas, mas se todas as nações fizessem a mesma tentativa simultaneamente o aumento considerável da oferta reduziria os preços internacionais e, conseqüentemente, 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 para exportação normalmente interrompem o vínculo produção-autoconsumo que caracteriza a agricultura tradicional, fazendo com que o fortalecimento dos mecanismos de mercado prejudique ainda mais as populações pobres e suscetíveis à insegurança alimentar.

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

Em termos gerais, parece suficiente 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 da indisponibilidade desta.

Esse aspecto, contudo, não dá conta de todo o problema quando a noção de segurança alimentar com a qual se trabalha está relacionada à garantia de acesso regular e 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. Por conseguinte, é necessário pressupor a existência de renda nas mãos dos indivíduos, de sorte a garantir-lhes o poder de 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 for apresentada na forma de produtos alimentares inseguros tanto do ponto de vista da sua qualidade, que pode estar 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. – ou 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 monopolizadores.

Em a *História da alimentação*, Flandrin e Montanari (1998) destacam os riscos da moderna condenação, por sociólogos e especialistas de *marketing*, dos rituais das refeições. Nela, 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 este sempre presente no imaginário social, em particular no das elites e daqueles que buscam nos maneirismos destas se imaginar como parte de tal casta: “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 VI⁴¹.

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 dis-

41. FLANDRIN; MONTANARI, 1998, p. 868.

ponibilidade seja mediada tanto pela garantia de acesso quanto pela segurança do alimento.

■ 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 a produção de alimentos em si. Por diversas ocasiões ao longo do texto, constatou-se a perda de força do enfoque produtivista, 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, diz-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 (1997, p. 238): “A fome não é um flagelo e sim um escândalo”.

No seu estudo *O mercado da fome* (1978), a 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 (1959) 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, alertava sobre os riscos da economia enquanto um jogo em que alguém sempre perde tudo e enfatizava a sua importância como “instrumento de distribuição equilibrada dos bens na terra”⁴².

Em Sen e Drèze (1979), a fome é apresentada como um problema de ordem muito mais política e ética do que propriamente como uma expressão de restrições de oferta ou resultante de assimetria entre a disponibilidade de alimentos e as dimensões populacionais do mundo. Para Pessanha (1998), a

42. “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, 468).

contribuição dada por Sen e Drèze, em *Hunger and Public Action*, para a discussão sobre a pobreza, as capacidades e as privações de liberdade decorrentes daquela situação constitui-se em um 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 (1998, p. 34) 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”.

Esse aspecto, muito bem-observado pela pesquisadora, suscita a possibilidade de reflexão sobre as dimensões da noção de garantia de acesso aos alimentos em um contexto de economia de mercado e em uma sociedade marcada por fortes assimetrias sociais.

Segundo Sen (2001), a variedade de características físicas e sociais nos faz criaturas singulares. 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 causas das diferenças sem que se valha, para tal, de um intrincado mosaico de relações. Em vista desse complicador, quase que inevitavelmente se recorre a um expediente bastante eloquente quando se trata de explicar quem é quem em uma 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, Sen destaca 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 os 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.

Essa mesma percepção pode ser observada em Pessanha (1998) e Luna (1997)⁴³. Analisando, cada qual separadamente, os impactos das restrições de acesso na promoção da segurança alimentar, os autores chamam a atenção para o fato de que a aquisição de alimentos não depende exclusivamente da sua disponibilidade, mas de diversos outros fatores como a educação, a localização do indivíduo no espaço onde vive, seu trabalho, suas relações na

43. Apud PESSANHA, 1998.

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*, Sen (2004), discorrendo sobre fomes coletivas e outras crises, destaca que a superação da fome no mundo deve ser encarada a partir de situações persistentes de privação, endêmicas à pobreza. Contudo, pondera que isso só pode ser possível na medida em que, ao se analisar a fome, isso seja feito 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 necessária e suficiente à satisfação das necessidades tanto do estômago quanto do espírito.

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

Todas as abordagens direcionam para uma compreensão dos problemas relacionados às 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 as restrições de acesso sob o foco exclusivo da má distribuição de renda e seus efeitos na pobreza.

Entretanto, é possível identificar nos desenvolvimentos apresentados que não se trata disso. Ainda que a insegurança alimentar tenha as suas dimensões melhor definidas no âmbito da insegurança social, esta última reproduz um complexo conjunto de *entitlements* que fragmenta a cidadania pelo enfraquecimento ou pela 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 também faz ver que falhas nos arranjos de desenvolvimento social e econômico representam um risco efetivo

para a garantia da segurança alimentar em um contexto de pleno desenvolvimento humano. Falhas nos arranjos de desenvolvimento social e econômico são aqui traduzidas em problemas ambientais, fragmentação dos processos de saúde pública, desemprego, falhas na educação pública, comprometimentos nas garantias de acesso e difusão do conhecimento

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

■ Segurança alimentar e a noção de alimento seguro

Na noção de segurança alimentar, o tema alimento seguro, com garantia de que os atributos nutricionais e sanitários presentes na comida a ser ingerida não provoquem quaisquer danos à saúde do indivíduo, gera fortes embates. É evidente que as disputas de opinião sobre o significado da qualidade dos alimentos envolvem variações sobre a noção de segurança, e não a oposição do requerimento da segurança a uma ideia 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, 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 frequência, a mortandade provocada pela peste e por doenças infectocontagiosas assumia proporções desconhecidas 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, *A selva*, 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 indus-

trialização, gerando impurezas, estimulando adulterações e corrupções. Em *Comida: uma história*, Felipe Armesto (2004) fala de como a comida era feita a partir de gado doente, com mistura de lixo e rato morto⁴⁴.

Se a industrialização dos alimentos, em um determinado momento, até quase o final do século XIX, por um lado significou mais um gerador de riscos à saúde, que à época sofria constantes abalos pela precariedade dos meios disponíveis para a sua promoção, de outro, 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 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 significava novos e muito mais rentáveis negócios.

No tratado sobre a saúde e os costumes alimentares escrito por Francisco da Fonseca Henríquez, médico do rei de Portugal D. João V, em fins do século XVII, 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 alimento 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

44. "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).

que de fato – e essa é uma qualidade reconhecida na sua obra *Âncora medicinal: para conservar a vida com saúde* (2004) – se pretende realçar é a conservação da saúde como requisito imprescindível à qualidade de vida.

O uso dessa referência é em razão do “primado da limpeza” que marcou a indústria de alimentos no final do século XIX e mudaram radicalmente no século XX. Se, por um lado, essa fase 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: o das transformações de hábitos e práticas alimentares, em que o aspecto comercial quase sempre se sobrepõe a tudo 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 de as pessoas comprarem o que necessitam no mercado.

De fato, outras qualidades intrínsecas à comida, que vão desde a noção de alimento seguro até os ritos e as tradições que animam os hábitos alimentares, os paladares e os aromas, passaram a perder força já no século XIX e mudaram radicalmente no XX. As cidades se expandiam rapidamente, a organização das famílias na condução das tarefas da casa era cada vez mais distinta, 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 e equipamentos para facilitar o trabalho doméstico. Diferentes das estalagens que outrora cumpriam uma dupla função, os restaurantes se multiplicavam com o papel de alimentar trabalhadores, homens e mulheres sem tempo para cozinhar e fazer as refeições em casa ou por suas ocupações serem distantes de suas residências, de acordo com Flandrin (1998).

Nesse ponto, Oliveira e Tébaud-Mony (1997), Pessanha (1998), Armesto (2004) e Flandrin e Montanari (1998) 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. Para Pessanha (1998, p. 40), “a urbanização e a industrialização, a intensificação do trabalho feminino, a evolução do *marketing*” geraram grandes mudanças nos hábitos alimentares, e as preferências passaram a ser “alimentos industrializados, alimentação fora do

domicílio, compra de alimentos nos supermercados, praticidade e economia de tempo no preparo das refeições”.

O mundo do trabalho mudou a relação do indivíduo e da família com a alimentação. Mas os responsáveis pelas transformações não foram só os impedimentos, como o 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 exemplos mais óbvios. 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 da 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 o usual, ainda que seja o pior, costuma ser menos nocivo do que o desusado, quando aplicado nas relações de consumo e nas práticas alimentares, perde força explicativa.

Armesto chama a atenção para uma ideia que nos anos 1970 ganhou ares de verdade incontestável. Os esforços de *marketing* para expandir continuamente a venda de alimentos processados consolidaram no imaginário social que a saúde sempre será beneficiada por ingestão de preparados manipulados em laboratórios. O controle da qualidade e a regularidade na composição convertem esses preparados em ícones da modernidade saudável. A propaganda obteve um êxito invejável: vender alimentos que não são alimentos. Nunca houve na história tão escancarada predisposição do público em aceitar tantos alimentos artificiais em nome de uma saudável alimentação⁴⁵.

Com base na discussão sobre evolução e transformações nos hábitos alimentares nas sociedades industriais levada por Oliveira e Thébaud-Mony, Pesanha (1998) comenta que, a despeito de existir uma tendência à universalização de determinadas práticas e preferências envolvendo alimentos, são numerosos os fatores que podem concorrer para reforçar esse movimento ou para ir contra ele. 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

45. “A ideia 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).

de 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. O 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 dar sinais de esgotamento. Mesmo os gigantes alimentares vêm promovendo mudanças naquilo que vendem e na forma como apresentam os produtos. O enfoque da qualidade, associado às preferências e tradições de um país ou de determinadas comunidades, começa a ter peso. Porém, bem mais animadora é a tendência cada vez mais pronunciada, mesmo entre os jovens, de uma noção de alimentação saudável e da volta à ideia das refeições feitas em torno de uma mesa, em oposição ao costume do lanche rápido nos balcões de plástico.

Na hipótese formulada por Spers⁴⁶, 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 daquilo que é consumido. Enfatiza o autor que duas ordens de atributos são consideradas no exercício da opção por consumir um alimento. A primeira é definida a partir das qualidades extrínsecas, do produto: tamanho, cor, formato, apresentação; e a segunda 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. Entretanto, parece arriscado tentar estabelecer um comportamento construído a partir desses pontos e indicá-lo como padrão. O pressuposto de que a renda e a informação caminham juntas tem um relevante componente empírico que pode não se verificar de modo igual para todos os aspectos da vida das pessoas.

46. Apud PESSANHA, 1998.

Pesquisas sobre preferências de consumidores, estratificadas por classes sociais a partir da renda e do nível de escolaridade, revelam uma substantiva convergência quanto à composição da dieta básica e à preferência por marcas líderes do mercado por parte de famílias pertencentes a cortes de renda bem distintos. Esses expedientes destinam-se preferencialmente à orientação de estratégias de *marketing* de empresas produtoras e varejistas, e, por força desse direcionamento, 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 impeditiva de acesso quantitativo, mas seguramente não alude, por remeter ao risco por desconhecimento, mais a pobres que a ricos.

Prefiro concordar com a impressão revelada por Armesto de que nada há que confirme, com segurança, que as promessas de qualidade e de 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 do mal da vaca louca, resultante de descuido em um dos elos da cadeia produtiva. O uso intensivo de hormônios artificiais e de antibióticos para apressar o crescimento de animais e combater os riscos de doenças, potencializadas pelo manejo de grandes plantéis em espaços diminutos, são exemplos conhecidos dos riscos presentes no cotidiano da alimentação. Tudo em nome de uma melhor relação custo/taxa de conversão e preço de venda, inclusive processos industriais pouco confiáveis que permitem exércitos de bactérias alojadas em produtos congelados.

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, o *Codex Alimentarius*, reunindo diretrizes e proibições quanto à produção e à industrialização de alimentos visando à proteção da saúde do cidadão. Na mesma direção da defesa do direito do indivíduo quanto às garantias daquilo que consome, diversos países adotaram legislações de proteção ao consumidor que responsabilizavam fabricantes e distribuidores de mercadorias por eventuais fraudes e danos.

Mais recentemente, uma nova ameaça à segurança dos alimentos ganhou corpo, incendiando discussões entre os defensores de uma duvidosa modernidade representada pela manipulação genética voltada para a produção de “ali-

mentos especiais” e os defensores da necessidade de um conhecimento mais profundo e seguro quanto às consequências desses procedimentos tanto para o organismo humano quanto para o meio ambiente – já que a produção de organismos geneticamente modificados, acredita-se, pode 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. (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 exigir rastreabilidade ao longo da cadeia alimentar, está sujeito a imperfeições que podem comprometer a sua credibilidade, especialmente ante a polêmica em torno dos organismos geneticamente modificados.

Mais precisos e confiáveis, os sistemas de preservação de identidade concentram a atenção no manejo e na 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 a cadeia agroalimentar⁴⁷.

Não obstante os indiscutíveis avanços nos cuidados quanto à produção de alimentos e o robusto desenvolvimento de legislações de proteção ao consumi-

47. “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.” (SPERS apud PESSANHA, 2005, p. 46).

dor e de definições sobre processos de manipulação e comercialização, a ideia 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 o *marketing* envolvendo comida tem contribuído para que novos riscos à saúde, decorrentes da subversão de tradições e de culturas gastronômicas, tenham atingido níveis alarmantes. Os casos de obesidade mórbida que atingem tanto ricos quanto pobres são a expressão de uma nova ameaça: o consumo de um tipo de alimento que, como bem classifica Armesto, não são alimentos de fato. Na forma de alimentos de conveniência, na verdade são manipulações artificiais carregadas de grandes doses de calorias vazias e, em certos casos, de superdoses de proteínas modificadas. Tais produtos, por sua vez, são 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 a sua adequada satisfação que haja, em primeiro lugar, uma forte intervenção do Estado, que, por meio de ações de governo, estabeleça leis, fiscalize e controle todos os processos desenvolvidos ao longo da cadeia agroalimentar, assegurando as relações de consumo e a preservação das tradições e da 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 de 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 todos os seres humanos devem ter. Nesse sentido, governo, sociedade, produtores, comerciantes estão envolvidos na construção de um novo patamar de relações de consumo, marcado, de um lado, pelo alto grau de exigência e, de outro, por uma forte consciência quanto à responsabilidade em relação ao futuro.

■ O 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 esses produtos sejam tomados

com o fim específico de consumo como alimentos.

Mesmo assim, cabem ao comensal citadino algumas interrogações. Quase invariavelmente as dúvidas circunscrevem-se à garantia de qualidade do produto, aos métodos empregados para o seu beneficiamento, à evolução dos preços e, um pouco menos intensas, ao manejo no início da cadeia alimentar – reconhecida como adequada pelos consumidores, mas sobre a qual podem pairar denúncias do emprego de produtos químicos como 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, o milho ou o arroz, as plantas geradas dessas sementes podem se apresentar em duas formas pelo menos: ou não produzem nada ou produzem 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 determinam um futuro para a espécie ou o seu desaparecimento. Na natureza, esses movimentos contam-se em milhões de anos. O engenho e a arte do homem, quando confrontados 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 da difusão de plantas e sementes na Europa, ocorridas com 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 europeias. 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 de 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 (1997) 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, os holandeses detinham o monopólio do comércio do açúcar a partir das usinas que operavam em Antuérpia e Amsterdã. Entretanto, 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. Os mesmos navios, quando voltavam de suas macabras viagens, traziam para a Europa novas e desconhecidas variedades de plantas, como o amendoim, o milho, o tabaco, a mandioca. Essa ação simples, sem qualquer requerimento de técnicas sofisticadas, foi responsável por transformações na vida de milhares de pessoas em todo o mundo então conhecido.

Talvez o exemplo mais eloquente seja o caso da África, para onde nem se cogitava a transferência do cultivo da cana-de-açúcar, mas que teve toda a sua história alterada exatamente pelo referido produto.

Esses momentos iniciais, empregados para introduzir a discussão da importância do controle da base genética na promoção da segurança alimentar na sociedade, cumpriram o 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 o seu potencial estratégico e uma capacidade brutal de interferir na vida de todas as sociedades. O poder de transformar vidas e costumes e de 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 das nações. Mas esses exemplos não oferecem nem uma pálida ideia do quanto essa questão ainda poderia evoluir. Para dar conta disso, saltaremos séculos e recomeçaremos 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, como também, desse momento em diante, empresas se voltaram ou foram criadas objetivando um novo tipo de mercado, o de venda de cultivares geneticamente melhorados. Ao mesmo tempo, no campo se iniciava um novo tipo de atividade: a produção 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 resistentes a algumas pragas e doenças. A perda de capacidade de 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 de sua produção uma quantidade destinada à semeadura seguinte.

Os novos requerimentos para o manejo adequado, exigidos pelos cultivares melhorados, impactaram a agricultura familiar tradicional, produtora de alimentos, levando a novos custos e à necessidade de mais investimentos

para os quais a capacidade de endividamento desses agricultores não tinha sido preparada. O resultado foi um processo de transformações na estrutura fundiária do setor de produção de alimentos, fortalecendo a presença de propriedades altamente equipadas, fortes empregadoras 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, p. 50) observa haver uma “uniformização e erosão da base genética”, consequência, entre outros fatores, da “expansão do plantio de variedades modernas de alto rendimento”. O processo, para o autor, leva ao fim de variedades tradicionais e à degradação ambiental.

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, ao aspecto dominante, ao gosto e ao cheiro que fazem com que os alimentos sejam reconhecidos como tal pelo ser humano.

Se do lado da pesquisa, no sentido mais frequente 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 possibilita 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 autorreprodutível, assumem uma nova natureza quando melhoradas pela intervenção da pesquisa realizada pelo engenho humano. A semente passa para uma condição de mercadoria, o que pressupõe aceitar a ideia 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, como é o caso norte-americano, a um nível de proteção similar aos empregados nas patentes de produtos industrializados tradicionais⁴⁸.

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 em consequência da destruição da biodiversidade por práticas inamistosas para com o ambiente; e a evolução de um corpo de leis e regras capazes de submeter todo o sistema aos mecanismos mais restritivos do mercado, por meio do patenteamento de variedades e 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.

FORÇA E FRAQUEZA DE UM CONCEITO

A ideia 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 a 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.

Precursor e, seguramente, um dos principais responsáveis pela inclusão

48. PESSANHA, 2005.

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 concepção de que a promoção da segurança alimentar não cabia em formulações pautadas por iniciativas e ações de natureza transitória e assistencialista, 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 inextrincavelmente associada a uma 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.

Remonta também à década de 1990 a contribuição de pesquisadores para a superação das assimetrias sociais que se espalhavam pelo mundo, resultados da implementação do ajuste neoliberal que – iniciado nos anos 1970 com a justificativa de ser o caminho viável para a recuperação e o desenvolvimento mundial no pós-crise recessiva que balançou as estruturas do capitalismo – chegava à sua maturidade, promovendo a violação de direitos sociais e 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, 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 destes. 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 por estar associado à sobrevivência física proporcionada pela ingestão de comida, mas também por uma dimensão maior na qual a comida e os rituais e tradições que acompanham o ato de comer são tomados em um 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. E que esta se trata de uma questão multideterminada, na medida em que a promoção das condições que sustentariam o Direito Humano à Alimentação só cabe em um 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 às necessidades humanas básicas – ultrapassa a ideia comum no desenvolvimento de políticas públicas sociais de que estas são eminentemente setoriais. E também o entendimento de que na sua execução todos os 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. As discussões e iniciativas aqui apresentadas tiveram grande relevância no desenvolvimento internacional de políticas voltadas para a noção de SAN que prevalecem até hoje.

Após um período de avanço do movimento social, que atingira o 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 ingressou 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 Assembleia Nacional Constituinte, que geraria, depois de longos anos de arbítrio, a Constituição Cidadã de 1988.

O centro da preocupação brasileira no 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

este 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, expressas 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 discordantes 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 terem sido as primeiras depois de quase quatro décadas de abstinência – o último presidente eleito fora Jânio Quadros em 1960 –, ou 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 pôr em marcha o projeto de ajuste neoliberal em ritmo forçado. A radicalização dos descompassos sociais que se abateram 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 Herbert 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 também 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 – todavia, 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 se havia 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 de 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 a promoção do desenvolvimento social e econômico da Nação. Tais propostas, em tese, poderiam ser apropriadas por qualquer governante que ali encontrasse 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. Assim, a PNSA tinha por objetivo a disponibilidade agregada nacional de alimentos que fosse, ao mesmo tempo: suficiente para atender à demanda; estável; autônoma, portanto, autossuficiente; sustentável; e que permitisse o acesso universal a um mínimo nutritivo de qualidade⁴⁹.

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.

A iniciativa, ignorada por Collor, mas assumida como ponto de partida

49. “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 autossuficiência nacional nos alimentos básicos; d) sustentável, pois deve garantir o uso a longo prazo dos recursos naturais; e) equitativa, ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.” (SILVA; SILVA, 1991, p. 110).

na continuação do governo, já sob o comando do presidente Itamar Franco, juntamente com o movimento capitaneado por Herbert 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 sequência desses acontecimentos, em 1993 foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), com o papel de acompanhar, propor e assessorar ações voltadas para a promoção da SAN no país. Em 1994, pelo esforço do Consea, foi convocada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Brasília depois de rodadas intermediárias por municípios e estados.

O relatório final da referida conferência reafirmava a natureza estratégica da SAN, assim como antes fizera a proposta do Governo Paralelo e a pauta de luta do movimento Ação da Cidadania contra a Fome. Consta do relatório que a SAN devia “permeiar 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, segundo o documento, “tem sustentado e usufruído do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente”.

Na sequência, são apontados como requerimentos básicos para a promoção da SAN na sociedade:

- a garantia de uma produção agrícola de alimentos básicos, suficiente e estável, autônoma e equitativa;
- a realização de uma reforma agrária que democratize o acesso à terra, acompanhada de melhorias na infraestrutura do mundo rural, e o desenvolvimento e a adoção de tecnologia social, ecológica e economicamente apropriada à diversidade rural brasileira;
- a democratização da oferta de serviços públicos de financiamento e extensão rural para pequenos produtores, suas famílias e organizações;
- 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;
- a existência de um sistema de abastecimento alimentar apoiado em uma 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;

- o desenvolvimento de instrumentos de política que permitam 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;
- 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;
- a implementação de medidas de estímulo e apoio ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas, na rota da orientação para aumentar o número de postos de trabalho e a produção de bens de consumo básicos;
- a adoção de um conjunto articulado de políticas sociais voltadas para educação, saúde, nutrição, habitação, saneamento, transporte, entre outros setores, orientadas para a promoção na sociedade de uma condição de segurança alimentar para todos;
- 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;
- o apoio e o incentivo às pesquisas envolvendo as práticas de alimentação natural, aproveitamento integral dos alimentos e redução de desperdícios;
- 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;
- a adoção de medidas de fiscalização e de controle sobre estoques públicos de alimentos, afastando os riscos de deterioração, desvios e outros expedientes que frequentemente resultam em prejuízos para o Estado e para a população mais necessitada;
- a democratização do sistema de comunicação como forma de difundir práticas alimentares corretas, conter a corrosão das tradições e da cultura alimentar etc.

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 necessários à promoção da segurança alimentar, a saber:

- garantia de um ambiente político, social e econômico adequado ao desenvolvimento das melhores condições possíveis para a erradicação da pobreza e para a promoção de uma situação de paz duradoura, com base em uma ampla e comum participação de homens e mulheres, sem quaisquer distinções, em um esforço que é tido como o melhor arranjo para a promoção da segurança alimentar para todos;
- 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 suficiente do ponto de vista alimentar e nutricional e seguros em termos de sanidade;
- 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, 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 área de tecnologia, pesquisa, investimentos e finanças. (WFS/FAO, 1997, s/n).

No entanto, para Lavínia Pessanha (1998) e também para mim, a garantia do direito de acesso aos alimentos, com todos os desdobramentos que essa noção acarreta e que foram apresentados em passagens anteriores, deve pressupor um conjunto de objetivos de políticas públicas que promovam:

- desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda que apon-tem 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 e na promoção de qualificações

profissionais, atendendo quem ainda não entrou no mercado de trabalho e aqueles que perderam seus postos por assincronia entre a qualificação 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 a serviços;
- enfrentamento da insegurança nutricional por meio de programas de saúde e educação alimentar voltados para a população infantil, gestantes e nutrízes;
- universalização dos serviços destinados a garantir a adequada satisfação das necessidades humanas básicas da população.

Em outubro de 2001, portanto passados dez anos do lançamento da proposta Política Nacional de Segurança Alimentar pela ONG Governo Paralelo, a organização não governamental Instituto da Cidadania⁵⁰ colocava em debate com a sociedade o Projeto Fome Zero. Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, essa proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil foi assumida como a principal ação do novo governo no combate à fome. Inicialmente, a sua implementação ficou 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 alimentada por um diversificado conjunto de ações e iniciativas que, tal como nos casos anteriormente descritos, conduziam 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, em um quadro histórico e radicalizado de desigualdades sociais, resultariam inevitavelmente em descompassos no consumo de alimentos, podendo levar grandes 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

50. 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.

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; e as desastrosas 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. (BRASIL, 2003).

Isto posto, passemos ao relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada na cidade de Olinda, Pernambuco, em março de 2004, que reafirmou um conjunto de princípios gerais inerentes à condição de SAN que deveriam estar contemplados nas ações e políticas públicas responsáveis pela sua promoção. Seriam estes os princípios associados à Segurança Alimentar e Nutricional:

- adotar a ótica do Direito Humano à Alimentação Saudável, colocando a Segurança Alimentar e Nutricional como objetivo estratégico e permanente, associado à soberania alimentar;
- assegurar acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente por meio da geração de emprego e renda e contemplando ações educativas;
- buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com a participação social;
- promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão

- com o uso sustentável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente;
- 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.

- Temas relacionados com a institucionalidade, que percorriam desde a inserção do Direito Humano à Alimentação no capítulo dos Direitos Básicos assegurados na Constituição e mudanças na política econômica – contemplando a redistribuição de renda, a redução de juros, o controle de câmbio, a ampliação de investimentos para a geração de emprego e renda e a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), abarcando incentivos e isenções fiscais – até medidas de estímulo à comercialização. Ainda nesse tópico, abrigavam-se: os estímulos à participação social por intermédio do fortalecimento de seus canais de representação; o 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*.
- Aspectos ligados ao desenvolvimento da produção. Assim como no anterior, abrigavam-se sob esse item: a política de reforma agrária e o apoio técnico e financeiro à agricultura familiar; o estímulo à agricultura urbana para a geração de renda e autoconsumo; o apoio e a regulamentação do agroextrativismo; a proteção dos recursos genéticos por meio de iniciativas que impeçam a erosão da base genética nacional e o comprometimento da soberania alimentar; as restrições de segurança ao emprego de organismos geneticamente modificados; o controle e a regulamentação do acesso e uso dos recursos naturais, entre eles, a água.
- Temas envolvendo o acesso aos alimentos. Abrangem a política pública de abastecimento alimentar urbano, a construção e a manutenção de estoques de alimentos estratégicos e emergenciais; ações de apoio ao emprego e à renda, envolvendo desde a emissão de documentos de identificação civil até o apoio às iniciativas de economia solidária; desenvolvimento territorial, cooperativismo e outras formas associativas, culminando com a adoção de mecanismos de captação de doações de alimentos e o apoio às ações emergenciais pela via da distribuição gra-

tuita de cestas básicas.

- Temas relacionados à saúde e à nutrição. Abarcam ações de promoção de modos de vida e alimentação saudável; o apoio e o desenvolvimento de sistemas de vigilância nutricional e alimentar; a criação de novos regulamentos envolvendo a alimentação escolar, seja no aspecto do consumo ou na difusão de práticas alimentares saudáveis e na preservação da cultura alimentar dos povos.

Esse sobrevoos das resoluções e recomendações de quatro importantes momentos da discussão da segurança alimentar – um ocorrido na Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, em 1996, e os outros 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 salienta que a promoção da segurança alimentar envolve ações que percorrem o ideário de políticas agrícolas; adentra o campo dos desenvolvimentos socioeconômicos, voltados para o combate à pobreza e para a promoção do crescimento 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 empreende um esforço classificatório para 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 esta seção, composto dos quatro conteúdos 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.

A classificação também permite apreender – e nisso considero residir o 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 a 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) as assimetrias na distribuição dos produtos alimentares na sociedade; c) a baixa qualidade nutricional e a contaminação dos alimentos; e d) o comprometimento da base genética do sistema agroalimentar que instabilizaria a soberania alimentar⁵¹.

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 mais relevância ganham nas formulações de programas e ações destinados a reverter o quadro de insegurança alimentar.

Dessa maneira, a noção de insegurança alimentar que brota dessa compreensão apontaria para uma situação identificável de forma dominante entre os indivíduos cuja capacidade de prover a si e aos seus enfrentasse severas restrições. A instabilidade de oferta no mercado apontaria para a alta nos preços, e as assimetrias de renda indicariam que aqueles que têm menos ficariam muito mais distantes dos alimentos do que aqueles que desfrutassem 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 são aqueles que conferem à garantia de acesso a capacidade de prover os indivíduos quanto às suas necessidades alimentares e nutricionais,

51. PESSANHA, 1998; BRASIL, 2001.

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 a seus comportamentos. Segundo tal 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 própria saúde. Daí a razão de serem desenvolvidas várias fórmulas empregadas nos programas de distribuição de alimentos, ou de transferência de renda para a 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 a sua orientação discriminatória, um problema intrincado e arrastam outro tipo de orientação não menos nociva, apresentada quase sempre como a expressão da defesa do direito de o indivíduo decidir o que fazer ou o que comprar com os recursos de que dispõe. Trato primeiro da 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 mais detalhes, a posição segundo a qual tanto é inaceitável pressupor que os pobres não detêm condições objetivas para orientar as 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 de escolher alimentos voltados para uma dieta saudável e segura tenderiam a enfrentar resistências na forma de interpretações que indicariam intromissão inaceitável

no direito de o consumidor escolher onde e como melhor alocar a sua renda. Uma polêmica envolvendo esse assunto foi a prolongada discussão em torno da lista de produtos interditados ao consumo para os beneficiários do Cartão Alimentação⁵² no início de 2003. A questão motivou manifestações em defesa do direito dos beneficiários alocarem os recursos na compra de produtos supérfluos de alimentação, ou mesmo com itens não alimentares, tendo como justificativa o direito de empregar a renda da maneira que melhor lhes aprouvesse.

De acordo com Musgrove (1989), o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef)⁵³, realizado pelo governo brasileiro em 1974, revelava que a composição da cesta 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. Também se observava nas famílias mais pobres uma eficiente alocação dos recursos na aquisição de produtos alimentares importantes para os requerimentos nutricionais dos indivíduos. E, a cada incremento de renda, tanto se expandiam os consumos dos básicos quanto se deslocava a preferência para produtos alimentares mais elaborados, em um movimento de busca de qualidade da alimentação, porém, encarecendo o preço das calorias consumidas.

As Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) de 2003 e 2009, publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), também permitem visualizar na parte dedicada à 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 por empresas de varejo moderno, autosserviço, 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

52. 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, exceto 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 à 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.

53. 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, com estudos conduzidos por pesquisadores das áreas da Saúde, Nutrição e Economia de universidades brasileiras, ao mesmo tempo em que destacava a insuficiência de renda como fator determinante à insegurança alimentar por restrição quantitativa no consumo de alimentos.

claramente a 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.

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 explicada 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 ideia 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 capítulo “Necessidades humanas, direitos sociais e a questão alimentar”, deste livro –, 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 ideia de pertencimento⁵⁴ que o comportamento ou o consumo de determinada mercadoria transmitem quanto estariam explicadas as constatações de Rosenberg e Gray⁵⁵, 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, as propriedades nutricionais e alimentares desses produtos já não são o centro da questão, e, sim, a imagem associada ao seu consumo. Cabe destacar que essa ideia de pertencimento derivada da posse ou do 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 insufi-

54. SANTOS, 1992.

55. Apud MUSGROVE, 1989.

ciência de renda para a provisão das necessidades alimentares é um lado da moeda, há, porém, 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 à alimentação. Não são apenas os riscos associados à má alimentação ou à subnutrição por insuficiência de acesso aos alimentos que vêm preocupando profissionais da saúde. Os indicadores de obesidade mórbida, e a consequente explosão de doenças relacionadas com esse quadro, mostram forte relação com novas e inadequadas práticas alimentares, que abrangem desde o “modismo impositivo” do *fast-food* – ou, como prefere se referir Fischeler⁵⁶, “a McDolnaldização dos costumes” – até o descontrolado e induzido consumo de “alimentos que não são alimentos”, resultantes de processos químicos, 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, decorrente da transformação dos produtos alimentares em fonte de lucros e em instrumentos de controle político e econômicos⁵⁷ das grandes corporações e nações ricas sobre todo o mundo.

Essas intrincadas interações de causas, reproduzidas aqui sucintamente, não nos permitem, pelo menos sem o emprego de substantivas exceções, restringir a ideia 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

56. Apud FLANDRIN; MONTANARI, 1998.

57. GEORGE, 1978.

banalização e da fugacidade, estendem a concepção de insegurança alimentar para além da renda ou da falta dela. Desse modo, a promoção da segurança alimentar ultrapassa os riscos associados à insuficiência de renda, deslocando-se para um cenário em que a garantia de acesso se corporifica em uma 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 dar conta da diversidade de aspectos identificados em cada um dos quatro conteúdos abrigados pela definição de SAN. Sob tal arranjo, o significado mais usual da segurança alimentar, identificado por Pessanha (1998), refere-se às ações de natureza redistributiva em razão da relevância da pobreza na produção de estados de privações alimentares, o que, em minha opinião, lhe confere maior e mais complexa amplitude.

A ideia 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 as garantias essenciais para que o acesso aos alimentos por parte de todos esteja protegido de tudo o que possa significar riscos, sejam eles de ordem sanitária, nutricional, histórica ou cultural.

Outro aspecto relacionado à 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, os quais 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 social, histórica e cultural que está traduzida no Direito Humano à Alimentação na forma da preservação das tradições e das práticas alimentares dos povos e também da natureza lúdica envolvendo alimentos e refeições. Reforça-se, assim, a ideia 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 ideia de segurança alimentar, tal conceito contempla amplo espectro de situações que percorrem desde as limitações de acesso aos alimentos, e os cenários de fome, desnutrição e pobreza, até a inadequação de alimentos e dietas e a corrosão de práticas e tradições alimentares, em uma reafirmação de que a noção de Direito Humano à Alimentação, com toda a 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 à ideia de superação de uma condição de insegurança alimentar resultante de limitações que a vida, ao desabrigo dos direitos, impõe aos mais vulneráveis, arrisco-me a afirmar que, sob esse significado, o conceito de SAN se estreita e se enfraquece, pois deixa de dar conta de outros aspectos que comprometem o Direito Humano à Alimentação, independentemente da extração social do indivíduo.

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 de programas concentrados na questão da renda e na garantia emergencial de acesso aos alimentos, o mesmo não se pode dizer quando tomamos a ideia na integralidade projetada pelas articulações dos conteúdos nela abrigados.

Decididamente, a importância da redistribuição de renda, apesar de ser um significativo 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. E exige, para a sua superação, o concurso de práticas articuladas envolvendo saberes e engenhos distintos.

É importante notar que não estamos tratando, aqui, daqueles arranjos que frequentam à exaustão as sessões de planejamento estratégico, ferramenta cada vez mais empregada nos órgãos públicos de qualquer esfera de governo e que aponta a fórmula da integração como o caminho mágico para o êxito.

Não pretendo 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, as quais, amiúde, são debitadas à falta de integração dos

órgãos envolvidos com um determinado problema. Destaco, entretanto, que o pressuposto da integração, pelo menos quando se trata da condução de políticas governamentais, carrega consigo uma ideia de hierarquização dos atores responsáveis pela implementação de uma determinada ação. Um, 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 a 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 os descompassos na coordenação – na verdade, problemas políticos envolvendo o controle do comitê; e os 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 é a integração entre os organismos envolvidos com a questão. Um exemplo 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.

Os problemas de natureza multicausal, próprios do campo do desenvolvimento social, têm sido tratados por pesquisadores e por alguns formuladores de políticas governamentais, quase que exclusivamente ligados ao setor de saúde pública. As análises são feitas sob um enfoque que contempla, em vez de mecanismos de integração, a união de saberes e engenhos como arranjo mais adequado para oferecer soluções efetivas a questões complexas.

A natureza dessas soluções leva à ideia de intersetorialidade, compreendida como a articulação de conhecimentos e práticas no momento de identificar um problema complexo e coletivo e nas ações necessárias para solucioná-lo.

Responsáveis pela elaboração dos textos-guia 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 obter êxito, seriam necessários projetos e canais institucionais sintonizados com a abrangência do enfoque da segurança alimentar, contemplando a intersetorialidade das ações e a equidade de acesso, além da participação e do controle

democrático. Isso estaria de acordo com a ideia 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. (II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, 2004, p. 1).

Da afirmação 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, surge 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 ideia 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 ao que estamos comendo, em que condições tem se dado o acesso, qual tem sido o padrão alimentar e gastronômico predominante etc. Neste contexto, a ques-

tão alimentar ganha uma dimensão distinta da representada pela oposição entre a suficiência ou a insuficiência do consumo individual de alimentos com vista 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 tratamento a partir de dadas garantias: a alimentação regular, permanente, suficiente e segura tem de estar inserida em um contexto em que, juntamente com outros “satisfatores”, integre os requerimentos para o atendimento adequado das necessidades humanas básicas – de modo que todos desfrutem plenamente de capacidade de agência e de autonomia crítica, condições indispensáveis a 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, o dever de orientar políticas públicas e iniciativas que, ao tratarem dos requerimentos associados ao Direito Humano à Alimentação, cuidem concomitantemente dos demais direitos, que, como se observou, são indissociáveis uns dos outros.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA NOVA ABORDAGEM

PRINCÍPIO ORIENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A SAN 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 “Analisando a intersectorialidade” discutiu-se bastante a necessidade de 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 à ideia 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 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

viesses 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 ideia de garantia permanente e regular aos alimentos, que, embora na definição de SAN se refira à garantia para todas as pessoas, na prática encurta a 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 apresentado acentuou a imprecisão dos contornos da garantia de acesso aos alimentos, na medida em que esse novo olhar condicionou a sua ocorrência ao concurso de todos os conteúdos necessários para a construção da ideia de alimentação como expressão de um direito humano fundamental. Isso determina que a condição de insegurança alimentar estenda os seus domínios, indo da assimetria entre renda e preços dos alimentos à segurança na qualidade e sanidade dos produtos, manejo adequado na produção, emprego de culturas e meios não hostis ao ambiente, manutenção da diversidade cultural.

Portanto, segurança alimentar e seu inverso, insegurança alimentar, constituem condição comum à vida de todas as pessoas, do mesmo modo que o DHA. Também envolve na sua garantia o concurso de tantas quantas forem as variáveis que se relacionam ou possam se relacionar com a noção do que vem a ser uma alimentação adequada para o desenvolvimento humano.

Assim compreendida, aparentemente a noção de SAN confronta a ideia de que, para evitar perda do poder explicativo de um conceito polissêmico convém sempre adotar um significado a partir de uma dimensão previamente escolhida. O caminho empregado para contornar o inconveniente do estio-lamento do conceito de segurança alimentar foi assumir uma condição de insegurança alimentar resultante das restrições que acompanham os quadros de pobreza.

Todavia, se a sintonia de análise for refinada, será possível perceber 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 foi alterado 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 qual seria a abordagem usada para lidar com esse

direito. Ao ser assumida como um direito básico, portanto inserido no conjunto de direitos que dão substância à condição humana, a ideia de SAN elevou-se da dimensão alimentar e nutricional – como expressão da realização das condições que mantêm 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 à insegurança alimentar seria aquele que abarcasse todos os riscos envolvidos na relação entre alimentação e vida, ou seja, entre alimentação e demais necessidades básicas. Dessa forma, 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 não ser possível aceitar uma progressiva realização do DHA e de qualquer outro direito básico, nem tampouco, pela lógica que sustenta tais direitos, imaginar a possibilidade de serem hierarquizados.

No contexto das necessidades humanas básicas, a SAN não comporta outra condição que não a de requerimento imprescindível. E é por conta dessa condição que o 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, se usado como foi aqui proposto, 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. Com isso, reforça a convicção quanto ao dever de o Estado satisfazer adequadamente as necessidades humanas básicas, ao mesmo tempo em 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 o pensamento de que o DHA de fato não pode e nem deve ser tomado isoladamente em relação aos demais requerimentos que sustentam a ideia do direito de viver uma vida com sentido.

EMPREGANDO UM CONCEITO COMO PRINCÍPIO

Neste passo, cabe discorrer sobre a noção de princípios, posto que é sobre essa categoria que está assentada a nossa compreensão acerca do emprego mais adequado do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito da

política social pública.

A definição de princípios não pode ser única. Princípios são instrumentos analíticos abstratos, linguisticamente formulados, que, por essa razão, não obtêm com facilidade consenso em torno de sua aceção. Para Esser e Larenz⁵⁸, 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 ideia de os princípios serem o primeiro passo direcionador para a obtenção de uma regra.

Em contraposição às aproximações positivistas, Ronald Dworkin (2002), em *Levando os direitos a sério*, 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. O autor diz, ainda, que o fato de alguns estarem em planos inferiores não significa que tenham perdido validade, apenas tiveram os pesos reduzidos em um caso específico. Decorre dessa compreensão que, embora se possa estabelecer prevalência de um princípio sobre os demais, abrigados em um mesmo caso, é possível aceitar a ideia de que tal prevalência não isenta o princípio prevalente de receber influências dos que estão em um 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 uma dimensão que, para se realizar, deveria estar associada à realização dos demais “satisfatores”.

Na Declaração de Compromissos constante do Informe FAO/1996, estão registrados os seguintes tópicos assumidos por todos os signatários presentes na cúpula como 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 favorecendo 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

58. Apud ÁVILA, 2003.

- e inócuos, com 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 suficiente de alimentos sem nível familiar, nacional, regional e mundial, e 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 por alimentos, de modo que fomentem 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 desenvolvimento rural em zonas de alto e baixo desenvolvimento.

Cabem aqui duas observações que se manterão na sequência das discussões relevantes para o objetivo anunciado no título desta seção. Primeiramente, ressalte-se que a Cúpula Mundial de Alimentação promovida pela FAO tem como objeto dos debates e resoluções de todas as suas edições a superação da fome que se abate sobre as populações pobres do mundo. Decorre disso o significado adotado pela organização para segurança alimentar, construído a partir da premissa de que existe 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 relativos a 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 aces-

so regular e permanente das pessoas aos alimentos necessários e suficientes para o pleno desenvolvimento do indivíduo, carrega consigo a imposição de que todas as iniciativas tomadas para a consecução dos objetivos previstos nos compromissos da cúpula deverão considerar as dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional como um elemento de orientação. 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:

- aproximar os setores que atuam na área de SAN para que, juntos, possam planejar e coordenar suas ações;
- 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;
- identificar, dentre as ações que vêm sendo desenvolvidas pelos diferentes setores, as que têm muito impacto sobre a situação de SAN;
- identificar também as formas de garantir os recursos para a sua realização e/ou ampliação;
- 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;
- 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 e externo, 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 seguimos aqui 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 ideia 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, que, como mostra o esquema a seguir, tinha como meta superar a situação de pobreza em que viviam 54 milhões de brasileiros e as impossibilidades para que eles tivessem garantidas, permanentemente, três refeições ao dia, conforme o compromisso assumido pelo presidente da República por ocasião do seu discurso de posse em 1º de janeiro de 2003 (Quadro 1).

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, específicos e locais –, confunde política com atividades, iniciativas e programas que dão conteúdo para a ideia de política. 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 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 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, sem qualquer prejuízo para o que era central ao Programa Fome Zero, ou seja, erradicar ou, em uma visão mais realista, reduzir os impactos negativos da fome das populações mais vulneráveis, poder-se-ia 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 estivesse abrigado e convergissem 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 compõem revela a natureza transescalar das soluções preconizadas para a resolução da questão proposta: a superação da fome. A transescalaridade se consolida 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 funcionar a contento, exige um mesmo grau de autonomia na gestão da articulação dos programas e das 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 fosse assim é clara e direta. Os programas e as 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 reposicione 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 proteico-energéticas dos alunos da rede pública. Para isso, o nível central do governo, por intermédio do Ministério da Educação, repassa aos estados e/ou municípios⁵⁹ recursos financeiros para a compra de alimentos, além de equipamentos para as cozinhas. Também transmite um conjunto de normas que dispõem 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 administrativa de municípios e estados é limitar a alimentação escolar ao repasse para não comprometer com tal atividade os recursos orçamentários.

59. 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.

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 então nova política de educação, portanto, antes mesmo de equacionar a questão dos recursos, para que considerasse essa possibilidade, deveria ter nas diretivas 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, em um simples exemplo real, o Fome Zero, deparamos com as seguintes ordens de complicadores:

No plano federal:

- O Programa Fome Zero, para atingir os objetivos estabelecidos, requer que a alimentação escolar adquira 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 contar 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 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 a compra de gêneros alimentícios; novos testes nutricionais e de segurança dos alimentos; prováveis alterações na infraestrutura de preparo da alimentação das escolas ou um novo contrato de fornecimento de alimentação quando a operação do município ou do estado estiver a cargo de empresas terceirizadas.
- A nova gramática de alimentação escolar deve influir na grade horária de entrada, dos intervalos e das saídas dos alunos, o que significa um novo pacto entre governo e pais dos estudantes e da administração com os funcionários.

Imagine agora os desdobramentos necessários para a realização do compromisso assumido pelo presidente da República de que, ao final de seu mandato, todos os brasileiros teriam asseguradas, pelo menos, as três refeições diárias. O esquema sinóptico do Programa Fome Zero, que apresenta as iniciativas necessárias à consecução desse objetivo nos três níveis de governo, indica 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 as iniciativas selecionados –, deveriam contar com um elo comum a todas. E isso seria necessário para a consecução do objetivo perseguido, sem que para isso fosse necessário enfraquecer ou

suprimir algum dos outros compromissos que originalmente integrassem 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. Da implementação do 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 uma melhor compreensão do que se passa no interior das políticas envolvidas, e como isso reflete sobre o seu arranjo, nesse caso, o Fome Zero.

Percebe-se haver 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 remete à sua compreensão para um universo de distintas áreas do conhecimento, as quais contribuem de algum modo para dar substância à definição. Daí a razão para que Pessanha advogue a favor da necessidade de 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, os quais darão sempre dimensão nova ao conceito, confirmando a ideia de que se trata de uma definição em permanente construção e evolução.

Portanto, ao 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 exem-

plo –, 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 empregado, de atendimento adequado de necessidades humanas. Assim, a mesma definição usada para orientar ações focalizadas, como a que visa assegurar que os brasileiros mais pobres tenham garantidas três refeições diárias, também será aquela que influirá na construção de intervenções de abrangência mais ampla, 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, discute-se qual o significado a ser empregado para mantê-la com a mesma complexidade dos demais “satisfatores”. Foi visto que a ideia 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 essa ideia se refira à noção de comida tal como ela se apresenta na definição do que é manter-se vivo na sociedade.

Assim, a consecução da condição de Segurança Alimentar e Nutricional somente é possível a partir da concomitância de intervenções que deem conta dos múltiplos requerimentos que ela 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?

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, após, o arranjo institucional que deverá sustentar a 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 a sua realização na sociedade é condição essencial à consecução do DHA, mas não são todas as políticas relacionadas aos 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 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, 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 o corpo humano. E também porque não existem pesquisas sobre os impactos nas culturas tradicionais e no meio 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 integram 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 resulte no cumprimento dessa obrigação precípua. Pelo que já foi exposto, deixo de fora qualquer arranjo que se assente na premissa 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 ideia 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 assumida aqui, a imprecisão dos limites e conteúdos que caracterizam tal categoria no Direito dá base à ideia de que princípio não é regra, mas aquilo que oferece a substância para a sua consecução como tal. Seu papel, portanto, seria o primeiro passo direcionador para a obtenção da regra, conforme o entendimento de Lorenz. Aos princípios caberia ainda, agrega Dworkin (2005), a dimensão do peso, atributo que permite na substantivação da regra a participação ponderada de numerosos princípios. Decorre dessas compreensões que a regra se consubstancia a partir da influência dos distintos princípios nela presentes.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, pelas suas características de interdisciplinaridade, intersetorialidade e transescalaridade, guarda forte relação com a definição de princípio. As dificuldades de explicar adequadamente o significado de SAN, a ponto de tornar ambíguo o esclarecimento daquilo que corresponderia a uma política pública, reforçam a ideia de que, se empregado como princípio, tal significado agregaria todas as políticas públicas em que fosse aplicado. Tornar-se-ia, assim, um direcionamento para que, os conteúdos inseridos nos atributos daquela política em particular, 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 proposição de 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, ao pensar as políticas públicas, mesmo as não inseridas na definição de política social, é necessário levar em conta que tais deveres do Estado integram o conjunto de diretrizes básicas da ação. Logo, nos conflitos internos por oposição de interesses, essa condição deverá exercer o papel de mediadora, de forma a não permitir que a política se afaste do seu 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 ideia de que o princípio de SAN integra um amplo leque de políticas. No entanto, a 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 polo integrador das demais, deixariam de existir na medida em que o significado empregado para a construção da condição de segurança alimentar se reportasse às dimensões da realização dos direitos sociais com toda a amplitude que isso tem.

Prosseguindo no campo das vantagens da segurança alimentar como princípio orientador, sob esse enfoque é possível romper com 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 pesem 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 que não comportam nenhum tipo de fragmentação. Assim, 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 em vê-las adequadamente garantidas.

No plano da argumentação, há a ideia 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 –, é afastada a gramática da *integração* de políticas em vigor até o presente, trocando-a pela da *união* das ações.

Nos desenhos sob a inspiração da integração, o pressuposto é o de existir algo ou alguém que, por suas características e natureza de seu mister, reúna poder e condição de dirigir os demais. Ocorre que, nesses arranjos, todos os integrantes se imaginam detentores dessas características. Dessa forma, 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 opção por um arranjo de política se devia às avaliações de experiências apoiadas em

programas que haviam fracassado no passado, os quais representavam um traço particular de autoritarismo centralizador em busca de encontrar saídas paliativas para contornar as consequências mais imediatas de um modelo de desenvolvimento concentrador e excludente. Contudo, a justificativa usada para criar a instância que deveria gerir essa política se apresenta marcada pelas mesmas imprecisões 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; 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 e elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos, além de assegurar os recursos necessários para a execução das ações.

A primeira imprecisão na formulação do referido documento aparece ao eleger a política de SAN como uma prioridade de governo. Na realidade, a política é o meio para a promoção de objetivos. Portanto, 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 ambiguidade do conceito de SAN e à escolha de significado para interpretá-lo. Nesse caso, nota-se que, do mesmo modo como ocorreria uma década depois com o PFZ, a segurança alimentar teve o seu significado espremido com o objetivo de 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 conferem ao Consea, dirigido pela autoridade máxima do país, a responsabilidade de conceber, prover e fiscalizar a política, além de

– por meio de grupos setoriais organizados, a partir das diversas dimensões que a ação governamental exige – 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, as quais, 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 o de executar a política, que, como foi visto, se tratava de fato de um conjunto de políticas. Nessa condição, seria necessário 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, destacou-se o entendimento ali contido do que deveria ser a sua função primordial: coordenar e integrar as ações necessárias à realização do compromisso de o presidente da República eliminar a fome no Brasil. Para essa função ser cumprida, teria de ser constituída uma instância de gestão capaz de lidar adequadamente com o amplo leque de agentes políticos e de instituições de governo envolvidos com a tarefa. Portanto, tanto em 2003 quanto em 1991⁶⁰ 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 efetuar a política de SAN e alcançar os resultados pretendidos.

60. Apesar da PNSA 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 empregados para comentar os contenciosos identificados na PNSA 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 as minhas inferências. Já no caso do PFZ, a análise 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 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 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 de suas resoluções a necessidade de o Brasil contar com uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a Losan – atualmente em vigor.

Na exposição de motivos da Losan, o presidente do conselho destaca que a lei reflete uma proposta acatada na II Conferência de Segurança Alimentar e que, a partir de sua aprovação e regulamentação, seria uma aliada decisiva para levar ao êxito o compromisso do presidente da República de combater a fome no país e promover a alimentação saudável.

Por meio da lei, seria criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com o fim de assegurar o Direito Humano à Alimentação.

O artigo 7º da Losan assim define o que é o sistema:

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. (BRASIL, 2006).

Vê-se, assim, que os objetivos do sistema previstos em lei vão desde a formulação e a implementação de políticas e planos envolvendo a Segurança Alimentar e Nutricional, até a definição de ações de estímulo e apoio à integração dos esforços do governo e da sociedade civil, passando pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação do estado da segurança alimentar na sociedade.

A lei define, ainda, nos seus artigos 4º e 9º, 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.

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. (BRASIL, 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 as práticas culturais dos povos, sem perder de vista tudo o que se relaciona às exigências para uma vida saudável.

Sob o enfoque oferecido pela Losan, a construção da condição de segurança alimentar ganhou outra dimensão que suplanta os arranjos anteriormente em vigor, 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 de sistemas de segurança alimentar como instância adequada para gerir as 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 ideia de primazia entre os direitos que vigoravam nos arranjos anteriores.

Como confirmação 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 englobar um recorte particular de uma questão como 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 ideia 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 de suas funções usuais, na construção da condição de SAN na sociedade.

O emprego prático do conceito nessa condição, entretanto, além dos aspectos e contenciosos discutidos neste capítulo, aponta para a necessidade de uma instância de gestão das ações, dos programas e das iniciativas, sem a qual o direcionamento aplicado poderia se perder diante da prevalência de objetivos das políticas arroladas, que nem sempre têm na dimensão social do DHA o foco de preocupação ou alinhamento.

A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

Em consequência da intersetorialidade presente em seu conceito, para que a SAN se consolide há a ideia de que deve ser composta por distintas áreas de interesses orientadas nas suas funções pelo significado de Segurança Alimentar e Nutricional.

A mesma condição remete à ideia de que para, construir uma situação de Segurança Alimentar e Nutricional pretendida, concorrem arranjos de políticas, programas e iniciativas desenvolvidos nas três esferas do Estado – central, regional e local. A própria organização do Estado prevê nessas instâncias instrumentos de competência executiva autônomos, porém encadeados, com o propósito de inibir conflitos na operação entre eles. Isso porque existe uma indiscutível premissa de que as questões-objeto das políticas públicas, independentemente de sua natureza, carregam 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, conduz à ideia de que existem determinadas questões cuja natureza complexa demanda para a sua solução intervenções também complexas. A essa característica, tanto dos problemas quanto dos instrumentos necessários à sua solução, denomina-se transescalaridade.

A intersetorialidade identificada no conceito de SAN sustenta a convicção de que as dimensões a substantivarem a definição necessariamente se desdobram em outras da mesma natureza, porém incorporando conteúdos próprios das realidades regionais e locais. Assim, é recomendável que, ao 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 ideia.

Na transposição desse desenho teórico para a prática da operação de políticas, programas e iniciativas organizados com o fito de alcançar a SAN, a primeira dimensão da intersectorialidade 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: as ações que definam as regras para o controle da base genética nacional; a pesquisa e o emprego de organismos geneticamente modificados; a concessão de recursos para a transferência de renda; uma política fiscal e tributária que incida sobre as importações e as exportações de alimentos; as políticas de incentivo à produção de alimentos, à reforma agrária, ao cuidado com o meio ambiente, financiamentos da produção e da 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 dos 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 alcançar a condição de segurança alimentar – o que deve contar com os representantes da sociedade civil envolvidos com atividades relacionadas ao tema e com as 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 ideia 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, requer, para que possa adequadamente cumprir o papel a ela atribuído, a existência de uma instância de

coordenação que, no caso, pode ser alcançada a partir da Losan. Contudo, convém sempre lembrar que a garantia de direitos básicos não está ancorada em arranjos de políticas e instâncias de gestão.

Um Estado, para cumprir o dever de garantir a todos a condição humana, 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 sobre os 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 ideias.

**POR UMA VIDA
COM SENTIDO**

A ideia exposta ao longo do capítulo “Princípio orientador de políticas públicas” 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, para se efetivar, a condição humana pressupõe a satisfação plena de necessidades básicas. Sob essa condição, os indivíduos teriam asseguradas tanto a saúde plena quanto a capacidade de agência com autonomia crítica, requerimentos imprescindíveis à meta de viver uma vida com sentido.

Pressupõe-se daí 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, ao qual cabe o dever intransferível de garantir direitos como a 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 se impor, sendo assumida como dever do Estado nos governos liberais do *welfare state* e prevalecendo ainda hoje em muitos países europeus.

Os diálogos apresentados no capítulo “Necessidades humanas, direitos sociais e a questão alimentar”, entre autores de extrações ideológicas distintas,

ofereceram um cenário sólido e claro quanto aos contenciosos que sempre acompanharam a ideia de que cabe ao Estado, pela sua natureza, a garantia de 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 em diferentes constituições como resultado de avanços dos movimentos sociais, empenho das forças socialistas e, por que 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 de dispositivos constitucionais. Tal como ocorre com os demais direitos básicos, a sua fruição está diretamente relacionada com o peso e a relevância das forças sociais comprometidas com a ideia de que a cidadania somente se realizará de fato quando todos os membros de uma sociedade, acima de quaisquer condições ou restrições, tenham garantida a satisfação adequada de suas necessidades básicas, que são exatamente o requerimento da natureza humana.

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 aos direitos sociais. Nesse esforço, seguindo a abordagem proposta por Pessanha (1998), SAN foi definida a partir da escolha de um significado para a noção de insegurança alimentar associada às falhas ou possibilidades de não estarem garantidas todas as condições relacionadas ao conjunto de conteúdos abrigados sob o conceito de segurança alimentar.

Desse modo, veio o rompimento com as abordagens tradicionais que optam por trabalhar a condição de insegurança alimentar a partir das restrições de acesso aos alimentos resultantes das assimetrias entre a renda dos mais pobres e os preços dos alimentos e dos demais serviços básicos. Sob o meu ponto de vista, 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.

As experiências de SAN desenvolvidas no Brasil desde a década de 1970 até 2003 demonstraram que os arranjos adotados se sucederam sempre repetindo os mesmos diagnósticos e a mesma dinâmica operacional. Disso resultaram, 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 à população que deveria ser beneficiada. As viagens teóricas e o elenco de iniciativas governamentais convergiram para um desenho de formas vagas. 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.

Tal ambiguidade fica por conta da estoica insistência em repetir os mesmos programas, ora com mais, ora com menos componentes, mas sempre pressupondo a centralidade de comando como essencial para solucionar o impasse da insegurança alimentar. Assim, na medida em que se mantiveram as dimensões do problema, a mesma fórmula voltou a ser aplicada em meio a autocríticas e declarações de novas intenções para superar o passado, em um 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 a garantir os direitos básicos. Isso porque se pressupõe que o problema está presente exclusivamente em meio à pobreza, e que é possível e recomendável hierarquizar direitos para que a noção de sobrevivência se sobreponha à ideia de pleno direito à vida. Assim, abstraídos os desencontros e os fracassos, os resultados alcançados quase sempre se limitam em afirmar que, em alguma medida nunca adequadamente precisa, os mais pobres conseguiram galgar o degrau acima da condição de miseráveis em que se encontravam, e que, 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 ideia 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, que envolve a realização dos direitos básicos, entre eles o Direito Humano à Alimentação.

A minha hipótese aqui 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 enquadrá-lo em 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 a toda a sociedade.

O cenário até aqui apresentado fornece 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 sustento ser o arranjo capaz de alcançar sucesso onde outras iniciativas fracassaram.

Por isso, no capítulo “Princípio orientador de políticas públicas” foi usado o conceito de Segurança Alimentar Nutricional em todas as suas dimensões, em busca de conceder-lhe um significado a partir da mudança do referencial de análise. Qual seja, foram abandonadas 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 assumida a ideia de que a condição de Segurança Alimentar e Nutricional somente é possível em um ambiente onde as necessidades humanas básicas estejam adequadamente atendidas. Com isso, o significado de insegurança alimentar ganhou uma nova dimensão, remetendo à possibilidade de riscos que afetem quaisquer dos conteúdos abarcados pelo conceito e que tragam, como consequência, 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 vários setores, como agricultura, meio ambiente, comércio, relações internacionais, educação, saúde, pesquisas científicas, cultura, entre outros. Portanto, a condição de Segurança Alimentar e Nutricional preconizada para a sociedade seria realizada 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 ideia 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 proposição 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 consecuições 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 uma condição transescalar dos processos de intervenção, na medida em que a realização da condição de SAN almejada envolve o concurso de atribuições e competências próprias a cada esfera de governo, tal como acontece na construção das conjunturas 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, não se pode deixar de destacar que entre o reconhecimento do dever e a sua assunção efetiva pelo Estado existe 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 representa 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 nos planos federal, regional e local – afasta as possibilidades de conflitos de competência e de interpretação que, como se viu, penalizaram a maior parte das experiências brasileiras em torno da solução da questão alimentar.

Todavia, não há garantia alguma de que esse mesmo arranjo não possa ser operado a partir de uma compreensão da segurança alimentar como sinônimo de adversidades que se abatem exclusivamente sobre os pobres, fazendo com que se focalizem as intervenções no esforço de “pelo menos” garantir que todos os pobres tenham no mínimo o direito a três refeições.

Além de propor o emprego do 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 –, busco aqui alertar todos aqueles que se empenham pela conquista de uma sociedade mais justa e sem desigualdades que não será por intermédio de leis e de vontade manifesta de governos que se mudará o mundo.

Cabe ainda atentar para o fato de que, como ficou registrado nas discussões aqui desenvolvidas, a alimentação se insere no campo dos requerimentos imprescindíveis à satisfação das necessidades humanas básicas. E refletir sobre o pleno desenvolvimento humano, que em nenhum momento comporta separar por etapas a realização dos direitos que asseguram uma vida no seu sentido mais amplo.

Assim, o Direito Humano à Alimentação e a construção da condição de Segurança Alimentar e Nutricional, que oferece a substância para a sua fruição, somente podem ser compreendidos quando tomados na integralidade dos direitos básicos. 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 conquista de direitos iguais gozados em uma 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 BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- _____. *O que é a política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- ARMESTO, Felipe Fernández. *Comida: uma história*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo, 1962.
- BAUMAN, Zygm Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- _____. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- BORÓN, Atílio. Os “novos Leviatãs” e a pólis 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?* Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- 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.

BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan (2006). Brasília, 2006.

BURLANDY, Lucienne. Comunidade Solidária: Engenharia institucional, focalização, combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Tese (doutorado) – 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*. São Paulo: Hucitec, 1996.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

CASCUDO, Luis da Câmara. *A história da alimentação no Brasil*. São Paulo: Global Editora, 2004.

_____. *Superstição no Brasil*. São Paulo: Global, 2001.

CASTEL, Robert. *A Insegurança Social: O que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTRO, Anna Maria de (Org.). *Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome I e II*. São Paulo: Brasiliense, 1959.

CHONCHOL, Jacques. *O desafio alimentar – a fome no mundo*. São Paulo: Marco Zero, 1989.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, Brasília, v. 6, n. 12, 1996.

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, I, 1994. Brasília. _____, Brasília: Consea, 1994.

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, II, 2004, Brasília. Princípios e diretrizes de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Consea, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

- DOYAL, Lene; GOUGH, Ian. *A teory of human need*. London: London Macmillan, 1991.
- DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *Hunger and public action*. Clarendon, 2002.
- DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípios. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. *A virtude soberana – A teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ESPADA, João Carlos. *Direitos sociais de cidadania: uma crítica a F. Hayek e Raymond Plant*. Porto, Portugal: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1999.
- GRACIÁN, Baltazar. *A arte da prudência*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1999.
- FERRARA, Lucrécia D'Alessio. Do mundo como imagem à imagem do mundo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, M. Adélia de; SILVEIRA, M. Laura (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- FLANDRIN, Jean Louis; MONTANARI, Massimo. *História da alimentação*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- FONTENELLE, Isleide Arruda. *O nome da marca: McDonald's feitichismo e cultura descartável*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- FROMM, Erich. *O medo à liberdade*. Rio de Janeiro: LTC, 1983.
- GEORGE, Susan. *O mercado da fome*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- GERSTER, Thomas Fleiner. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- GOMES, Newton N. Modelo de intervenção municipal no abastecimento alimentar. In: Aniversario del Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna (ICIODI), XXI, 1991, La Habana, Cuba. Anais. La Habana, Cuba, 1991.
- _____. Pobreza, desnutrição e segurança alimentar: tentando novo diálogo a partir do conceito de necessidades humanas básicas. *Revista Ser Social*, Universidade de Brasília, n. 18, 2006.
- GORDILLO, Gustavo; GÓMEZ, Hernán. Derechos humanos y desigualdad: el contexto de la lucha contra el hambre. In: *Cadernos do Ceam – Derecho a la alimentación en el Brasil de Lula*, Universidade de Brasília, 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*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. O setor da Saúde e o desafio da intersectorialidade. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 21, 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*. México: Porrúa, 1975.

LAURELL, Asa Cristina. La política del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal. In: _____ (Coord.). *Hacia una política social alternativa*. México: IERD, Copilco Universidad, 1996.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique. *Programas sociais de combate à pobreza*. Rio de Janeiro/Brasília: UFRJ/Ipea, 2004.

LEFÈBVRE, Henri. *Lógica formal/Lógica dialética*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1975.

MACHADO, Moisés. Políticas de segurança alimentar: Belo Horizonte e Santos, uma visão sobre a continuidade e mudança. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, 2006.

MADELEY, John. *O comércio da fome*. Petrópolis: Vozes, 2003.

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.

_____; COSTA, Christiane. *Política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional*. São Paulo: Pólis, 2001. (Publicações Pólis 38).

MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*, v. I. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: 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*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 24, 1995.

- MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'Analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 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. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO). Urbanización, alimentación, nutrición en América Latina y Caribe. Santiago: Oficina Regional para a América Latina y el Caribe, 1985.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; STEIN, Rosa Helena. Assistência social no contexto das políticas públicas: focalização x universalidade na integração de programas e projetos sociais. *Neppos*, UnB, Brasília, XVII, v. 9, 2004.
- . Necessidades humanas. São Paulo: Cortez, 2002.
- . Necessidades humanas. São Paulo: Cortez, 2000.
- PESSANHA, Lavínia D. R. *Segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas*: implicações para o caso brasileiro, Rio de Janeiro: 1998. (Originalmente apresentado como tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro).
- ; WILKINSON, John. *Transgênicos, recursos genéticos e Segurança Alimentar*. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.
- PISÓN, José Martinez. *Política de bienestar*: un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e utopia*. São Paulo: Edusp, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza*: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 1999.
- SALOMON, Dêlcio Vieira. *A maravilhosa incerteza*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- SAWAIA, Bader. As artimanhas da exclusão. In: _____, (Org.). *As artimanhas da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. *Omnibus*. Oxford University Press, 1979.
- _____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Poverty and famines*. Oxford, 1982.
- _____. *O desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.
- SENNET, Richard. *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da; SILVA José G. *Política nacional de segurança alimentar*. ONG Governo Paralelo, 1991.
- _____. Discurso de posse como presidente da República. Brasília, 2003.
- SIQUEIRA, H.; SOARES, Gonçalves. Interdisciplinaridade, sinônimo de complexidade. *Jornal A Razão*, Rio de Janeiro, s. n., 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*. Campinas: O Mercado de Letras, 1996.
- TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: E UFMG, 1999.
- _____. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- TIMMER, Peter C.; FALCON, Walter P.; PEARSON, Scott R.; *Food Policy Analysis*. World Bank Publication, 1983.
- TZU, Sun. *A arte da guerra*. Porto, Portugal: Publicações Europa América, 1988.
- VALENTE, Flávio L. S. *O direito humano à alimentação*. São Paulo: 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*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- VERGER, Fatumbi Pierre. *Ewé – O uso das plantas na sociedade Ioruba*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: 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, Löic. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SOBRE O AUTOR

NEWTON NARCISO GOMES JÚNIOR é professor adjunto do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB), professor permanente do Programa de Pós Graduação em Política Social da UnB e do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural MADER FUP/UnB.

É coordenador do Núcleo de Estudos Agrários Neagri/CEAM/UnB, membro da diretoria da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e coordenador do Diretório de Pesquisa Abastecimento Alimentar e Comida UnB/CNPQ.

Possui graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (USP, 1978). Especialista em Abastecimento Alimentar e Desenvolvimento Rural FAO/IPARDES/UFPR (1986), é doutor em Políticas Sociais (UnB, 2007).

Sua área de concentração está situada em Políticas Públicas Sociais com destaque para políticas e sistemas de abastecimento alimentar urbano, segurança alimentar e nutricional, questão agrária e desenvolvimento rural, comercialização agrícola.



Neste livro, o autor procura apresentar as razões do esgotamento – ou os descaminhos das iniciativas – que deveriam garantir a Segurança Alimentar e Nutricional para toda a sociedade e propõe, modestamente, uma alternativa que possa contribuir no futuro para um novo cenário voltado à realização do Direito Humano à Alimentação.



ISBN 978-85-7643-290-6



9 788576 432906