



DIÁLOGOS SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Leonardo Corrêa
[ORGANIZADOR]



DÍÁLOGOS SOBRE

**O DIREITO HUMANO À
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Leonardo Corrêa

[ORGANIZADOR]

DIÁLOGOS SOBRE

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA



2019

© Copyright 2019
Leonardo Corrêa
Todos os direitos reservados.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada /
Leonardo Corrêa [organizador]. – Juiz de Fora, MG: Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

4 MB; PDF interativo.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-66252-17-0

1. Direitos Humanos. 2. Direito Humano à Alimentação Ade-
quada. 3. Direito à alimentação. 4. Direito Constitucional.
5. Política de saúde. 6. Políticas públicas. I. Corrêa, Leonardo.
II. Coleção Maria Emília Pacheco. III. Título. IV. Série.

CDU-342.57

Índices para catálogo sistemático:

1. Direitos Humanos: Justiça alimentar:
Direito Constitucional. 342.57

Coleção Maria Emília Pacheco



Maria Emília Lisboa Pacheco, nasceu, em 1948, em Leopoldina, Minas Gerais, onde concluiu o curso de Professora Primária no Colégio Imaculada Conceição, e o curso de Professora de Música de nível médio no Conservatório Lia Salgado, no ano de 1965.

Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora, UFJF, em 1970, apresentou o Trabalho de Conclusão de Curso sobre o tema “Emergência e Formação de Líderes em Trabalho Comunitário”, (mimeo), em co-autoria com Marilda Soares Villela. Em dezembro de 2004, recebeu a Medalha Juscelino Kubitschek de Oliveira nesta universidade.

Sua trajetória profissional como Assistente Social, iniciou-se em João Monlevade, Minas Gerais, onde exerceu a função de Diretora do Departamento de Saúde e Serviço Social da Prefeitura Municipal, entre 1971 e 1973. Posteriormente, neste mesmo município, elaborou o projeto “Centro Integrado para menores”, para o Conselho Municipal do Bem-Estar do Menor.

Ainda como Assistente Social, trabalhou na criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), convênio com a Comissão de Desenvolvimento do Vale de Jequitinhonha (CODEVALE), em Belo Horizonte (MG), entre 1973 e 1974.

No Rio de Janeiro, cursou o Mestrado em Antropologia Social, no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ, entre os anos 1975 e 1977. Durante o curso, integrou a equipe de pesquisa sobre Hábitos Alimentares em camadas de baixa renda, coordenada pelo Prof. Otávio G. A. Velho, um convênio do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional UFRJ e FINEP. Elaborou o relatório sobre “Circuitos de mercado e padrões de consumo alimentar entre camponeses de origem cearense numa região do Pará”. Em 1980, defendeu a Dissertação de Mestrado sobre “Pequena Produção sob o domínio do Capital Comercial e Usurário”, estudo de caso na Amazônia (mimeo).

No mesmo período participou de uma equipe de pesquisa de antropólogos no Programa de Estudos Socioeconômicos em Saúde (PESES), Convênio FIOCRUZ/FINEP, Rio de Janeiro, sobre o tema “Saúde e Doença: reprodução da força de trabalho” (estudo entre camponeses no Estado do Pará).

Desde 1978 trabalha na organização não governamental – Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional Solidariiedade (FASE), tendo exercido várias funções.

Inicialmente integrou uma equipe de pesquisa sobre os temas: “Força de Trabalho Agrícola em Regiões de Fronteira” e “Mudanças nos padrões de consumo e de abastecimento de camadas de população de baixa renda no campo: o caso dos assalariados”, mediante convenio entre a FASE, INAN, FINEP, no período 1978 a 1984.

Continuando seu trabalho na qualidade de assessora da FASE, atuou nos anos 80 como colaboradora da Comissão Pastoral da Terra (CPT), e em 1995, integrou o coletivo de assessoria sobre pequena produção rural da CUT, Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais.

A partir de 1988, compôs a equipe da diretoria executiva da FASE e, posteriormente, entre 1993 a 2007 esteve no cargo de diretora de programas e projetos, quando retomou a função de assessora, até os dias atuais.

Desde os anos 90, tem participado do Forum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), e foi uma das pessoas indicadas para representá-lo no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir de 2004. Entre 2012 e 2016 exerceu a presidência desse Conselho.

Atualmente, integra a coordenação ampliada desse Fórum e o representa no Mecanismo da Sociedade Civil do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). Na recém criada Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, com a ativa participação de integrantes desse Fórum, compõe o grupo de trabalho sobre “Comida e cultura: os múltiplos olhares sobre a alimentação”.

Participou como representante da FASE da criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), em 2002, e atualmente integra o Núcleo Executivo dessa entidade.

Participa também da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), compondo o grupo de trabalho sobre “Campeinato e Soberania Alimentar”, desde 2016, e o Comitê Editorial da “Coleção Transição Agroecológica”, um convenio EMBRAPA/ABA.

Apresentação e Agradecimentos

O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem. (Guimarães Rosa)

O Projeto REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar – tem o prazer de apresentar a publicação da obra “Diálogos sobre o Direito Humano à alimentação adequada”. Após o lançamento, em 2017, do livro “Direito à alimentação, políticas públicas e restrições alimentares: entre a invisibilidade e o reconhecimento”, a presente obra representa um importante passo na consolidação do REAJA como espaço de reflexão crítica sobre o direito humano à alimentação (DHAA) e a segurança alimentar e nutricional.

A obra “Diálogos sobre o Direito Humano à alimentação adequada” é uma coletânea de artigos, inéditos ou republicações, que tem como objetivo apresentar o debate sobre o DHAA a partir de quatro eixos temáticos principais: na primeira parte, “Direito Humano à alimentação e sistema alimentar: por uma teoria geral crítica” apresentamos textos sobre os pressupostos e fundamentos da dinâmica política de justificação – política e jurídica – do tema alimentar e nutricional, bem como os limites estruturais que o sistema econômico impõe ao processo de efetivação de garantia de uma adequada e justa produção, distribuição e consumo de alimentos; na segunda parte, “Direito Humano à alimentação adequada e a erradicação da fome: um debate necessário e urgente”, refletimos sobre a imposição inadiável do resgate do tema da fome como imperativo moral e político em toda a América Latina e Caribe em razão de um novo ciclo de políticas de austeridade, bem como as políticas públicas capazes de combater esse grave problema social; na terceira parte, “Direito humano à alimentação adequada, políticas fiscais e Estado Democrático de Direito” ponderamos sobre os fundamentos da tributação das bebidas açucaradas

como um instrumento legítimo, em um Estado Democrático de Direito, de promoção do direito à saúde; por fim, na quarta secção, “Direito Humano à alimentação e ordem internacional” debatemos a proteção do DHAA no âmbito internacional em suas principais instituições.

Em coautoria com Lucas Costa Oliveira abrimos a obra com o capítulo “Direito humano à alimentação adequada e a Teoria crítica dos Direitos Humanos: um diálogo possível e necessário” – um produto das investigações no âmbito do REAJA – no qual propomos uma reflexão sobre os limites dos fundamentos teóricos de uma teoria tradicional dos Direitos Humanos, bem como a contribuição que a Teoria Crítica dos Direitos Humanos pode promover no debate sobre a exigibilidade do DHAA. No capítulo propomos a ideia segundo a qual o DHAA deve ser compreendido a partir de uma *rede conceitual* e não como um conceito pré-definido, isto é, uma interação dinâmica com outras categorias analíticas – como Justiça Alimentar, Soberania Alimentar, alimentos como bem comum – capaz de promover uma permanente ressignificação do alcance do DHAA a partir das lutas sociais concretas.

Em “Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar”, o Professor Jose Luis Vivero Pol do Centro de Filosofia do Direito, Universidade Católica de Louvain, apresenta uma importante reflexão sobre o processo de mercantilização e transformação do alimento em *commodity*. Como alternativa, a concepção de alimento como “bem comum” constitui uma narrativa necessária para um sistema alimentar mais justo, na medida em que desconstrói a ideia do alimento como um bem privado puro, bem como promove um sistema de governança híbrido composto pelo mercado, Estado e ações coletivas da sociedade.

No texto “Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas”, Flavio Luiz Schieck Valente, autor referência sobre DHAA no Brasil, aborda as disputas conceituais e políticas em torno do tema a partir do estudo de caso da atuação do setor privado e da sociedade civil na Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2).

Em um trabalho provocador, Eric Holt-Giménez, escritor, ativista e Diretor-Executivo da Food First, defende no capítulo “Crisis alimentarias, movimiento alimentario y cambio de régimen” um novo olhar sobre as tesões e contradições entre o regime alimentar corporativo e as lutas dos movimentos sociais pela efetivação do DHAA. A partir de uma esquematização do estado da arte das visões dominantes dentro do regime alimentar, o autor classifica os movimentos – e suas respectivas políticas, narrativas e estratégias – em quatro grandes grupos: neoliberal, reformista, transição e de transformação.

No capítulo “A agricultura a partir do neoliberalismo: financeirização, poder corporativos e as ameaças à soberania alimentar”, Yamila Goldfarb, propõe uma reflexão sobre a questão alimentar a partir de um debate mais amplo da geopolítica à luz da categoria de regime alimentar corporativo. A pesquisa foi realizada a partir

de um estudo de caso da atuação da Cargill como um exemplo de player global que simboliza os limites e os desafios do atual regime alimentar corporativo.

No texto “Intervenção Estatal na Agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira”, Giovani Clark e Davi Augusto Santana de Lelis, apresentam um importante histórico das políticas econômicas do setor agrícolas entre 1990 e 2012 a partir de um estudo dos Planos Plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e Dilma Rousseff (PPA 2012-2015). Os autores investigam os modelos de intervenção do Estado na economia à luz da Constituição Econômica e novos preceitos éticos da ação estatal.

Para finalizar a primeira parte da obra, Emma Siliprandi, em “Políticas de Segurança Alimentar e relação de gênero” apresenta uma importante reflexão a partir de alguns pontos fundamentais: (i) qual a natureza e dinâmica das relações entre os sistemas alimentares e a questão de gênero; (ii) quem define o papel que homens e mulheres deverão ocupar nesse modelo; e (iii) como as políticas públicas são capazes de promover maior equidade de gênero no campo da alimentação.

A segunda parte da obra – Direito Humano à alimentação adequada e a erradicação da fome: um debate necessário e urgente – Islandia Bezerra e Katya Regina Isaguirre apresentam o texto “Direito humano à alimentação adequada (DHAA): a discussão da “geografia da fome” à sua proteção jurídica no Brasil”. No capítulo as autoras ressaltam a importância de uma compreensão sobre o DHAA para além do âmbito puramente normativo, de modo a contemplar também as dimensões econômicas, políticas e ambientais.

No capítulo “Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do Programa Bolsa Família”, Adriana Ancona de Faria e Roberto Dias, analisam os avanços e as contradições do Programa Bolsa Família como instrumento de efetivação do DHAA, bem como o modo como tais conquistas sociais são ameaçadas em períodos de crise econômica e restrição orçamentária.

Em “Direito Econômico, política alimentar e restaurante popular: primeiras aproximações de um diálogo necessário” – trabalho fruto da primeira dissertação defendida no âmbito das pesquisas desenvolvidas no Projeto REAJA – Mateus Henrique Silva Pereira pondera sobre a relevância da construção institucional do Restaurante Popular a partir de uma análise interdisciplinar entre Direito Econômico e Economia Política. Ao analisar os diferentes arranjos institucionais dos modelos de governança do Restaurante Popular, o autor apresenta a hipótese segundo a qual a terceirização da gestão para a iniciativa privada pode comprometer a efetivação dos objetivos reais desse tipo de equipamento público de Segurança Alimentar e Nutricional.

No capítulo “A oferta de granulado à população vulnerável e o direito humano à alimentação adequada: Uma análise da legislação que institui a Política de Erradicação

da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos” Cíntia Morgado e Fernanda Mainier Hack apresentam um importante estudo sobre a polêmica Lei nº 16.704/17, do Município de São Paulo. O texto apresenta diversas ponderações críticas sobre a referida lei que inovou no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional ao criar a “função social do alimento” como um novo instrumento de erradicação da fome e combate ao desperdício.

Em “Quando habitar corresponde ao direito humano à alimentação”, Fernanda Viegas Reichardt e Maria Elisa De Paula Eduardo Garavel propõe um diálogo sobre a interdependência entre três categorias, “território”, “soberania alimentar” e “direitos humanos” a partir de um estudo Terra Indígena [TI] Pimentel Barbosa de ocupação Xavante, localizada no Estado de Mato Grosso. O texto apresenta uma indagação fundamental: em relação aos Xavante, podemos considerar que habitar pode corresponder ao direito humano à alimentação?

A terceira parte do livro – Direito humano à alimentação adequada, políticas fiscais e Estado Democrático de Direito – é composta por dois trabalhos que estudam a importância das políticas fiscais como instrumento de concretização do Direito Humano à alimentação adequada. O primeiro texto – “Constituição, Desenvolvimento e a promoção do direito à saúde: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil” – é fruto das reuniões e debates do Grupo de estudo Justiça Tributária Alimentar vinculado ao Projeto REAJA. Além da minha participação, o capítulo é assinado pela Professora de Direito Tributário da Faculdade de Direito da UFJF, Profa. Elizabeth Rosa de Mello e os acadêmicos e acadêmicas – da graduação e de mestrado – Lídia Carolina Delage da Fonseca, Julia Carla Duarte Melo, Lucas Carvalho e Gabriel Fagundes de Souza.

De autoria de Joana Indjaian Cruz, Adriana Pereira de Carvalho e Paula Johns, o segundo texto – “O papel da tributação de bebidas açucaradas como forma de garantia do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável” – aborda a importância central da política de tributação das bebidas açucaradas como mecanismo de promoção do direito à saúde. As autoras defendem a conjugação do aumento das alíquotas dos tributos incidentes sobre a produção e comercialização de bebidas açucaradas combinada com o fim das isenções fiscais como forma de construção de um ambiente apto a promover a saúde pública.

A quarta e última parte do livro – Direito Humano à alimentação adequada e a ordem internacional – é composta por textos que abordam a fundamentação e exigibilidade do DHAA a partir de uma perspectiva internacionalista.

No primeiro texto, “Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina”, de Sinara Camera e Rúbia Cristina Wegner, analisam a efetivação progressiva do DHAA no âmbito internacional, em especial, a partir de uma comparação entre as experiências na União Europeia e América Latina.

No texto, “A cooperação sul-sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?”, Enara Echart Muñoz e Tássia Camila de Oliveira Carvalho analisam a tensão entre o alimento como um direito versus o alimento como mercadoria a partir de uma investigação sobre a intensificação das relações comerciais e diplomáticas com o continente africano.

Em “A Corte Européia de Proteção aos Direitos Humanos e o direito humano à alimentação: previsões internacionais e jurisprudência, Dirceu Pereira Siqueira explora a evolução da proteção jurídico-internacional do DHAA. O autor estuda o modo como os Tribunais Internacionais – e especial, a Corte Européia de Proteção aos Direitos Humanos – têm um papel decisivo na consolidação da efetivação do DHAA.

E, por fim, o capítulo “Las dimensiones de la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación y al Agua en la Corte Interamericana de Derechos Humanos” de Magda Yadira Robles Garza, Oscar Flores Torres, Eduardo Román González, Rodrigo Vera Vázquez e Miguel A. Morales de la Rosa, apresenta um completo diagnóstico das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema. O texto é produto de relatório do projeto de pesquisa vinculado ao Observatório do Direito Humano à Alimentação na América Latina e Caribe, rede de investigação regional da qual o REAJA é um dos membros.

Uma obra dessa natureza possui diversos objetivos acadêmicos e institucionais. O primeiro é propor um verdadeiro “diálogo” entre autores e autoras de diferentes nacionalidades, áreas do conhecimento e concepções teóricas. Em comum, o esforço coletivo de refletir criticamente sobre os fundamentos e as condições – jurídicas e políticas – de efetivação do Direito Humano à alimentação adequada.

Em segundo, a presente obra inaugura a “Coleção Maria Emília Pacheco”. Mineira, natural de Leopoldina, Maria Emília Pacheco graduou-se em Serviço Social na Universidade Federal de Juiz de Fora em 1970. Maria Emília é uma referência histórica na luta pela afirmação do direito humano à alimentação e tornou-se, entre 2012 e 2016, a primeira mulher a presidir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A “Coleção Maria Emília Pacheco” representa uma singela homenagem ao principal nome da história da Universidade Federal de Juiz de Fora no campo da segurança alimentar e nutricional. Para os pesquisadores e pesquisadoras do Projeto REAJA, Maria Emília Pacheco é um permanente farol na luta pela efetivação do Direito Humano à alimentação adequada.

Em terceiro, o objetivo da obra – nos 30 anos da Constituição e 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos – é também reafirmar a importância da gramática dos direitos humanos em tempos sombrios, caracterizados pela intolerância e relativização irresponsável das conquistas civilizatórias. Nessa perspectiva, o presente livro é uma pequena contribuição na resistência em face aos ataques contra ativistas dos movimentos sociais, intelectuais e pesquisadores e pesquisadoras.

Por fim, gostaria de agradecer aos autores, autoras e editores que permitiram a elaboração da presente coletânea. Agradeço também aos alunos e alunas – da graduação e mestrado – que participaram ativamente do Projeto REAJA ao longo de 2018. Um ano especialmente difícil em razão do contexto político nacional e da perda prematura do nosso colega da Faculdade de Direito, o Prof. Denis Franco Silva, a quem também oferecemos a presente obra como homenagem. Mas apesar do vendaval, como diria Guimarães Rosa, o que a vida quer da gente é coragem!

Boa leitura!

Leonardo Corrêa

Das autoras e autores

Adriana Ancona de Faria: Doutora em Direito Constitucional (2013), Mestrado em Direito do Estado (2000) e Graduação em Direito (1988), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É Vice-Diretora Administrativa da DIREITO SP, Professora na Faculdade de Direito da PUC-SP e membro diretivo da Rede de Escola de Direito Ibero-americana – Sui Iuris. Foi Coordenadora do curso de Graduação e Coordenadora Institucional da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO SP) e Chefe de Gabinete da Reitoria e Secretária Geral da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Tem experiência na área de gestão acadêmica, metodologia de ensino e Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: ensino jurídico, universidade, políticas públicas, silêncio administrativo, ativismo judicial e democracia.

Adriana Pereira de Carvalho: Bacharel em direito pela PUCCAMP, com especialização em Direito do Trabalho pela PUC São Paulo. É Diretora Jurídica da ACT Promoção da Saúde.

Cíntia Morgado: Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela UERJ com estágio de estudo e pesquisa no Mestrado de Direito Constitucional da Universidade de Coimbra.

Davi Augusto Santana de Lelis: Graduado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). É pós-graduado pela Anamages-MG em Direito Público. Foi professor substituto no Departamento de Direito da UFV. Foi professor voluntário no Departamento de Direito da UFV. Foi monitor nível II no Departamento de Direito da UFV. Foi advogado pelo Escritório Faria & Souza Advocacia. É mestre em Extensão Rural

no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. É professor adjunto no Departamento de Direito da UFV. É doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Dirceu Pereira Siqueira: Doutor e Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino de Bauru; Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de São José do Rio Preto; Professor do Centro Universitário de Araraquara e do Centro Universitário de Bebedouro; Advogado.

Eduardo Román González: Mestre em Estudios Avanzados en Derechos Fundamentales, Universidad Autónoma de Madrid. Coordenador Académico do Poder Judicial do Estado de Nuevo León e pesquisador do CEEAD.

Elisabete Rosa de Melo: Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho, Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá, Especialista em Direito Público e Direito Privado pela mesma Universidade e Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Graduada pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atualmente é Professora das Disciplinas de Direito Tributário e Direito Administrativo II da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Foi Advogada, Professora de Direito Financeiro e Tributário, Coordenadora Nacional dos Cursos de Pós-Graduação Lato sensu em Direito. Coordenadora de Pesquisa do Centro II – Acadepol, Professora Coordenadora do Curso de Pós-Graduação de Direito Público, Coordenadora das Disciplinas de Direito Financeiro e Tributário, todos na Universidade Estácio de Sá, Professora das Disciplinas de Legislação Tributário e Direito Tributário da Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ) e Assessora de Órgão Julgador no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Métodos e Técnicas de Ensino e na área Jurídica, com consultoria jurídico-tributária e empresarial. Sócia fundadora do Instituto de Direito Tributário e Finanças Públicas de Juiz de Fora e Região.

Emma Siliprandi: Engenheira Agrônoma, Mestre em Sociologia, Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Oficial de Agricultura da Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

Enara Echart Muñoz: Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri (UCM), professora adjunta da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e coordenadora do GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global). Também é Pesquisadora do LABMUNDO (IESP-UERJ). Participa e coordena vários projetos de pesquisa e é membro de redes nacionais e internacionais relacionadas ao estudo das Relações Internacionais e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Eric Holt-Giménez: Diretor Executivo do Institute for Food and Development Policy/Food First. Agroecologista e economista político com doutorado, leciona em universidades da América do Norte, América Latina e Europa. Autor de vários livros e dezenas de artigos acadêmicos sobre agroecologia, sistemas alimentares e movimentos sociais, ele tem trabalhado em estreita colaboração com organizações de agricultores nas Américas por mais de quarenta anos.

Islândia Costa Bezerra : Professora Adjunta do Departamento de Nutrição da UFPR e do Programas de Pós-Graduação: Segurança Alimentar e Nutricional/PGSAN/UFPR. Possui Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais/PPGCS-UFRN. Pós-doutorado em Ciências e Desenvolvimento Regional na Universidade Autónoma de Chapingo/UACH – México.

Fernanda Mainier Hack : Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, advogada e coordenadora do movimento Põe no Rótulo.

Fernanda Viegas Reichardt: Possui graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie [2002], é Doutora em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada [ESALQ/CENA/USP] [2015], Pós-doutoranda do Centro de Energia Nuclear na Agricultura [CENA/USP] no Projeto Temático “XINGU Project: Integrating land use planning and water governance in Amazonia: towards improved freshwater security in the agricultural frontier of Mato Grosso”, bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo [FAPESP] pesquisadora colaboradora do Instituto de Estudos Avançados [IEA/USP], todos da Universidade de São Paulo. Atua como colaboradora Instituto de Estudos de Direito e Cidadania – IEDC. Tem experiência na área do direito, com ênfase em direito ambiental e também na área interdisciplinar de ecologia.

Flávio Luiz Schieck Valente: Médico, Mestre em Saúde Pública pela Harvard School of Public Health, Bosto/USA. Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural – Plataforma Brasileira. DHESC/ ABRANDH. Coordenador de projetos – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH. Membro do Comitê Diretivo do Comitê Permanente de Nutrição da ONU (2001 – 2004). Secretário Executivo Internacional da Aliança dos Povos para Ação e Nutrição – APAN (2003 – 2004). Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

Gabriel Fagundes de Souza: Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisadora associada ao REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça alimentar – pela mesma instituição.

Giovani Clark: Possui Doutorado (2000), Mestrado (1990) e Graduação (1986) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais nos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) e da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação). Foi Diretor-Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) de 2007 a 2011. Escritor de diversos artigos jurídicos e de livros, dentre eles: O Município em Face do Direito Econômico; Questões Polêmicas de Direito Econômico (2008); Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade (2011); As duas últimas obras foram escritas e coordenadas juntamente com o saudoso jurista Washington Peluso Albino de Souza. Em 2015, organizou a obra: Direito Econômico em Debate juntamente com os professores Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento.

Joana Indjaian Cruz: Bacharel em direito pela PUC-SP. Mestranda em direito pela USP. É advogada da ACT Promoção da Saúde.

Jose Luis Vivero-Pol: Pesquisador de pós-doutorado em governança alimentar e transições agroalimentares na Universidade Católica de Louvain (Centro de Filosofia do Direito e Instituto Terra e Vida). Engenheiro agrônomo com 20 anos de experiência em segurança alimentar e políticas nutricionais, direito à alimentação, movimentos de soberania alimentar e esquemas de conservação da biodiversidade, trabalhando principalmente no Sul Global (América Latina, África e Ásia).

Julia Carla Duarte Melo: Mestranda em Direito pelo programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisadora associada ao REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar. Advogada.

Katya Regina Isaguirre: Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento junto ao MADE/UFPR, tendo realizado doutorados anduiche na Universidade de Liège (BE) sob a orientação do Prof. Dr. Pierre M. Stassart. Atualmente é professora de direito ambiental e agrário da Universidade Federal do Paraná.

Leonardo Correa: Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor da Graduação e Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). É coordenador do Projeto REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar da Faculdade de Direito da UFJF.

Lídia Carolina Delage da Fonseca: Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisadora associada ao REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça alimentar – pela mesma instituição.

Lucas Carvalho: Acadêmico do curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisadora associada ao REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça alimentar – pela mesma instituição.

Lucas Costa de Oliveira: Graduou-se em Direito pela Faculdade Metodista Grambery. É mestrando em Direito e Inovação pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisador associado do Projeto REAJA.

Magda Yadira Robles Garza: Doutora em Direitos Fundamentais pela Universidad Carlos III de Madrid. Pesquisadora e Diretora do Centro de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da Academia Interamericana de Direitos Humanos da Universidad Autónoma de Coahuila.

Marcelo Riceputi Alcântara: Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Servidor do Ministério Público do estado de Minas Gerais. Pesquisador associado ao REAJA.

Maria Elisa De Paula Eduardo Garavello é: Professora Associada do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz e Vice-Presidente do Programa de Pós-graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (ESALQ/CENA) Universidade de São Paulo, Brasil, Pesquisadora Principal do Projeto Temático “XINGU Project: Integrating land use planning and water governance in Amazonia: towards improved freshwater security in the agricultural frontier of Mato Grosso”.

Mateus Henrique Silva Pereira: Mestre em Direito e Inovação pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (2018). Atualmente é professor do Curso de Direito no Centro Universitário Estácio – Juiz de Fora e pesquisador do Projeto REAJA (Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar) vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. É conselheiro do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Juiz de Fora (CDDH-JF). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2015). Tem como foco as áreas relacionadas ao Direito Público, tais como: Direito Econômico, Direito Constitucional, Direito Penal, Direitos Humanos, Políticas Públicas, Economia Política e Segurança Alimentar e Nutricional.

Miguel Alejandro Morales de la Rosa: Acadêmico do 2º ano de Licenciatura em Direito, Facultad de Jurisprudencia da Universidad Autónoma de Coahuila.

Oscar Flores Torres: Doutor em História Contemporânea pela Universidad Complutense de Madrid. Pesquisador da Academia Interamericana de Direitos Humanos da Universidad Autónoma de Coahuila.

Paula Johns: Socióloga e mestre em estudos de desenvolvimento internacional pela Universidade de Roskilde, Dinamarca. É Diretora-Geral da ACT Promoção da Saúde.

Rodrigo Vera Vázquez: Doutor em Ciências Sociais pelo Colegio de Michoacán. Pesquisador do Colegio de Tamaulipas.

Roberto Dias: Advogado, coordenador do Curso de Graduação da FGV Direito SP e professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e do Curso de Administração Pública da Escola de Administração de Empresas da FGV (EAESP-FGV). Graduiu-se em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991), onde também concluiu seu mestrado (1999) e fez seu doutorado (2007). Foi coordenador do curso de graduação em Direito da PUC/SP (2008-2013) e coordenador acadêmico do Curso de Especialização em Direito Constitucional da mesma Universidade (Cogeae), de 2009 a 2018. Entre 2012 e 2013, foi consultor do Ministério da Justiça e, em 2010 e 2011, foi superintendente jurídico do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. É sócio do escritório Dias, Brandão, Maggi, Ferreira Sociedade de Advogados, presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SP e membro do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI, da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas – ABCD e do Comitê de Bioética do Hospital Sírio-Libanês. Suas principais linhas de pesquisa são: direitos fundamentais e biodireito.

Rúbia Cristina Wegner: Doutoranda PPGE/IE pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Sinara Camera: Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/São Leopoldo/RS/Brasil), com estágio doutoral, bolsista PDSE-CAPES, na Universidad de Sevilla (US/Sevilla/AN/Espanha). Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/Santa Maria/RS/Brasil). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI/Santo Ângelo/RS/Brasil). Professora das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA/Santa Rosa/RS/Brasil).

Tássia Camila de Oliveira Carvalho : Doutoranda em Ciência Política pelo IESP/ UERJ e pesquisadora do Labmundo-Rio (IESP/UERJ) com bolsa da FAPERJ. Desenvolve pesquisa nas temáticas de Ecologia Política, Cooperação Sul-Sul e Segurança Alimentar e Nutricional.

Yamila Goldfarb: Doutora em ciências humanas pela Universidade de São Paulo. Desenvolveu pesquisas nos temas de geopolítica latino-americana, geoeconomia, movimentos sociais, planejamento territorial rural e segurança alimentar com ênfase na financeirização da agricultura, impactos territoriais e captura corporativa do setor agrícola e alimentício no Brasil e na Argentina. Atualmente desenvolve pesquisas relacionadas à violação dos Direitos Humanos e ao poder de grandes corporações em diversos setores como biossegurança, saúde, comunicação e agricultura.

Sumário

Parte I

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E SISTEMA ALIMENTAR: POR UMA TEORIA GERAL CRÍTICA, 25

- 1. Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos: um diálogo possível e necessário, 26**
Leonardo Corrêa; Lucas Costa Oliveira
- 2. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar, 41**
Jose Luis Vivero Pol
- 3. Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, 91**
Flavio Luiz Schieck Valente
- 4. Crisis alimentarias, movimiento alimentario y cambio de régimen, 117**
Eric Holt-Giménez

5. **A agricultura a partir do neoliberalismo: financeirização, poder corporativos e as ameaças à soberania alimentar, 127**
Yamila Goldfarb
6. **Intervenção Estatal na Agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira, 141**
Davi Augusto Santana de Lelis; Giovani Clark
7. **Políticas de segurança alimentar e relações de gênero, 171**
Emma Siliprandi

Parte II

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A ERRADICAÇÃO DA FOME: UM DEBATE NECESSÁRIO E URGENTE, 191

8. **Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA): a discussão da “geografia da fome” à sua proteção jurídica no Brasil, 192**
Islandia Bezerra; Katya Regina Isaguirre
9. **Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do Programa Bolsa Família, 205**
Adriana Ancona de Faria; Roberto Dias
10. **Direito econômico, política alimentar e restaurante popular: primeiras aproximações de um diálogo necessário, 225**
Mateus Henrique Silva Pereira
11. **A oferta de granulado à população vulnerável e o Direito Humano à Alimentação Adequada: uma análise da legislação que institui a Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos, 243**
Cíntia Morgado; Fernanda Mainier Hack

12. Quando habitar corresponde ao direito humano à alimentação, 283

Fernanda Viegas Reichardt; Maria Elisa De Paula Eduardo Garavello

Parte III

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, POLÍTICAS FISCAIS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, 299

13. Constituição, desenvolvimento e a promoção do direito à saúde: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil, 300

Elizabeth Rosa de Mello; Leonardo Alves Correa; Lídia Carolina Delage da Fonseca; Julia Carla Duarte Melo; Lucas Carvalho; Gabriel Fagundes de Souza

14. O papel da tributação de bebidas açucaradas como forma de garantia do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável, 315

Joana Indjaian Cruz, Adriana Pereira de Carvalho, Paula Johns

Parte IV

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E ORDEM INTERNACIONAL, 329

15. Direito Humano à Alimentação, (in)segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina, 330

Sinara Camera; Rúbia Cristina Wegner

16. A Cooperação Sul-Sul Brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?, 353

Enara Echart Muñoz; Tássia Camila de Oliveira Carvalho

17. A Corte Europeia de Proteção aos Direitos Humanos e o Direito Humano à Alimentação: previsões internacionais e jurisprudência, 383

Dirceu Pereira Siqueira

18. Las dimensiones de la justiciabilidad del derecho a la alimentación y al agua en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 403

Magda Yadira Robles Garza; Oscar Flores Torres; Eduardo Román González; Rodrigo Vera Vázquez; Miguel A. Morales de la Rosa

Parte I

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
E SISTEMA ALIMENTAR: POR
UMA TEORIA GERAL CRÍTICA**

1

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS: UM DIÁLOGO POSSÍVEL E NECESSÁRIO

Leonardo Corrêa; Lucas Costa Oliveira

1. Introdução

O Direito Humano à alimentação adequada (DHAA) pode ser analisado a partir de duas dimensões distintas: de um lado, o enfoque da fundamentação, segundo a qual o DHAA deve ser compreendido à luz do conjunto de normas que determinam o seu conteúdo jurídico; doutro lado, o DHAA pode abordado no âmbito da exigibilidade, isto é, das instituições, mecanismos e instrumentos jurídicos que viabilizam a efetivação concreta do DHAA.

Em regra, os estudiosos e ativistas, apontam que o principal déficit do DHAA ocorre em relação ao sistemático descumprimento das obrigações de garantir o acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada. Tal assertiva parte da premissa que o DHAA, no Brasil, já possui uma sólida fundamentação institucional, uma vez que o tema foi amplamente positivado em nosso ordenamento

jurídico (Constituição, Lei Orgânica, Tratados Internacionais e em diversas políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal).

Apesar da importante consolidação desse quadro jurídico-institucional, o presente trabalho inverte a lógica segundo a qual o déficit estaria apenas na dimensão da exigibilidade. De fato, a despeito da efetivação do DHAA representar um grande desafio político, entendemos necessário uma reflexão crítica sobre as premissas teóricas do DHAA. Na nossa visão, então, a questão do déficit de efetividade não decorre apenas de uma eventual disfuncionalidade do sistema político-jurídico, mas da própria concepção tradicional de direitos humanos que se encontra subjacente ao debate sobre o DHAA.

O trabalho é dividido em três partes: na primeira, analisamos a consolidação da teoria hegemônica dos direitos humanos; na segunda, a construção de uma teoria crítica dos direitos humanos; e, por fim, apresentamos reflexões iniciais sobre o modo como uma teoria crítica dos direitos humanos pode produzir reflexões interessantes sobre os limites e possibilidades de novas fundamentações e efetivação do DHAA.

2. DIREITOS HUMANOS E TEORIA HEGEMÔNICA

Afirma Norberto Bobbio (2004, p. 26) que um dos grandes sinais de felicidade de nossa era consiste na crescente importância atribuída à questão do reconhecimento dos Direitos Humanos, embora esse não seja um processo novo e remonte desde os primórdios da modernidade. (COMPARATO, 2005, p. 9) (LAFER, 1981, p. 120). De acordo com o pensador italiano, o nascimento dos direitos humanos se deu por meio da consolidação das doutrinas jusnaturalistas em que eram tidos como direitos naturais universais e, posteriormente, na positivação no Direito Estatal pelos Estados Liberais.

Apenas após a segunda grande guerra, os direitos humanos se afirmam como direitos positivos universais e alvo de preocupação internacional para todos os povos. De acordo com a concepção de Bobbio, o real problema no contexto atual dos Direitos Humanos não reside mais em fundamentá-los, uma vez que se encontra sedimentado que estes se fundam na dignidade da pessoa humana e na busca constante de resguardá-la, mas sim em protegê-los. Nesse sentido, faz-se necessário compreender a atual sistemática de proteção internacional a esta categoria de Direitos no nosso mundo, o que só pode ocorrer a partir da compreensão do processo histórico que ensejou a sua afirmação histórica.

Como pode se observar em Piovesan (2012, p. 177), o processo de internacionalização desses direitos importou em ao menos duas importantes ressignificações: a primeira delas diz respeito ao conceito de soberania Estatal que teve de ser alargado para comportar a questão dos Direitos Humanos enquanto de interesse também internacional; além disso, a consolidação da concepção de indivíduo como sujeito

de Direito Internacional. Segundo a autora (2012, p. 177-180), até a metade do Século XIX podemos situar esses precedentes em ao menos três eixos e momentos históricos: em primeiro lugar, o Direito Humanitário que se aplica na hipótese de guerra impondo limites a serem observados ao Estado quanto ao desrespeito a Direitos Fundamentais; em segundo, a criação da Liga das Nações Unidas, posteriormente à primeira guerra mundial, que tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional cuja Convenção de 1920 já possuía previsões sobre os Direitos Humanos; e, por fim, a Organização Internacional do Trabalho, entidade que emerge com o objetivo de promover padrões globais dignos de condições de trabalho e bem-estar.

O processo de internacionalização dos Direitos Humanos se intensificou substancialmente a partir da segunda Guerra mundial sob a crença de que a existência de um efetivo sistema de proteção internacional evitaria futuras violações tais quais as ocorridas no regime nazista. Em seguida, um impulso pela necessidade de uma proteção aos Direitos Humanos que tornasse possível a responsabilização internacional do Estado, em caso de omissão dos instrumentos internos de repressão e reparação dos anos.

Nesse contexto pós-segunda grande guerra, a internacionalização dos Direitos Humanos foi ainda mais intensificada (LINDGREN, 1997, p. 335). A começar pela criação do Tribunal de Nuremberg, convocado pelo acordo de Londres de 1945, com a competência de julgar os atentados cometidos ao longo do período nazista, tendo sob sua jurisdição os crimes contra paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Embora as condenações do referido tribunal tenham gerado grandes polêmicas a respeito do princípio da legalidade do direito penal e sua criação *ad hoc*, as referidas penas basearam-se no costume internacional consolidando que os indivíduos, enquanto sujeitos de direito internacional, possuíam agora uma proteção a sua dignidade que não estava somente adstrita à jurisdição doméstica de seus Estados.

Pode se dizer que a Carta das Nações Unidas consolida a internacionalização dos Direitos Humanos sob a perspectiva de que estes e as liberdades fundamentais devem ser providos, defendidos e respeitados. Piovesan (2012, p. 198-199) citando Buergenthal afirma que ao aderir à carta os Estados-partes reconhecem que os direitos a que aquela faz menção são objetos de um pacto internacional e não só de sua jurisdição interna. Ocorre que embora a carta das nações unidas fosse enfática na primazia da defesa aos Direitos Humanos, o conteúdo de tais direitos não estava definido, o que só veio a ocorrer com a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Consolidando uma afirmação ética universal, a Declaração consagra um consenso de valores a serem seguidos por todos os Estados, compreendendo um conjunto de Direitos Universais – cuja titularidade depende somente de ser uma pessoa humana – sem os quais nenhum ser humano pode desenvolver-se em plenitude, Piovesan (2012, p. 203-204). Ademais, além da universalidade dos Direitos Humanos,

a Declaração impõe a indivisibilidade e interdependência destes, conjugando um catálogo de direitos civis e políticos com direitos econômicos, sociais e culturais – unificando o discurso Liberal e Social através da harmonização de Liberdade e Igualdade. (DALY, 2011, p. 4)

Vale asseverar que, embora a Declaração Internacional dos Direitos Do Homem tenha sido aprovada pela assembleia geral da ONU como resolução, possui sim força vinculante raciocínio ao qual se pode chegar por duas vias distintas (PIOVESAN, 2012, p. 2010-2014): a primeira delas parte da noção de que é a Declaração a interpretação autorizada da expressão “Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais” da Carta das Nações Unidas; há ainda quem declare que a mesma possui força vinculante por constituir costume internacional sendo sempre referenciada, por resoluções da ONU, por decisões proferidas por Cortes e pela assunção de suas diretivas nas Constituições estatais.

2.1. Universalismo e Direitos Humanos

Relativistas e Universalistas provavelmente estarão sempre em debate, cada qual dessas concepções baseia-se em nortes epistemológicos distintos e aparentemente inconciliáveis. Entretanto ainda que exista essa tensão sobre a natureza dos Direitos Humanos a posição hegemônica e adotada pelos mecanismos de proteção internacional é considerar os direitos humanos como universais. Isso se torna ainda mais sedimentado quando se observa o parágrafo 5º da declaração de Viena adotada em 25 de junho de 1993.

Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

A declaração de Viena põe fim ao debate entre relativistas e universalista, ao erigir os Direitos Humanos ao patamar da universalidade através de um suposto consenso entre os povos. Ocorre que essa mesma universalização implica em que os Estados submetam à esfera internacional o que até então era de seu controle exclusivo. Nesse sentido importa ainda voltar no caminhar histórico para tratar brevemente de dois pactos internacionais que consistem no processo de juridicalização dos Direitos Humanos nos moldes do rol de direitos trazidos pela Declaração Universal de Direitos do Homem, ampliando inclusive o conteúdo desta. De acordo com Piovesan (2012, p. 226), esse processo de positivação dos Direitos humanos na

esfera internacional iniciou-se em 1949 e se desdobrou até 1966, culminando na elaboração de dois tratados internacionais em separado – o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, sociais e Culturais.

A unidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos permaneciam sendo afirmadas pela ONU, sob a alegação de que embora direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais fossem tratados em documentos distintos uma espécie não sobreviveria sem a outra. Todavia optou-se por separar tais direitos com base no argumento maior levantado pelos países ocidentais de que os direitos civis e políticos seriam autoaplicáveis e de eficácia imediata, enquanto que os direitos sociais e econômicos teriam um caráter programático o que lhes impunha uma aplicação e implementação progressiva (PIOVESAN, 2012, p. 228-229).

3. DIREITOS HUMANOS NA TEORIA CRÍTICA

3.1. Um Novo Olhar sobre o Hegemônico

Uma nova abordagem sobre os fundamentos de validade do Direitos Humanos surge a partir dos estudos sobre as contradições da modernidade. De acordo com esta nova tradição teórica – uma linha, é verdade, heterogênea e formada por autores e autoras de diferentes matizes teóricas – as pesquisas sobre os Direitos Humanos dependem de uma reflexão crítica sobre os limites e condicionamentos estruturais de todo projeto emancipatório da modernidade, uma vez que está possui a gênese marcada pelas contradições e ambivalências.

A modernidade ocidental, em vez de significar o abandono do estado de natureza e a passagem à sociedade civil, significa a coexistência de sociedade civil e estado de natureza separados por uma linha abissal com base na qual o olhar hegemônico, localizado na sociedade civil, deixa de ver e declara efetivamente como não-existente o estado de natureza. (SANTOS, 2007, p. 73)

A separação abissal citada traz um retrato da nossa era. O domínio inconteste da ciência e seus métodos formais de verificação da verdade. Dessa forma, comunga-se que o conhecimento “real” só pode se estabelecer por vias do método científico, obtendo deste a sua validade. O cumprimento de tal requisito encontra-se no cerne do pensamento ocidental dos últimos séculos. Servindo tanto de arma epistemológica, como ideológica, para a justificação da ocidentalização do mundo por meio dos discursos universais empregados pelas elites econômicas e políticas, dentre os quais encontram-se a concepção hegemônica dos Direitos humanos que

trata tais direitos a partir de seu reconhecimento jurídico como ideais universais e abstratos que se encontram para além do contexto da vida que visam regular.

Para Santos e Chauí (2013, p. 26-27) resta claro que o projeto moderno se julgava capaz de propiciar um desenvolvimento harmonioso entre os pilares da regulação e emancipação através da racionalização total da vida individual e consequentemente da vida coletiva. Ocorre que a abstração dos princípios que compõe cada um desses pilares leva a uma busca de maximização de um desses pilares e, conseqüente, a exclusão do outro. Nesse sentido, observa Boaventura que processo histórico nos mostra que a execução do projeto moderno associado ao capitalismo propiciou que o pilar da regulação se sobressaísse em relação ao da emancipação. O caso do Direito, e dos Direitos humanos é exemplar dessa situação dicotômica criada pela abstração em que teriam a função emancipadora de vencer a tirania ao mesmo tempo em que se exercia a regulação através da juridificação do social e do político pelo exercício do poder estatal.

3.1. Incongruências do Hegemônico do qual se parte para os Direitos Humanos

Há hoje um domínio incontestável da linguagem dos Direitos Humanos enquanto propiciadores da dignidade humana. Porém a doutrina hegemônica convive com uma realidade perturbadora para Santos e Chauí (2013, p. 42-45). Essa realidade se torna clara ao se analisar que o Direito possui uma dupla genealogia na modernidade ocidental: (i) uma genealogia abissal em que o mundo se dividiu primeiramente em sociedade metropolitanas e coloniais e por conta disso aos dominados não cabia contestar as práticas e teorias impostas pela metrópole. Logo as possíveis racionalidades a serem exercidas nas colônias foram invisibilizadas e, portanto a emancipação a ser propiciada pelo direito só se dava de fato no universo daqueles que dominavam; por outro lado o Direito possui também (ii) uma genealogia revolucionária, como se vê nas revoluções americana e francesa, em que agentes já dotados de hegemonia econômica buscavam agora pela hegemonia política que se consolidou por meio da gramática do Direito. Entretanto asseveram os autores que embora o processo de internacionalização dos Direitos humanos seja concebido hegemonicamente como linear e consagrador de uma sociedade justa, a realidade invisibilizada – mas, perturbadora – desse processo é que no mundo atual a maioria esmagadora da população não é sujeito de Direitos humanos e sim meros objetos dos discursos pelos quais essa hegemonia se forma.

Como expõe Flores (2009, p. 20-21) classicamente os Direitos Humanos vêm sendo concebidos, ora como essência humana justificadora do injustificável e arma para a retórica conservadora, e ora como uma suposta proposta utópica dirigida a propiciar a vingança dos afetados sobre aqueles que lhes exerceram dominação. Entretanto afirma o autor que quando se analisa tais projetos frente à realidade material o que

se verifica é mais de 80% da população mundial passando por situações de miséria, exploração, marginalização e fome.

A realidade contrafactual – espantosamente compartilhada – de que os Direitos humanos são os propiciadores de uma sociedade justa para Santos e Chaui (2013, p. 45-52) se sustenta em algumas ilusões. A primeira delas seria a *ilusão teleológica* de ler a história de frente para traz e, conseqüentemente, enxergar o processo de internacionalização dos direitos humanos como um bem supremo orientado a conduzir o resultado discursivo final quando na realidade – assim como nos dias atuais – no passado diferentes pensamentos encontravam-se em competição pela significação da dignidade humana e que os Direitos Humanos saíram como vencedores nessa disputa a custos altíssimos.

Essa visão sustenta a *ilusão triunfalista* de que a vitória dos direitos humanos o transformou em “bem humano incondicional” e que quaisquer das distintas gramáticas de dignidade humana seriam inferiores à atualmente consolidada.

Uma *ilusão de descontextualização* assim surge e os Direitos Humanos são sempre atrelados a uma linguagem emancipatória quando nem sempre foram ou o são. O que se vê é que já na metade do século passado o discurso dos direitos humanos cede de sua tradição revolucionária e passa a ser concebido através de uma gramática de dignidade humana despolitizada consoante as políticas liberais, com o desenvolvimento capitalista e com próprio colonialismo – seja ele histórico ou ainda vigente entre o Sul e o Norte Global. Tudo isso leva a possibilidade de se apoiar em mais uma ilusão, qual seja a do *antiestatismo* em que os Direitos Humanos vão se traduzindo social e politicamente com a exigência de que para que sejam respeitados basta uma atitude negativa do Estado de abster-se de violá-los, exigência que de alguma forma permanece, mesmo diante da crescente dos direitos sociais, econômicos e culturais que demandam um papel positivo do Estado, papel cada vez menos exercido num contexto neoliberal em que poder político e poder econômico se confundem – embora exercidos por atores distintos.

Por fim todas essas ilusões estão sob a *ilusão do monolitismo* que consiste em negar ou minimizar as tensões e contradições inerentes à teoria dos Direitos humanos, sendo a maior dessas a divisão de duas grandes concepções de coletividades: em primeiro lugar, a humanidade como coletividade mais ampla e, em segundo, a de cidadãos de um Estado, como coletividade mais restrita.

Para a reflexão teórica dominante, os direitos “são” os direitos; quer dizer, os direitos humanos se satisfazem em tendo direitos. Os direitos, então, não seriam mais que uma plataforma para se obter mais direitos. Nessa perspectiva tradicional, a ideia do “quê” são os direitos se reduz à extensão e à generalização dos direitos. A ideia que inunda todo o discurso tradicional reside na seguinte fórmula: o conteúdo básico dos direitos é o “direito a ter direitos”. Quantos direitos! E os bens que tais

direitos devem garantir? E as condições materiais para exigí-los ou colocá-los em prática? E as lutas sociais que devem ser colocadas em prática para poder garantir um acesso mais justo a uma vida digna?
(FLORES, 2009, p. 27)

Ao longo do século XX – em especial no pós-guerra – o que se via era o controle do Estado como instrumento de ordenação do livre mercado por meio de medidas intervencionistas em diversas áreas (emprego, previdência, fluxo de capitais). Na atualidade o que se vê é a inversão dessa lógica. (FLORES, 2009, p. 24-25). Agora é o Mercado quem impõe regras aos Estados por meio das instituições globais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Contexto esse em que a generalização do Livre Mercado faz com que os Direitos sejam enxergados não como valores sociais, mas como custos sociais às empresas globais que buscam suprimi-los na busca da maximização de seus lucros e de vitórias na luta da competitividade capitalista.

Na visão de Flores (2009, p. 27) afirmando que a lógica “simplista” da atual configuração global dos Direitos Humanos tem sérias consequências na medida em que conduz a um pensamento descontextualizado em que todos aprioristicamente possuem direitos antes mesmo de serem oferecidas as verdadeiras condições para exercê-los. A consequência disso é o afastamento da imensidão da população da luta por esses direitos, pois no mundo real não possuem as condições materiais necessárias para saírem da mera posição de objetos do discurso dos Direitos Humanos para verdadeiros titulares.

A grande fragilidade ou falácia da teoria hegemônica para Flores (2009, p. 31) encontra-se no seu raciocínio aparentemente neutro em relação às condições factuais em que todos os indivíduos vivem. É só por meio da descontextualização com o real que os Direitos Humanos podem surgir como ideais abstratos e universais de natureza transcendental. A lógica da descontextualização, portanto, é imposta pela doutrina dominante mesmo diante de um ambiente político e econômico no qual se consolida o aumento das injustiças sociais ao redor do mundo.

Nessa perspectiva, torna-se fácil perceber essas disparidades quando percebemos que o sistema de valores hegemônicos na atualidade é majoritariamente liberal e, conseqüentemente, colocam num patamar inferior as políticas públicas de igualdade social, econômica e cultural em prol das liberdades funcionais do mercado – o que resulta, obviamente, em sérias dificuldades e na criação de obstáculos institucionais para que determinados grupos busquem as garantias jurídicas necessárias para um acesso digno aos bens que almejam (FLORES, 2009, p. 41-44)

É o caso, por exemplo, das mulheres tradicionalmente excluídas dos benefícios da modernidade ocidental. Evidentemente, uma concepção de direitos humanos que não internalize, em seu discurso e na práxis, a questão de gênero, torna-se indiscutivelmente uma narrativa de opressão e silenciamento e não um projeto

emancipatório. As diferenças históricas de privilégios entre homens e mulheres não devem desaparecer sob o véu da abstração do sujeito universal de direitos humanos:

Esses fatos – tanto os positivos quanto os negativos – nos obrigam a tomar uma posição científica baseada neles: toda pretensão de objetividade e neutralidade no estudo e na prática dos direitos humanos é parte desse olhar indiferente que constitui, nas palavras de Eduardo Galeano, o mito irresponsável dos privilegiados, especialmente porque toda análise que se pretende absolutamente neutra e objetiva vem a ser sinônimo de especialização e formalização. Tanto uma quanto a outra nos induzem à passividade. (FLORES 2009, p. 44)

Karl Polanyi defendia que a maneira ocidental de ver e agir no mundo, sobretudo a partir do final do século XIX, consiste num processo de separação entre economia e as demais instituições sociais – o que se deu sobre a instauração do mercado capitalista como ideologia, fundamento e racionalidade da vida em que todas as nuances do movimento dialético do nosso mundo se reduzem a mercantilização da humanidade por meio do mecanismo oferta-demanda-preço, Flores (2009, p. 51-52). Logo de um ponto de vista interno essa racionalidade generaliza um processo injusto desigual da divisão global do fazer humano, uma forma desumana de avaliação das ações pela mão invisível do mercado e o por fim o predomínio de valores competitivos e egoísticos na definição da estrutura social. A consequência que se vê no agir histórico a partir disso economicamente é que esse ramo de um processo coletivo de construção de condições de vida se reduziu ao estudo do processo competitivo entre seres egoístas que buscam apenas maximizar as suas preferências individuais.

Uma vez apresentada as linhas gerais da visão crítica, torna-se evidente que o discurso hegemônico do Direitos Humanos tem em seu DNA uma retórica da abstração desconectada das práticas sociais reais. Como expõe Santos (2007, p. 76), esse estado do nosso mundo produz uma ausência de humanidade que se determina em uma subumanidade moderna como se o desenvolvimento de uma parcela de indivíduos só fosse possível a partir da exploração seguida de uma exclusão de uma parte muito maior.

É diante desse quadro de nosso mundo que Flores (2009, p. 28-34) busca construir uma nova concepção de Direitos Humanos em que estes sejam vistos como processos de luta e, portanto, resultantes provisórias do agir humano em busca das satisfações dos sujeitos em vistas a alcançarem os bens materiais e imateriais necessários ao exercício da vida. Trata-se de uma visão crítica que permita que seja quebrada a discrepância do fazer humano que se estruturam de forma que alguns indivíduos tenham acesso mais facilitado aos bens materiais e imateriais que compõem uma vida digna e assim construir um mundo em que tais estruturas se dissipem.

Nesse cenário são realçadas as práticas sociais como formadoras do conteúdo jurídico dos Direitos Humanos, sempre provisório e sempre em constante modificação. Não há espaços para abstrações, universalismos enlatados e importados pela cultura hegemônica e ocidental. Há espaço somente para os sujeitos reais, em suas demandas e desejos reais sempre em vistas à construção do sentido de uma dignidade humana factual.

Para a construção de uma teoria real e crítica dos Direitos humanos são propostos por Flores (2009, p. 54-63) quatro condições e cinco deveres básicos. Primeiramente há de se aprofundar no entendimento da realidade de nosso mundo para orientarmos nossa atividade enquanto humanos podendo assim apontarmos as modificações e transformações dos processos de divisão do fazer humano que facilita o acesso de uns e coloca como impossível o acesso de bens dos restantes; o pensamento crítico deve ainda empoderar o cidadão desempenhando um papel de conscientização para mobilização; o pensamento crítico deve surgir a partir das coletividades permitindo a essas uma elaboração de uma visão alternativa do mundo que querem e da dignidade que buscam inclusive para além do pensamento neoliberal de modo a criar concepções políticas, econômicas, culturais e jurídicas que propiciem um acesso mais igualitário aos bens sociais, bem como reforçando as garantias formais reconhecidas juridicamente; e por fim o pensamento crítico demanda a busca por exterioridades ao sistema dominante que sejam conscientes da complexidade do grande grupo da humanidade em que vivemos.

Essa construção que rejeita colonialismos e universalismos de modo a proporcionar a abertura de espaços de luta de novas gramáticas por dignidade deve ainda se apoiar em ao menos cinco deveres básicos de modo a proporcionar uma abertura epistemológica, intercultural e política (FLORES, 2009, p. 61-63). São eles: *Reconhecimento* de que nossa cultura nos põe em lugar no mundo e de que a todos deve ser possibilitada a reação cultural frente nossa realidade; *Respeito* a esse reconhecimento pois só a partir dele se torna possível visualizar quem tem maior privilégio dentre as inúmeras concepções de mundo; *Reciprocidade* como meio para devolver o que se é tomado de outros na construção dos privilegio; *Responsabilidade* sobre os danos causados a outrem, seja quando causados por nós mesmo ao coloca-los em posição de subordinação, seja quando causados por terceiros que destruïrem as possibilidades de condições de vida dos demais; e por fim a *Redistribuição* estabelecendo-se normas jurídicas e práticas institucionais que permitam a todos satisfazer suas necessidades sejam elas vitais ou secundárias.

4. O DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

No que se refere ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 constitui um marco referencial de

legitimação política a partir da afirmação de uma gramática de dignidade humana centrada na lógica da abstração e do universalismo já a tanto tempo perpetradas pelo cenário hegemônico dos Direitos Humanos. No mesmo sentido, a positivação do DHAA no Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966 e, posteriormente, no Comentário Geral (CG) nº 12 elaborado, em 1996, na Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) em Roma obedecem a mesma lógica de abstração e universalismo.

De acordo com Comentário Geral (CG) nº 12, o DHAA é definido como (I) disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura; (II) a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos. (ONU, 1999).

Fato é que embora na evolução histórica o Comentário Geral nº 12 tenha alargado o conceito de DHAA, sob as lentes epistemológicas da teoria tradicional e hegemônica esse direito continua sendo visto de forma estática na qual já se estabelece previamente a delimitação conceitual, independente de uma contextualização dos conflitos políticos e econômicos em torno desse direito. Assim, a primeira grande questão consiste em compreender que, apesar do Comentário Geral (CG) nº 12 pretender delimitar elementos conceituais essenciais, o DHAA não pode ser entendido como uma formulação estática. De outro modo, uma visão crítica constatará que o significado do DHAA é fruto das permanentes disputas políticas.

A verdade é que diferentes atores buscam se apropriar e, conseqüentemente, atribuir diferentes sentidos ao DHAA. Nessa perspectiva, a simples positivação do DHAA nos textos normativos é importante, mas não suficiente para a erradicação da fome e da democratização de uma alimentação adequada, na medida em que tais normas jurídicas são apenas um ponto de partida a partir da qual o embate político será travado. Uma teoria crítica, portanto, não deve considerar o DHAA como um conceito estático, mas, ao contrário, como uma noção em movimento dialético fruto de lutas políticas e discursivas que visam legitimar uma determinada apropriação política e, conseqüentemente, uma ressignificação jurídica.

Em segundo lugar, o reconhecimento de uma visão crítica de DHAA depende, necessariamente, da rejeição da narrativa jurídica da universalização do homem como sujeito deste direito. O véu da universalização oculta que a luta pela efetivação do DHAA se concretiza a partir de uma multiplicidade de rostos, memórias e subjetividades. Em contraponto a universalização do homem, o DHAA deve ser interpretado à luz da historicização das lutas sociais concretas, tais como o esforço pela erradicação da fome e da pobreza, a batalha pela soberania alimentar e a promoção da saúde pública – todas essas sendo demandas por dignidade, demandas por acesso a bens que cada um desses movimentos e dos sujeitos que os formam carecem e lutam para obtenção.

Nesse sentido, no lugar do homem como sujeito universal, uma visão crítica de DHAA deve reconhecer a centralidade dos sujeitos coletivos como elementos fundamentais dentro dessa dinâmica conflituosa das demandas relacionadas ao direito à alimentação. Daí a relevância de reconhecer a legitimidade – discursiva e jurídica – da pluralidade das diferentes formas de produção, circulação e produção de alimentos, ainda que externas à lógica neoliberal e mercadológica ainda vigente, tal como reivindicam a Via Campesina, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, indígenas, quilombolas, os extrativistas (seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, os castanheiros, cipozeiros, piaçabeiros), ciganos, pescadores artesanais (caiçaras, marisqueiras, pantaneiros), famílias ribeirinhas

Da mesma forma, a crítica ao universalismo constitui uma condição para a visibilidade das assimetrias de gênero, raça e classe relacionadas ao modo de reprodução do sistema alimentar hegemônico. Uma política de segurança alimentar e nutricional (SAN), fundamentada em uma visão crítica do DHAA, deve ser capaz de adotar uma perspectiva multidimensional e transversal da questão alimentar a partir do reconhecimento das demandas feministas, do movimento negro, sindical, dos trabalhadores rurais e demais minorais.

Além da universalização, a abstração constitui a outra característica marcante de uma visão clássica dos direitos humanos. O fato é que a disputa pela apropriação dos sentidos dos direitos humanos deve ser compreendida como uma luta pelas demandas historicamente construídas – e, em especial do DHAA e se desenvolve no âmbito dos conflitos sociais concretos. Nessa visão, torna-se relevante a leitura do DHAA a partir da ideia de territorialização. De fato, os embates pelas diferentes formas – econômicas e simbólicas – de produção e consumo de alimentos estão relacionados com as disputas pelos sentidos de nossa relação com o espaço, ou seja, a injustiça alimentar se manifesta, materialmente, em territórios específicos.

Nessa perspectiva, o dualismo entre fundamentação versus exigibilidade reproduz um véu de naturalização em relação ao modelo tradicional dos direitos humanos. Assim, ao naturalizarmos a fundamentação dos direitos humanos como algo que se origina da essencialidade do ser humano, o retiramos da dimensão da política e, portanto, da dinâmica do conflito que caracteriza este tipo de gramática.

O DHAA deve ser compreendido, então, como uma **rede conceitual** e não como um conceito pré-definido e estático. Uma rede conceitual que se traduz e uma relação dinâmica de interação de novos sentidos e categorias que emergem das lutas sociais, de modo a viabilizar uma permanente reconstrução do significado do direito humano à alimentação adequada.

Uma rede conceitual de DHAA, por exemplo, deve incorporar os aportes teóricos da noção de Justiça Alimentar, ou seja, a ideia segundo a qual o sistema alimentar é um modelo de organização social reprodutor de inequidades no âmbito da produção, circulação e consumo de alimentos. A noção de Justiça Alimentar é importante

na medida em que foca a sua atenção nas injustiças que os grupos vulneráveis e minorias sofrem ao longo da cadeia de produção e consumo de alimentos. A ideia de Justiça Alimentar apresenta uma contribuição importante para o DHAA, uma vez que a premissa do universalismo é mitigada pela incorporação de lutas sociais concretas. Além disso, a Justiça Alimentar permite a visibilidade de grupos sociais específicos que, via de regra, são ocultados no âmbito do debate sobre o DHAA. É o caso, por exemplo, das assimetrias em relação ao trabalho doméstico exercido pelas mulheres, as condições laborais dos trabalhadores e trabalhadoras no campo e na cidade e as desigualdades que decorrem do racismo institucional internalizados em nossas instituições públicas e privadas. (GONZALEZ, 2015; GOTTLIED, 2013).

A noção de soberania alimentar constitui outro elemento fundamental na construção de uma rede conceitual de DHAA. A soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definir a sua própria trajetória em termos de produção e consumo de alimentos. Na dimensão internacional, a soberania alimentar refere-se ao processo histórico de luta pela internalização dos centros de decisão econômica (FURTADO, 1978, p. 55) em um contexto de uma economia globalizada. No âmbito interno, a soberania alimentar se traduz em políticas públicas concretas aptas a viabilizar a inclusão produtiva dos pequenos produtores agrícolas e a criação de canais de escoamento de distribuição desta produção. (CHONCHOL, 2005, p. 33; MCMICHAEL, 2016, p. 21)

Por fim, a ideia do alimento como um bem comum é outra noção importante na construção de uma rede conceitual do DHAA. Em um cenário de aprofundamento e radicalização da mercantilização das relações sociais, o alimento – um fato social total por excelência, na medida em que contempla múltiplas dimensões como econômica, cultural, ambiental – é reduzido apenas ao aspecto da *commodity*. Ao introduzirmos a noção de bem comum na rede conceitual do DHAA criamos um polo de resistência e, conseqüentemente, de desmercantilização do alimento¹. (VIVERO-POL, FERRANDO, 2018)

CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi apresentar uma reflexão sobre o atual debate acerca do DHAA. Nessa perspectiva, o trabalho inverte a premissa dominante segundo a qual o problema dos direitos humanos ocorre no âmbito da efetivação, pois já teríamos um quadro de fundamentação normativa relativamente estável. De acordo com a nossa visão, o déficit dos direitos humanos não pode ser reduzido apenas ao problema da efetividade. Ao contrário, a fundamentação dos direitos humanos é um campo em disputa entre a teoria clássica e a teoria crítica.

1. Ver também o artigo “Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar” de Jose Luis Vivero-Pol que integra a presente obra.

Nesse sentido, uma concepção crítica dos direitos humanos rejeita os pressupostos da universalização e abstração. O DHAA não deve ser compreendido, então, como um conceito estático e pré-definido. Para além da busca por um conceito fechado, o DHAA deve ser analisado como uma rede conceitual aberta e dinâmica na qual novos elementos e categorias forjados nos conflitos sociais concretos criem as condições para uma permanente ressignificação do sentido do DHAA.

No presente texto identificamos ao menos três grandes categorias relacionais que podem compor a noção de rede conceitual: a noção de Justiça Alimentar pode contribuir com a visibilidade de grupos e minorias que sofrem sistematicamente as injustiças da produção, distribuição e consumo de alimentos. A ideia de soberania alimentar pode contribuir com a necessidade de reconhecimento do direito dos povos de decidirem o que desejam comer e como querem produzir seus alimentos. E, por fim, a categoria dos alimentos como bem comuns é importante no debate sobre a desmercantilização do alimento e construção de alternativas de governança plurais e democráticas em relação ao sistema alimentar.

Referências

- ALVES, J. A. L. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997, 335 p.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, 7ª reimpressão, Elsevier, 2004.
- CHONCHOL, J. *A soberania alimentar*. Estudos Avançados. Vol. 19 nº 55 São Paulo. 2005
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4ª ed., rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 9.
- DALY, E. *Environmental Human Rights: Paradigm of Indivisibility*, Widener Law School Legal Studies Research Paper Series nº 11-05, Widener University School of Law, Delaware, United States, 2011
- FLORES, J. H. *A (re)invenção dos Direitos humanos*. Guaropaba: Fundação Boiteux, 2009.
- FURTADO, C. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

- GONZALEZ, C. G. *Food Justice: An Environmental Justice Critique of the Global Food System in International Environmental Law and the Global South* (Shawkat Alam, Sumudu Atapattu, Carmen G. Gonzalez, and Jona Razzaque, eds.). Cambridge University Press, 2015
- GOTTLIED, R.; JOSHI, A. *Food Justice – Food, Health, and the environment*. MIT Press. 2013
- LAFER, C. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1981. p. 120.
- MCMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. Trad. MIDORI, S. (Org.). FERNANDES, B. M., SCHNEIDER, S. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; UFRGS Editora, 2016.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direitos constitucional internacionas*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SANTOS, B. S. *Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes*, *Revista Novos Estudos Cebrap*, 79, 71-94, 2007.
- _____; CHAUI, M. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- VIVERO-POL, J. L.; FERRANDO, T.; SCHUTTER, O.; MATTEI, U. *Routledge Handbook of Food as a Commons*. Routledge. 2018.

2

ALIMENTOS COMO BENS COMUNS: UMA NOVA PERSPECTIVA SOBRE A NARRATIVA DO SISTEMA ALIMENTAR¹

Jose Luis Vivero Pol

1. Introdução: as múltiplas dimensões do alimento

O que é comum é muito menos cuidado, eis que os homens se preocupam mais com o que possuem individualmente do que com o que possuem em comum com outros. (Aristóteles)

O que o alimento significa para as sociedades do Século XXI? Uma pergunta difícil e sem resposta objetiva, apesar de aparentemente haver alguns elementos em comum a integrar as definições através das sociedades. O alimento é claramente uma *necessidade humana básica*, já que nosso corpo demanda energia extraída dos alimentos para manutenção de suas funções vitais, e é por isso que ele é

1. Tradução: Marcelo Riceputi Alcântara. Publicado originalmente em inglês, na versão *working paper*, no Repositório Aberto de SSRN.

incluído no patamar basilar da hierarquia de necessidades de Maslow (MASLOW, 1943). Além disso, ninguém pode negar a importância do alimento como um *pilar fundamental da cultura e das civilizações* (FASER *et al.*, 2011; DIAMOND, 1997). Tudo o que diz respeito a alimento, como sua coleta, captura, preparação, bem como seu cultivo e consumo, representa um ato cultural (MONTANORI, 2006). Nos tempos modernos, a maioria das necessidades humanas passou a ser considerada como uma composição de direitos legítimos que podem ser demandados pelos cidadãos, os quais, em grande medida, detêm a sociedade a obrigação de respeitar e prover. Tais direitos, por sua vez, tornam-se diretrizes legítimas e legais para ação política e social nos estados-nação modernos (STAVENHAGEN, 2003), de forma que o alimento passou a ser um *direito humano* reconhecido pela lei internacional. O direito à alimentação tutela o direito de todos os seres humanos de se alimentarem com dignidade, seja produzindo pessoalmente seus alimentos, seja através da aquisição destes, conforme contido no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948) e no Artigo 11 do Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NAÇÕES UNIDAS, 1966). Este último pacto, de natureza compromissória, prevê o direito fundamental de todos de serem libertados da fome, detalhando o que os Estados devem fazer, individualmente e coletivamente, para cumprir tal compromisso.

Mas as dimensões do alimento não terminam aqui, eis que o alimento é também uma *commodity*, e a indústria do alimento representa uma das maiores áreas de atividade econômica no mundo, respondendo por 10% do Produto Interno Bruto global (FORBES, 2007), sendo um dos maiores e mais consistentes contribuidores do crescimento de todas as economias. A indústria do alimento, o que inclui o cultivo, a produção de comida e bebida, além da distribuição – do varejo às refeições individuais – foi avaliada entre \$4 e \$5.7 trilhões de dólares em 2008-09 (ALPEN CAPITAL, 2011; USDA, 2009) e estima-se seu crescimento para \$7 trilhões de dólares até 2014 (IMAP, 2011, citando companhias privadas coletoras de dados como Datamonitor e Euromonitor). O dispêndio total de importação global de alimento em 2011, isolado, totaliza o impressionante valor de \$1.3 trilhão de dólares, enquanto os preços internacionais da agricultura permanecerão significativamente mais elevados do que os valores verificados no pré-crise ao menos pela próxima década (WISE *et al.*, 2012).

Wal-Mart, uma distribuidora de alimentos, costumava ser a maior companhia privada do mundo, sendo agora removida para a terceira posição, com ganhos e ativos que claramente superam boa parte dos estados soberanos. Sob a dimensão de *commodity*, o mercado de alimentos é regulado pela Organização Mundial do Comércio, uma instituição internacional sem vínculos com a Carta da ONU e, neste sentido, com menos restrições legais direcionadas ao respeito, proteção e cumprimento dos direitos humanos. Além disso, a indústria dos alimentos é objeto de um processo de concentração que está conduzindo a um sistema no qual apenas algumas poucas transnacionais dominantes e “muito-grandes-para-falir”

detêm acesso a poder decisório em todas as etapas da cadeia produtória, desde a fazenda até a mesa (ETC GROUP, 2009; CLAPP *et al.*, 2009; WEIS, 2007). Apesar de as dez maiores companhias de comida empacotada representarem apenas 15,2% das vendas ao redor do mundo, apenas três companhias representam 40% do mercado de bebidas (ALEXANDER *et al.*, 2011), dez companhias controlam mais de 90% das vendas de agrotóxicos no mundo (ETC GROUP, 2008) e as três maiores firmas de sementes controlam atualmente 70% das patentes de plantas transgênicas (HOWARD, 2009). Além, as maiores firmas estão progressivamente mais conectadas através de acordos de licenças para cruzamentos genéticos entre sementes, e os organismos geneticamente modificados resultantes vinculam sementes patenteadas com agrotóxicos patenteados (traços *Roudup-ready2*).

O sistema de produção alimentar foi quase integralmente transformado em *commodities* e mercantilizado, com a globalização exacerbando o alcance das cadeias produtoras de alimentos. Isso significa maior quantidade de alimentos e menor leque de opções alimentares para aqueles que estão dispostos a lidar com os encargos de transporte, a manter-se atrativos ao consumidor e a manter a oferta, durante todo o ano, de alimentos de produção sazonal. Os alimentos viajam muito para gerar lucros aos intermediários ou “coiotes”, como são chamados na América Latina (MURRAY, 2007). Neste caminho, nós perdemos ou desperdiçamos um terço de toda a comida produzida todo ano, o que significa aproximado 1.3 bilhão de toneladas de comida por ano, suficiente para alimentar 600 dos 868 milhões de pessoas famintas presentes no mundo em 2012 (STUARD, 2009; FAO, 2011).

Essa redução das dimensões do alimento para sua compreensão como *commodity* explica para muitos autores as raízes do insucesso do sistema alimentar global, um sistema que produz comida em excesso, suficiente para alimentar adequadamente todo o planeta, mas não é capaz de garantir o acesso equânime ao alimento por todos simplesmente usando as leis de mercado (MAGOFF, 2012).

2. O SISTEMA ALIMENTAR MAL SUCEDIDO ESTÁ EVOLUINDO

Desde o colapso da crise financeira global em 2008, acompanhado por saltos extraordinários dos preços de *commodities*, crescimento da especulação financeira em *commodities* alimentares e de acordos de aquisição de terras por companhias transnacionais em países menos desenvolvidos, alimentação e fome estão definitivamente em alta na agenda global. Progressos relacionados à alimentação, clima, energia e finanças nas últimas duas décadas recolocaram questões sobre segurança alimentar e nutrição no palco central do Desenvolvimento. Cada vez

2. Trata-se de tecnologia de modificação genética com o intuito de conferir resistência específica à semente e reduzir o número de herbicidas cuja aplicação seria a ela necessária. Nota do tradutor.

mais, parece evidente que o sistema alimentar prevalecente precisa ser reinventado, eis que falhou em seus objetivos básicos: alimentar as pessoas de forma sustentável e evitar a fome. A persistência de níveis elevados de fome e má nutrição, assim como o crescimento notável na incidência de excesso de peso e obesidade, são exemplos claros de como os tradicionais sistemas alimentares industrializados estão operando majoritariamente para ampliar o lucro das empresas do ramo em lugar de maximizar a nutrição e os benefícios à saúde que a alimentação nos provê. Em termos globais, nós nos alimentamos mal, produzimos alimentos de forma consideravelmente insustentável e consideramos o alimento como mera *commodity*, negligenciando suas dimensões como direito humano, necessidade humana básica ou pilar de identificação cultural. Mais da metade do mundo se alimenta de formas que prejudicam sua saúde, e a fome e a obesidade são a linha de frente dos debates contemporâneos. Obesidade e doenças crônicas relacionadas à dieta e desnutrição afetam coletivamente aproximados 2.3 bilhões de pessoas ao redor do mundo, aproximadamente um terço da população mundial (GAIN, 2013). Há necessidade de se trazer, ao debate sobre possíveis soluções, perspectivas radicais e inconventionais. Isto se faz ainda mais urgente em razão de a produção de alimentos estar cada vez mais ameaçada pela mudança climática, por colheitas estagnadas ao redor do mundo, escassez progressiva de água, do solo e recursos agrobiológicos, além da atual crise econômica e energética. O fantástico relatório IAASTD³ concluiu que, a menos que a agricultura e a forma como a sociedade lida com o alimento mude fundamentalmente, não será possível alimentar a população mundial prospectiva de 9 bilhões de pessoas, garantir a equidade e sustentar o planeta (IAASTD, 2009). Uma visão semelhante é compartilhada⁴

Apesar de anos de esforços internacionais contra a fome, do crescimento dos rendimentos nacionais e da disponibilidade de alimento *per capita*, o número de pessoas atingidas pela fome foi reduzido em passos bastante lentos desde 2000 (apenas 49 milhões em 12 anos, o que significa 4 milhões de pessoas atingidas a menos por ano) e somos ainda 868 milhões de pessoas subnutridas no mundo (FAO *et al.*, 2012). Há um cenário sólido de pessoas afetadas pela fome em países desenvolvidos, no Oriente-Médio e nas porções norte e subsariana da África. Estes resultados relativamente insuficientes na luta contra a fome, ofuscados por enormes reduções na China, contrastam com as ações aparentemente bem-sucedidas contra a pobreza reportados pelo Banco Mundial desde 2010 (CHEN *et al.*, 2010, 2012). Para piorar as coisas, as crises dos preços de alimentos de 2008 e 2011 empurraram 153 milhões de pessoas à pobreza extrema e fome (BANCO MUNDIAL, 2012). No presente, estimadamente 314 milhões de

3. Assessoria Internacional de conhecimento agrícola, ciência e tecnologia para o desenvolvimento (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development); nota do tradutor.

4. Neste ponto, há interrupção da continuidade do artigo; nota do tradutor.

crianças abaixo dos cinco anos continuam cronicamente desnutridas ou raquíticas (STEVENS *et al.*, 2012) com 148-165 milhões moderadamente ou severamente raquíticas em países em desenvolvimento (DE ONIS *et al.*, 2011; UNICEF *et al.*, 2011) enquanto países desenvolvidos também sediam um número em crescimento de pessoas afetadas pela fome. Mais de 45 milhões de pessoas já estavam recebendo assistência alimentar através de programas Federais em 2011, o número mais elevado já registrado (CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, 2012), e 50 milhões de pessoas estão vivendo em residências sem segurança alimentar nos Estados Unidos (COLEMAN-JENSEN *et al.*, 2012). A fome é a maior contribuidora isolada à mortalidade materna e infantil ao redor do mundo, com 3.5 milhões de pessoas morrendo anualmente por causas a ela relacionadas, o que representa 35% do total de mortes de crianças abaixo de 5 anos (BLACK *et al.*, 2008). Destes, 2.6 milhões são crianças abaixo dos 5 anos (UNICEF, 2011). Nove entre dez das 19 milhões de crianças mais severamente mal nutridas continuam sem receber tratamento (ACF-MSF, 2009), eis que não há dinheiro para salvar suas vidas (UNICEF, 2011). E, ao contrário da crença popular, a maioria das mortes não ocorrem em emergências agudas, mas no dia-a-dia, como resultado do problema crônico da fome em países relativamente estáveis e de capacidade financeira mediana (GROSS *et al.*, 2006). Com milhões de pessoas desamparadas morrendo prematuramente todo ano em razão da fome, em um mundo de amplo suprimento alimentar, não há como negar a necessidade de mudança.

Lado outro, mais de 1.4 bilhão de pessoas ao redor do mundo estava acima do peso em 2008, com índice de massa corporal (IMC) >25, das quais ao menos 500 milhões são obesas, com índice de massa corporal >30 (STEVENS *et al.*, 2012). Excesso de peso e obesidade causam 2.8 milhões de mortes ao redor do mundo (WHO, 2012), e as tendências são razoavelmente preocupantes para os anos seguintes, com índices esperados de 2160 milhões de pessoas acima do peso e 1120 milhões de pessoas obesas até 2030 (KELLY *et al.*, 2008). Por fim, mas não menos importante, deficiência de micronutrientes ou fome oculta afetam mais da metade da população do mundo (DE SCHUTTER, 2011). O fato de haver tão pouco caminho trilhado para acabar com essas três manifestações da má nutrição, apesar de seus perigos serem bem conhecidos e de haver soluções consideravelmente simples, implica em falhas estruturais referentes à dinâmica, ética, às instituições e à governança do atual sistema alimentar que alimenta o mundo. Todo o mencionado acontece apesar de fartas colheitas e elevados lucros para as corporações transnacionais que dominam o mercado global da alimentação.

Transnacionais globalizadas dos alimentos e energia, combinadas com economias abundantes mas de poucos recursos, tornaram o alimento, a água, a terra e os recursos genéticos os novos recursos centrais na corrida capitalista global pela maximização de lucros e minimização de custos, engatilhando um novo processo de privatização, *commoditização* e cerceamento de bens comuns. Esse novo ciclo de caça aos recursos é visto como uma nova aproximação colonialista ao hemisfério

sul e seus principais combustíveis não são apenas a busca por mais alimentos para os cidadãos, mas a busca de novos recursos naturais para a produção de biocombustíveis, pela exportação de água potável, pelo estocamento de alimentos ou pelo cultivo de mais OGMs patenteados cultivados com vistas ao lucro (soja ou algodão). Menos de 40% dos novos acordos de aquisição de terras firmados desde 2000 resultaram em cultivo de alimentos para humanos (OXFAM, 2012). A relevância desta corrida neoliberal em referência aos recursos naturais em declínio é que ela pode abrir um novo caminho na transição global com a qual o sistema alimentar está vividamente envolvido. E não para o bem, claro.

3. AONDE A TRANSIÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR ATUAL ESTÁ NOS LEVANDO?

De forma geral, a natureza e as sociedades humanas globalizadas estão vivenciando uma transição de padrões que nos conduz da diversidade à uniformidade, da complexidade à homogeneidade e da riqueza ao empobrecimento. Tal transição empobrecedora é facilmente constatável na natureza (ecosystems, species: CARPENTER *et al.*, 2009), cultura (languages, food diets, songs: GORENFLO *et al.*, 2012; PRESCOTT-ALLEN *et al.*, 1990; SERRA *et al.*, 2012) e economia (enterprises, media: SHAH, 2009). Tal tendência globalizadora parece estar nos conduzindo em direção a um mundo menos diversificado.

Neste cenário evolutivo, transições da forma alimentar tem sido comuns às sociedades humanas desde a domesticação de culturas selvagens e das origens da agricultura (FERNANDEZ-ARRESTO, 2002). Em verdade, nos últimos 300 anos⁵, duas transições alimentares foram registradas nas sociedades ocidentais (FOGEL, 2008; POPKIN, 2003; BENGUA, 2001), assim como na Ásia (CHEN *et al.*, 1996). Algumas delas foram processos rápidos e violentos, como a introdução de novas culturas das Americas, enquanto em outras ocasiões, se deram através de processos mais lentos. De qualquer forma, os diferentes processos de transição alimentar sempre foram acompanhados por novas leis de apoio à privatização dos processos e por conflitos judiciais (NUIJTEN, 2006). No presente, o mundo globalizado é um cruzamento de duas tendências alimentares transicionais: a muito avançada transição nutricional de dietas dominadas por vegetais para dietas dominadas por carnes (POPKIN, 2003) e a incipiente transição da agricultura industrial dependente do óleo para uma agricultura mais sustentável e regionalizada (HEINBERG *et al.*, 2009). A transição para uma dieta com maior consumo de carne e comida processada e o declínio no

5. No original, dispõe o autor “300 hundred years”, o que parece a este tradutor tratar-se de equívoco (no caso, totalizar-se-iam trinta mil anos); nota do tradutor.

consumo de cereais, legumes, frutas e vegetais intensificará os rastros deixados pelo uso da água e emissão de carbono, como já retratado nas dietas da Espanha e do Mediterrâneo (LOPEZ-GUNN *et al.*, 2012).

O caminho escolhido pela maioria da população e o novo paradigma da alimentação que resultará desta transição em muito afetará nossa sobrevivência em relação à capacidade da Terra. Com nosso atual insaciável apetite por recursos naturais e o desenvolvimento altamente poluidor que nos é empurrado pelo modelo econômico neoliberal, a sociedade humana já ultrapassou 3 de 9 barreiras planetárias interdependentes (taxa de perda de biodiversidade, mudança climática e interferência humana no ciclo do nitrogênio) definidas como condições necessárias ao desenvolvimento humano (ROCKSTROM *et al.*, 2009).

Sob a combinação de efeitos da alteração de estilos de vida e da concentração e liberalização da indústria alimentar, o modelo alimentar industrial de massa, que está se tornando dominante, está ascendentemente falhando em satisfazer o critério de sustentabilidade que deveria caracterizar os sistemas alimentares globais, isto é, uma produção de alimentos para todos, de maneira economicamente e socialmente justa, que preserve o meio-ambiente, promova dietas saudáveis e mantenha a diversidade cultural.

Entretanto, todas as transições anteriores compartilham um denominador comum: o alimento sempre carrega a semântica de um bem privado produzido por meios privados e comercializado no mercado. As leis de mercado e o poder de consumo são as principais forças aptas a corresponder à oferta e demanda de algo tão basilar. Nenhuma das análises mais relevantes produzidas nas últimas décadas sobre as falhas do sistema alimentar global e a própria existência da problemática da fome questiona a natureza do alimento como bem privado, produzido por meios privados ou colhido de forma privativa em áreas fechadas na natureza (FAO, 2012; IAASTD, 2009; UK Government, 2011; UN, 2005; UNEP, 2009). Todos os pesquisadores e agentes políticos admitem implicitamente que o alimento é um bem privado puro, cujo acesso está condicionado à posse de dinheiro o suficiente para sua aquisição no mercado ou para produzi-lo pessoalmente com seus próprios meios. Acompanha essa lógica o entendimento comum no sentido de que o problema central contemporâneo é a falta de acesso ao alimento, embora problemas relacionados à produção alimentar estejam também ganhando força (FAO, 2012; BANCO MUNDIAL, 2008; MDG and WFS Plans of Action, the CFS Global Strategic Framework for Food Security Nutrition, 2012; The G-8 New Alliance for Food Security and Nutrition, 2012; The G-20 L'Aquila Food Security Initiative and the Action Plan on food price volatility and agriculture, 2012; The World Economic Forum New Vision for Agriculture, 2012). Além, está se tornando um mantra frequente em encontros políticos de maior escalão ressaltar a importância de alimentos geneticamente modificados em elevar a produção de alimentos e diminuir seus custos nas últimas duas décadas (GIDDINGS *et al.*, 2013).

No entanto, diversas dimensões da produção e consumo do alimento ainda são consideradas como bens comuns, como os recursos genéticos, as receitas, os alimentos selvagens e os estoques de peixes, e nós abordaremos estas dimensões posteriormente no presente trabalho.

4. OS TRÊS ITENS ESSENCIAIS À VIDA HUMANA E SUAS CONSIDERAÇÕES COMO BENS PÚBLICO-PRIVADOS

Primum vivere, deinde philosophare. (Anonymous)

Alimento adequado e nutritivo, ar fresco e puro e água potável são os três itens essenciais e regularmente produzidos pela Terra de que o nosso organismo necessita para funcionar: oxigênio do ar para manter os processos celulares; calorias, proteínas e vitaminas do alimento para prover energia na forma da Adenosina Trifosfato e nossos sustentáculos básicos de manutenção da vida e água para manter a hidratação corporal (A composição corporal é 70% de água) e como solvente de vitaminas, aminoácidos e nutrientes. Da perspectiva humana, os bens comuns são os bens essenciais à sobrevivência de todo ser humano e o alimento; a água e o ar se coadunam perfeitamente a essa definição. Ar, alimento e água estão completamente espalhados pela Terra e facilmente disponíveis. Estes três itens essenciais são limitados, já que a Terra é finita, mas são recursos renováveis e são produzidos pela natureza através de processos cíclicos. Alimento e água costumavam ser de livre-disposição até a ascensão da agricultura e domesticação de gado, quando a propriedade privada começou a ser implementada. Como eles são elementos-chave para nossa sobrevivência, podem ser considerados direitos humanos fundamentais, vinculados ao direito humano mais fundamental: o direito à vida. Neste sentido, eles deveriam ser garantidos a todos. Em verdade, o alimento é um direito humano desde 1945 e mais precisamente definido desde 1963; a água foi recentemente promovida a esta categoria pela Assembleia Geral da ONU em 2010 (UNITED NATIONS, 2010), enquanto o ar é ainda tão abundante e acessível que não foi, até o momento, considerado um direito ou um recurso natural passível de exploração.

Alimento pode ser cultivado (plantações, tanques de peixes, gado) ou colhido da natureza (caça, pesca, frutas selvagens e vegetais). Alimento produzido pela natureza pode ser considerado um bem público (pesca ou recursos genéticos), mas a consideração de alimento cultivado como um bem público é ainda controversa. O alimento cultivado é um bem privado e produtores privados possuem um incentivo para produzi-lo, eis que podem prevenir que pessoas que não paguem por eles o acessem. Desta forma, o alimento é passível de trocas, estoques e, progressivamente, controle através de oligopólios, e tal construção social (alimento como *commodity*

pura) se opõe radicalmente à consideração do alimento como um direito humano que deve ser garantido a todos.

Ainda assim, o alimento era considerado um bem comum durante o período caçador-coletor. Então, durante um processo de domesticação do gado e desenvolvimento da agricultura, ocorreu uma apropriação legal e cultural do alimento cultivado como recurso, embora a caça, as frutas selvagens, os frutos do mar e a pesca em mar, rios ou lagos ainda fossem considerados bens comuns. A privatização da produção trouxe consigo também a privatização do produto cultivado, embora os meios necessários à produção de alimentos, como recursos genéticos e água, tenham continuado públicos. Não a terra, porém. Na atualidade, entretanto, boa parte do alimento é considerado bem privado e, neste sentido, passível de exclusão e subtrabilidade. O alimento tornou-se eminentemente uma *commodity* e sua produção, colheita, manufaturamento e distribuição estão gradualmente concentrados em poucos consórcios privados, os quais, em conjunto, controlam uma grande parcela do total de alimento produzido no mundo.

Nós testemunhamos uma completa transformação da natureza em *commodity* (ETC GROUP, 2011) e uma concentração de cadeias mundiais agro-alimentares sob poder de poucas companhias que controlam quase todo o alimento que ingerimos. Todavia, na atualidade, diversos tipos de alimento (frutas, frutos do mar) são legalmente de propriedade comum, tendo em vista que pertencem a terras públicas ou áreas oceânicas de gerenciamento internacional. E mais de 2.5 bilhões de pessoas vivem e usam ativamente as florestas e terras firmes do planeta, a maioria delas classificadas como terras públicas. A pastagem e pesca em boa parte das sociedades tradicionais foram frequentemente possuídas e manejadas de forma consideravelmente sustentável por séculos. Tal circunstância é produto de restrições sociais informais e tradições que preveniram a exploração excessiva (GOODSTEIN, 1995, p. 34).

A natureza pública do alimento pode ser percebida em seus diversos componentes eminentemente públicos. Enquanto alimentos nutritivos e dietas saudáveis podem ser dotados de excludibilidade e subtrabilidade (bens privados), a insuficiência destes pode criar consequências significativas para a saúde pública (um bem público), aumentando os custos sociais e econômicos de doenças relacionadas à má-nutrição e à dieta, como diabetes e doenças cardíacas (CARAHER *et al.*, 2004; HADDAD, 2003). O alimento saudável não é apenas um pilar para nossa vida física e um fator determinante para a nossa saúde, mas também um condutor do bem-estar psicológico humano.

De um ponto de vista utilitarista, o alimento como um bem comum global poderia ser pensado como “a maior quantidade possível de alimento para a maior quantidade possível de indivíduos”, o que é frequentemente referido em termos de mercado como “alimento o bastante para todos”. Do ponto de vista legal, e usando o direito fundamental de se estar livre da fome, a consideração mais amena do alimento como bem público global poderia ser traduzida como a menor quantidade

de alimento para o número máximo de pessoas, considerando o mínimo de alimento como a quantidade suficiente para prevenir a fome, embora não o ideal em quantidade e qualidade para que se considere todos os indivíduos como seguros em termos alimentares. A demanda calórica é um traço variável para cada pessoa, dependendo das necessidades de seu corpo, de seu índice de exercícios físicos, de condições climáticas e considerações étnicas, mas essas demandas são absolutas: não podem ser negociadas com nosso corpo e não variam de acordo com a quantidade de alimento disponível. O limiar médio da demanda calórica de um ser humano adulto é 2200 Kcal por dia. É por isso que a fome é uma necessidade absoluta enquanto a pobreza é uma medida relativa, dependendo da capacidade aquisitiva de uns e a abundância relativa de outros (*i.e.* a inflação, que prova o quão artificial é o valor de câmbio, eis que uma pessoa com dez dólares por dia pode ser considerada bem de vida no Haiti e pobre na Suíça).

Embora o alimento ainda seja considerado um bem privado, diversos autores já estão propondo a ideia de Alimento e a Segurança Nutricional (FNS⁶) como um bem público (ROCHA, 2007; DE SCHUTTER, *in press*). Todos os indivíduos integrantes de uma sociedade com segurança alimentar se beneficiariam de tal condição, ainda que não estivessem contribuindo ou pagando diretamente pelo seu fornecimento. Em outras palavras, a segurança alimentar pode ser simultaneamente usufruída por muitas pessoas (um bem público), em contraste com os bens privados, caracterizados pela subtrabilidade no consumo e em relação aos quais as regras de propriedade privada impõem a excludibilidade aos que por eles não pagam (VER ECKE, 1999).

Durante toda a história, enquanto a disponibilidade da **água** excedeu as necessidades humanas, a água foi considerada um bem global público. A água não pode ser produzida por meios humanos, mas apenas extraída, transportada e consumida, assim como poluída ou limpa. A água é parcialmente privada, ou em processo de privatização em muitos países, embora ainda esteja livremente disponível em rios e lagos, nos quais nem sempre é potável. A partir do momento em que as necessidades humanas ultrapassaram as fontes de água de fácil disposição, esta passou a ser altamente apreciada como um recurso valioso e, neste sentido, passível de precificação. A monetização da água foi iniciada por sua escassez e pela oportunidade de lucro para companhias aptas a manejar e assegurar suas fontes. Instituições internacionais como o Banco Mundial ou companhias privadas como a Suez são os primeiros lugares desta corrida pela privatização de todas as gotas da água. A água está em processo de redemarcação de um bem comum para um bem restrito, um primeiro passo em direção à sua consideração como um bem privado, seguindo um caminho bastante similar ao do alimento (BARLOW *et al.*, 2002; KAY *et al.*, 2012; METHA *et al.*, 2012). A consideração da água como um bem comum está gradativamente evoluindo à medida do progresso de seu processo de cerceamento e

6. *Food and Nutrition Security (FNS)*, no original. Poder-se-ia adotar a sigla ASN para a tradução em português. Nota do tradutor.

transformação em *commodity* (BARLOW, 2007; FINGER *et al.*, 2002). Há, na indústria global da água, monopólios gigantes, com duas corporações Francesas, Vivendi e Suez, dominando aproximadamente 70% do mercado global da água (POLARIS INSTITUTE, 2003). Na Espanha, 80% do setor privado de suprimento de água (o qual representa metade de toda a água consumida) é controlada por duas companhias (Aquaquest e Aqualia), funcionando de fato como uma oligarquia pura (PUBLICO, 2013).

O ar ainda é considerado um bem público global e mal foi cerceado, embora seu processo de transformação em *commodity* já tenha se iniciado, eis que a poluição tornou-o parcialmente impassível de ser respirado (observar a caixa 1). O ar é um recurso livre encontrado em toda a porção da atmosfera terrestre, impassível de excludibilidade porém subtraível. Como existe em abundância para todo ser humano, nós não precisamos nos preocupar ainda com seu acesso ou controle. O mercado de carbono (Comércio internacional de emissões) e esquemas de balanceamento de emissões da agricultura usados pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo são duas formas criativas de cercear a atmosfera e o antropoceno, utilizando-se de meios criativos de contabilidade baseados na valoração econômica de processos ambientais, como a abordagem defeituosa ao sequestro de carbono do solo. O mercado do carbono é consideravelmente especulativo e profundamente falho, eis que há uma inflação artificial de crédito quanto à capacidade de suprimento de carbono que mascara os preços.

Caixa 1: Ar puro e poluição

Nem todo ar disponível é passível de ser respirado e a poluição do ar está se tornando um sério problema de saúde e meio ambiente. A poluição do ar causa sérias doenças respiratórias como asma, doenças crônicas de obstrução pulmonar, doenças cardiovasculares e câncer pulmonar. Mais de 90% dos cidadãos espanhóis já estão respirando ar insalubre, de acordo com os critérios do WHO. Na União Europeia, mais de 400,000 mortes podem ser atribuídas à poluição do ar, 20,000 delas na Espanha, e a poluição do ar representa de 1.7% a 4.7% do PIB (EGOLISTAS EN ACCION, 2012). Muitos habitantes de centros urbanos não detêm o direito de respirar ar puro e limpo (THE JAMAICA OBSERVER, 2011), e, enquanto a poluição do ar continuar crescendo em paralelo à reindustrialização dos países em desenvolvimento e potências emergentes, o ar puro continuará em ascensão de valor e, neste sentido, passará em breve a ser disputado.

5. AS DIFERENTES ATRIBUIÇÕES SEMÂNTICAS AOS BENS COMUNS ENTRE ECONOMISTAS E AGENTES POLÍTICOS

No conhecimento popular, um bem comum descreve um recurso específico compartilhado e do qual se beneficia boa parte dos membros de uma comunidade. Bens comuns, com proprietários em comum ou compartilhados por comunidades, representam necessidades não supridas por mercados ou instituições. Bens públicos são bens considerados desejáveis pelo público (HAMPSON *et al.*, 2004), já que geram enormes benefícios à sociedade, presumindo-se, no tocante a eles, legitimidade à atividade governamental (Ver ECKE, 1999). Atrás do conceito de bens comuns naturais está a ideia de que a vida não está à venda.

Embora seja a literatura sobre bens públicos extensiva e diversa, há uma definição econômica padrão sobre eles ancorada nos elementos de difícil excludibilidade e baixa subtrabilidade. Um bem público (um bem comum) é um bem que é simultaneamente impassível de excludibilidade e subtrabilidade, de forma que indivíduos não podem ser efetivamente excluídos de seu uso e o uso por cada um deles não reduz a disponibilidade do bem aos demais. O bem público puro é um caso extremo de externalização positiva. Em geral, não há lucro motivacional a induzir as empresas privadas a fornecer uma quantidade socialmente suficiente de tais bens. Em muitos casos, mercados para bens públicos sequer existirão (*i.e.* ar puro). Bens privados, por outro lado, podem ser usufruídos simultaneamente por várias pessoas, e indivíduos podem ser prevenidos de usufruí-los. Como exemplos de mecanismos de excludibilidade, pode-se enumerar direitos reais de propriedade, preços excessivamente elevados ou patentes. Aqueles bens públicos puros fornecidos pelo Estado são usualmente financiados pela tributação. As diferentes opções de financiamento produzem resultados econômicos diversos em termos de distribuição do fardo do financiamento entre contribuintes tributários e utilizadores diretos dos bens ou serviços. As propriedades de excludibilidade e subtrabilidade utilizadas pelos economistas para classificar bens serão extensivamente discutidas posteriormente, no tocante ao alimento. Na caixa 2, estão expostas duas abordagens aos recursos comuns.

O conceito econômico de bens públicos não deve ser confundido com a expressão “bem público”, a qual é usualmente uma aplicação de uma noção ética coletiva do bem em processos políticos decisórios. Outra confusão típica se registra na noção de que bens comuns são bens providos ou a serem providos pelo setor público do Estado. Apesar de ser frequentemente o caso, eles podem também ser produzidos pelo setor privado, por atores coletivos não-governamentais ou até mesmo podem não ser produzidos (bens naturalmente fornecidos, como a luz do sol). Ademais, os bens comuns contêm propriedades públicas e privadas, sobre as quais as pessoas detêm determinados direitos tradicionais.

Caixa 2: A tragédia dos Comuns: Hardin contra Ostrom

De acordo com a teoria econômica clássica, o problema mais comum decorrente da propriedade comum de recursos é a tendência à exploração excessiva conducente à exaustão ou extinção, se houver acesso livre e aberto aos bens, acesso pelo qual dispensa-se pagamento (HARDIN, 1968). Ao redor do mundo, pescarias naturais, pastos de pastagem compartilhada, recursos florestais e bio-pirataria são também exemplos de recursos de acesso aberto suscetíveis à tragédia dos comuns. Na América do Norte, problemas recentes com a pesca de salmão e lagosta ilustram situações problemáticas com as quais recursos de propriedade comum na área de produção alimentar se envolvem (ROCHA, 2007).

Alguns bens públicos podem ser submetidos a uso excessivo, resultando em externalidades negativas que afetam a todos os usuários. Os peixes no oceano e os cogumelos nas florestas são recursos renováveis, cujos estoques podem ser plenamente reconstituídos desde que as taxas em que estes sejam coletados permaneçam inferiores às taxas de capacidade de reprodução a eles inerentes. O problema de recursos de acesso livre e aberto é que eles tendem a ser coletados em taxas superiores às suas taxas de reposição natural. Sem a existência de controle, cada coletor do recurso é incentivado a coletar o máximo deste o mais rápido possível.

Até os tempos recentes, o debate sobre a melhor governança dos bens comuns esteve circunscrito ao Estado ou ao mercado. A solução hobbesiana retratada no *Leviathan* (HOBBS, 1651) reconhece o egoísmo humano e a tendência subsequente ao abuso decorrente do acesso livre e aberto, de forma que a única possível solução para governar os comuns e evitar sua tragédia é através de um Estado centralizado e sua força regulatória sobre a propriedade pública. De outro lado, a solução de Locke pressupõe que a propriedade comum previne a otimização do uso de um bem, eis que não fornece incentivos para sua detenção e manutenção, de forma que apenas propriedades integralmente privatizadas podem funcionar. O mérito da pesquisa teórica e prática de Elinor Ostrom foi oferecer um terceiro modelo convincente e de bases empíricas: um modelo de emergentes governanças policêntricas locais para complexos sistemas econômicos (OSTROM, 2009), onde ações de motivação coletiva por grupos locais desempenharam papéis importantes na governança de recursos naturais.

A tragédia dos comuns, em termos econômicos, foi reconsiderada como um dilema social na esfera política (KAUL *et al.*, 2003), eis que todos aqueles que se beneficiam da provisão de um bem público local consideram sua contribuição a ele custosa e prefeririam que outros pagassem pelo bem em seu lugar. Se todos seguirem a estratégia dominante egoísta, o bem não será fornecido ou será fornecido de forma insuficiente. Lado outro, todos se

beneficiariam se todos contribuíssem. Nestas situações de dilemas sociais, instituições introduzem um certo level de restrição coletiva, seja através de regras formais, seja através de regras informais (como normas sociais e preferências intrínsecas), com o objetivo de produzir resultados melhores (OSTROM, 2005). Outro dilema político consideravelmente relevante nos dias de hoje é que o termo “público” não mais se refere a comunidades que gerenciam seus recursos locais, mas a autoridades estatais centrais que controlam tais recursos. Na teoria, público ainda remete ao povo; na prática, público remete ao Estado, separado dos direitos sociais e ecológicos individuais de acesso aos bens comuns (QUILLIGAN, 2012).

A noção política de bens públicos emergiu há uma década, através do trabalho do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para destacar a necessidade de maior cooperação entre Estados em um contexto de crescente interdependência (KAUL *et al.*, 2003). Bens públicos globais são bens cujos benefícios ou custos são de alcance quase universal em termos de países, pessoas, gerações ou de potenciais efeitos a qualquer um, em qualquer lugar, e são públicos também no que toca ao consumo (KAUL, 2013). Eles são universais no sentido de que todos os atores podem ser beneficiar de suas produções; não são passíveis de excludibilidade, eis que a nenhum ator pode-se negar seus benefícios; são de baixa subtrabilidade no sentido de que o custo de um bem não se eleva com o aumento de consumidores. Eles são os tijolos de sustentação de diferentes civilizações (WOLF, 2012). Exemplos de comuns incluem ar puro, conhecimento, faróis, defesa nacional, sistemas de controle de enchentes, iluminação pública, estabilidade financeira, meio ambiente limpo, sistema judiciário, sistema de saúde público universal, segurança social e paz. Meio ambiente e clima podem ser os exemplos máximos de bens comuns globais, tratando-se de algo que se compartilha além de fronteiras, gerações, por todas as populações e que de tudo isto depende para prosperar (KAUL *et al.*, 2003). A maioria dos bens públicos globais foram originariamente considerados bens públicos nacionais, os quais, com o advento da globalização, se tornaram globais. Bens públicos são fornecidos a nível nacional por Estados, como saúde pública, estabilidade econômica ou o conjunto de estradas (BROUSSEAU *et al.*, 2012), e, a nível internacional, são produzidos naturalmente (recursos genéticos, atmosfera, estabilidade climática) ou pela humanidade (internet, estabilidade financeira), sendo regulados, em alguns casos, por instituições internacionais semi-soberanas: *i.e.* o sistema regulatório ISO ou o Codex Alimentarius.

Bens públicos só podem ser obtidos através da política: a política de construção do consenso, da participação coletiva, do processo decisório transparente e dos compromissos democráticos, inspirados pelos valores de liberdade, justiça e moralidade (STAVENHAGEN, 2003). Os bens comuns contém muitas das chaves que nos direcionariam a um modelo social sustentável e baseado nos princípios da justiça

social, eis que eles não operam estritamente sob a lógica da propriedade privada nem da hierarquia estatal. Em termos políticos, os bens públicos globais (ou bens comuns) são definidos por títulos, regulações e sanções que autorizam ou vedam determinadas atividades para específicos grupos ou pessoas.

No presente trabalho, adotaremos bens públicos puros e bens comuns como termos intercambiáveis, o primeiro sendo primordialmente utilizado no reino da economia e o último sendo predominante nos domínios da Sociologia e das Ciências Sociais. Em ambos contextos econômicos e políticos, o alimento é um recurso essencial que demanda gerenciamento através de um mandato social de forma a garantir o direito à alimentação a todos. E Alimento e Segurança Nutricional (ASN) poderiam ser considerados um bem comum global ou um bem público global, eis que beneficiam a comunidade, as nações e o planeta como um todo. ASN são de baixa subtrabilidade (meu alimento e minha segurança nutricional não o abstêm dos seus) mas são definitivamente passíveis de excludibilidade (como se pode observar no contemporâneo, com mais de 860 milhões de pessoas completamente desprovidas de segurança alimentar), embora esta última ideia seja eticamente abominável.

6. REVISITANDO OS FILTROS À EXCLUDIBILIDADE E SUBTRABILIDADE DO ALIMENTO: CONSTRUÇÕES SOCIAIS PODEM SER MODIFICADAS

Um erro antigo é sempre mais popular do que uma verdade recente. (Provérbio Germânico)

Samuelson (1954) descreveu a baixa subtrabilidade como uma das duas características definidoras de um bem público. Subtrabilidade refere-se ao quanto o uso de um bem por uma pessoa preclui o uso deste por outra. Um bem de baixa subtrabilidade pode ser usado por pessoas adicionais sem reduzir sua disponibilidade a outras. Samuelson também mencionou que o custo marginal de produção de um item adicional é zero: não há nenhum custo quando outra pessoa, em adição, consome o bem. Em termos estritamente econômicos, o alimento é subtraível: se eu comer uma cereja, ela não mais estará disponível para que outros a consumam. Entretanto, cerejas são continuamente produzidas pela natureza (cerejas selvagens) e por seres humanos (cerejas cultivadas), de forma que já não há mais restrição numérica, eis que não há um número finito de cerejas na Terra. Enquanto a taxa de reposição superar a taxa de consumo, o recurso está sempre disponível, e o alimento é considerado um recurso renovável de estoque infinito, como o ar. Esta característica se confronta à subtrabilidade, eis que sempre deveria haver alimento, seja produzido naturalmente ou cultivado. O alimento produzido pela natureza e cultivado de forma sustentável parece ser ilimitado, disponível em todo o mundo e suficiente para todos os seres humanos. Desta forma, o alimento que eu como não previniria outros de

se alimentarem, mesmo não podendo estes outros comer o exato alimento que eu ingeri, eis que há alimento disponível para todos em termos práticos.

Excludibilidade significa que é possível a uma pessoa prevenir que outra usufrua o bem. Usualmente, a possibilidade de uma pessoa consumir ou não um bem está vinculada à sua capacidade de pagar ou não pelo bem. Excludibilidade é normalmente determinada pela posse ou direitos de propriedade (SANDS, 2003), eis que o detentor de um bem pode limitar o acesso a este. De acordo com Ostrom, a excludibilidade é a habilidade dos produtores de detectar e prevenir consumo não-compensatório de seus produtos (OSTROM *et al.*, 1977), mas este elemento não pode ser aplicado ao alimento selvagem. Sob tal lógica, o debate sobre quem detém o alimento selvagem, produzido pela natureza, se torna crucial para a compreensão dos direitos de propriedade sobre o alimento. Economistas também apontam que, por não serem passíveis de excludibilidade, bens públicos acabam produzidos ou acessados de forma insuficiente, e tal ideia se coaduna bem à análise do alimento selvagem e da demanda alimentar humana. O grau de excludibilidade e subtrabilidade depende da natureza tecnológica do bem e da definição e existencia de direitos de propriedade. Em termos teóricos, o alimento é também passível de excludibilidade, eis que nós podemos prevenir alguém de acessá-lo, seja em termos físicos, seja através de elevada precificação. Entretanto, se esta excludibilidade se operar em termos absolutos, tal pessoa morreria por inanição, o que eliminaria o objeto ao qual se vincula o bem, seja público ou privado. Poder-se-ia argumentar que atualmente boa parte dos alimentos possuem um preço no mercado, e tais preços impedem muitas pessoas de acessá-los livremente no mercado. Apesar de verdadeiro, este é um excelente exemplo de construção social que pode ser modificada por normas sociais: direitos de propriedade nada mais são do que normas sociais e legais, cujas natureza e especificidades são determinadas por cada sociedade. Muitas sociedades adotaram, e ainda adotam, a consideração do alimento como um bem comum, assim como florestas, pescas, terra e água, e os tratamentos assinalados por civilizações e comunidades humanas aos recursos naturais são consideravelmente diversos e certamente em constante desenvolvimento.

Desta forma, os principais elementos tradicionalmente imputados ao alimento (excludibilidade e subtrabilidade) podem ser contestados ou ao menos reformados (veja a tabela 1). Neste sentido, cumpre mencionar que ambas propriedades não são ontologicamente vinculadas aos bens nem permanentes, mas majoritariamente construções sociais cujas naturezas se desenvolvem ao longo do tempo, vinculadas a normas societais. A principal razão para isto é que a sociedade pode modificar o grau de subtrabilidade e excludibilidade de bens, que frequentemente se tornam privados ou públicos como resultado de opções políticas deliberadas (KAUL *et al.*, 2003). Isto, claramente, aconteceu com o alimento, está acontecendo com a água e certamente ocorrerá com o ar. Mas a tendência à privatização pode ser revertida e os elementos de subtrabilidade/excludibilidade vinculados ao alimento podem ser modificados se a sociedade assim melhor considerar.

Tabela 1: Elementos relacionados ao alimento e suas características de excludibilidade-subtrabilidade.

Excludibilidade	Subtrabilidade		
A propriedade de um bem segundo a qual uma pessoa pode ser prevenida de dele usufruir	A propriedade de um bem segundo a qual o uso por uma pessoa diminui a disponibilidade de uso por outra		
	Baixa	Elevada	
	Difícil	<p>Bens Públicos (Fornecimento público) Televisão aberta, ar, iluminação pública, defesa nacional, vistas panorâmicas, sistema de saúde universal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Assistência emergencial para doenças zoonóticas 2. Receitas culinárias 3. Conhecimento gastronômico 4. Sistema seguro de suprimento alimentar 5. Conhecimento tradicional da agricultura 6. Recursos genéticos para alimento e agricultura 7. Regulação de flutuações extremas no preço de alimentos 	<p>Recursos Comuns (Fornecimento pela Natureza) Madeira, carvão, campos petrolíferos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estoques oceânicos de peixes 2. Frutas selvagens comestíveis e animais
	Fácil	<p>Bens de Clube (Fornecimento público ou privado) Cinemas, parques privados, televisão à cabo,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conhecimento agrícola patentado 2. Caça em reservas esportivas 3. Licenças de pesca e caça 	<p>Bens privados (Fornecimento privado) Roupas, carros, eletrônicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alimento cultivado 2. Propriedade privada da terra para fins de agricultura 3. Organismos Geneticamente Modificados 4. Sementes desenvolvidas patenteadas

Adaptado de Hess & Ostrom (2007)

No entanto, a maioria dos bens não exibe essas duas características de forma pura e um significativo número de bens públicos globais são impassíveis de excludibilidade e subtrabilidade apenas até um determinado nível (HAMPSON *et al.*, 2004). Eles possuem características mistas e são referidos como “bens impuros ou

quase-públicos”. Os bens impuros podem ou ser bens de clube, passíveis de excludibilidade mas não de subtrabilidade (BUCHANAN, 1965) ou Bens Comuns, passíveis de subtrabilidade mas não de excludibilidade. O incentivo do mercado privado ao provimento de bens públicos e quase-públicos é fraco, o que significa que eles apenas seriam por ele fornecidos em níveis insuficientes sob a perspectiva da sociedade. Desta forma, no caso de bens públicos e quase-públicos, o mercado falha e o governo deve intervir. Adam Smith já havia observado que alguns bens são regularmente fornecidos abaixo do necessário porque os lucros não podem ser recapturados pelos provedores de tais bens. E quando os mercados não são capazes de prover bens de tamanha importância, os governos deveriam fazê-lo.

O conceito de bens comuns se aplica bem a plantas selvagens comestíveis e animais, e eles sofrem depreciação pelo uso excessivo e livre acesso (SANDS, 2003). Bens de clube são aqueles cujos custos e benefícios são compartilhados por e limitados a um grupo específico de indivíduos, o clube, e eles são fundados através de uma fusão de subsídio tributário e contribuições de usuários. Licenças de caça e pesca, ou reservas de caça e pesca esportiva, são exemplos relacionados ao alimento. Às vezes, bens de clube são fornecidos pelo setor público e sustentados ou inteiramente pela contribuição de usuários ou pela combinação destas contribuições com subsídios tributários (e.g. ônibus público). Alternativamente, empresas privadas podem fornecer o bem ou serviço sob fiscalização regulatória da precificação, como é o caso do preço de alimentos básicos.

7. O CERCEAMENTO DO ALIMENTO: A PRIVATIZAÇÃO DE UMA NECESSIDADE HUMANA BÁSICA

Você não se lembra da regra que tínhamos quando vivíamos com você? Se você não trabalha, você não come.
(Carta do apóstolo Paulo aos Tessalonicenses 3:10)

Durante o longo período caçador-coletor da história da humanidade, alimento e água foram amplamente considerados como bens comuns. A natureza estava provendo alimentos na forma de frutas selvagens, raízes, folhas, animais, peixes, frutos do mar ou água corrente. O alimento estava espalhado pelo planeta, livremente disponível para qualquer um que detivesse conhecimento suficiente para caçá-lo, pegá-lo ou encontrá-lo. Embora alimento e água sejam intrinsecamente dotados de subtrabilidade (o que quer que você coma ou beba vai para o seu estômago e não pode ser consumido por outras pessoas), sua abundância e capacidade de renovação excediam em muito as necessidades humanas. Animais selvagens e vegetais eram facilmente encontrados ao redor do globo (exceto em algumas áreas dos Polos), desprovidos de qualquer propriedade privada e não submetidos a qualquer controle,

sendo, assim, despidos de excludibilidade. Àquela época, eles eram considerados bens comuns globais. Então, entre doze e dez mil anos no passado, a domesticação de algumas culturas e animais gerou excedentes alimentares, o que possibilitou o desenvolvimento de cidades e a consolidação de formas primitivas de direitos de propriedade. As pessoas ao redor do mundo cambiavam alimento e materiais biológicos principalmente com fins alimentares e agrícolas (MORGAN, 1979; DIAMOND, 1997), e o comércio de produtos referentes à agricultura e ao alimento cresceu rápido e extensivamente, chegando a todas as regiões. Entretanto, foi apenas no Século XX que a *commodificação* do alimento tomou forma e moldou o sistema industrial dominante que alimenta grande parte da população humana mundial. O alimento se tornou uma indústria e um mercado de consumo em massa, com os alimentados se tornando apenas consumidores (FISCHLER, 2011). *Commodity* é definido como um “bem fornecido no mercado sem diferenciações qualitativas”. O alimento foi separado de suas múltiplas dimensões de forma a manter apenas seus elementos de mercado (duração, estética exterior, padronização). Em 1900, a maioria dos cidadãos dos Estados Unidos cultivava seu próprio alimento ou tinha acesso direto aos produtores e aos alimentos por eles produzidos (DIMITRI *et al.*, 2005). Este não é o caso do século seguinte, no qual itens alimentares são considerados fungíveis, passíveis de substituição mútua, com seus sabores e propriedades relacionadas à saúde pouco valorizados, inexistentes incentivos para cultivar alimentos melhores, diversificados ou mais sustentáveis. Como o valor é adicionado aos itens da alimentação pelos intermediários e processadores, os produtores não possuem incentivos para produzir bons alimentos, mas apenas maior quantidade de alimentos mais baratos.

O mundo natural está gradualmente mas constantemente sendo submetido a controle privado com a intenção de produzir lucro em lugar de suprir as necessidades das pessoas. Cerceamento é o gradual ou repentino declínio de acessibilidade de um recurso em razão de privatização, nova legislação ou consumo excessivo (HESS, 2008). Os mecanismos de cerceamento, através da privatização ou legislação, desempenharam um papel em limitar o acesso ao alimento como um bem público. Privatização e cerceamento de recursos naturais significou a transferência da propriedade comum “de muitos para poucos” (NUIJTEN, 2006). Por exemplo, a pesca à beira-mar e a coleta de cogumelos em florestas costumavam ser livres e agora são regulados por licenças ou banidos em muitas regiões e temporadas. Entretanto, evidências do continente africano sugerem que esquemas de privatização para controlar regiões tribais, na verdade, intensificaram as desigualdades.

As premissas fundacionais do capitalismo e sua versão radical que hoje vivenciamos (neoliberalismo globalizado) são a primazia dos direitos individuais de propriedade e da infinita acumulação de lucros (SCHOLTE, 2005) e o sistema alimentar não escapou desta transformação. A propriedade privada é considerada um direito fundamental, com as fronteiras da soberania como o espaço alienável e o cerceamento dos bens comuns como o objetivo a longo prazo a ser atingido pela força, por medidas legais ou por leis de mercado (QUILLIGAN, 2012). No entanto, o mundo

ainda é consideravelmente diversificado em termos de esquemas de propriedade, e os trâmites privados altamente dominantes no reino da agricultura agroindustrial não prevalecem em equivalência em outras áreas do mundo, nas quais tipos de agricultura de subsistência, tradicionais e agroecológicos são a norma. Na verdade, em números, pequenos agricultores tradicionais com arranjos mistos de propriedade para recursos naturais são a grande maioria, com apenas 27 milhões de fazendeiros trabalhando com tratores, 250 milhões utilizando tração animal e mais de 1 bilhão trabalhando apenas com suas mãos e ferramentas. Aproximados 500 milhões de africanos subsarianos ainda utilizam sistemas de terras comunais (KUGELMAN *et al.*, 2013), e o mesmo pode ser dito de milhões de latinos americanos. Há 2.5 bilhões de pessoas ainda vivendo da agricultura familiar (BANCO MUNDIAL, 2008), dos quais 1.5 bilhão são pequenos fazendeiros, muitos deles marginalizados, dentre os quais se inclui quase metade das pessoas afetadas pela problemática da fome (UNITED NATIONS, 2005). Este parece ser um irônico paradoxo do sistema alimentar globalizado industrial: metade daqueles que cultivam ao menos 70% do alimento do mundo são afetados pela fome, incluindo 800 milhões de cultivadores urbanos; 410 milhões coletando alimentos em florestas; 190 milhões de pastores e 100 milhões de pequenos pescadores (ETC GROUP, 2009).

Tradicionalmente, o capitalismo tende a explorar excessivamente recursos naturais para superar crises econômicas, não incorporando completamente as externalidades causadas pelos processos de produção e consumo. O cerceamento e a completa privatização de bens que a ninguém pertencem explica um importante aspecto do apetite insaciável do capitalismo (ARVANITAKIS, 2006). A tomada de recursos, seja o alimento, a água, o solo ou a energia, é uma expressão de um modelo econômico de desenvolvimento no qual a acumulação de capital está vinculada ao aumento de controle sobre suprimentos abundantes e baratos de recursos naturais. Exemplos desta reconsideração de bens comuns e públicos em bens privados incluem água, alimento, florestas, energia, serviços de saúde, escolas, cultura, artefatos indígenas, parques, zoneamento comunitário, conhecimento, meios de comunicação e recursos ecológicos e genéticos (QUILLIGAN, 2012). À medida que métodos industriais são aplicados a culturas e animais, o setor de fornecimento à agricultura cresceu dramaticamente e se tornou extremamente concentrado, com relativamente poucas companhias produzindo e vendendo maquinário, fertilizantes, pesticidas e sementes na atualidade. A concentração no mercado nos últimos 20 anos foi significativa não apenas na produção de alimentos, mas também no transporte e varejo, bem como em agroquímicos, nos quais sete companhias responderam por 90% das vendas ao redor do mundo em 2001 (LANG, 2003). Algumas poucas corporações transnacionais estão aptas a exercer o que está próximo de um monopólio ao longo de toda a cadeia industrial de alimentos, desde as sementes até as refeições prontas para consumo vendidas em supermercados. As corporações agro-alimentares possuem ações em iniciativas de compra de terras, em companhias de água e no setor varejista. As 10 maiores companhias multinacionais de sementes controlam agora 73%

do comércio mundial de sementes, percentual bastante elevado se comparado aos 37% registrados em 1995 (ETC GROUP, 2011). As inovações em pesquisas relacionadas à agricultura nos últimos 30 anos tem sido substancialmente privatizadas, sendo controladas por patentes e licenças (BENKLER, 2006). Cultivos protegidos por direitos autorais estão crescendo incessantemente, com mais de 170 milhões de hectares de OGM já cultivados em 2012, um aumento de 6% em relação ao ano anterior (10.3 milhões de hectares) (JAMES, 2012)⁷.

A expansão dos direitos autorais, a emissão de permissões ou a tributação de atividades específicas possibilitam o cerceamento do que antes era comum. Dentre os diferentes tipos de cerceamento, dois esquemas são bastante relevantes para três bens essenciais (alimento, água e ar): o estabelecimento de cotas e o desenvolvimento de novos mercados. O estabelecimento de cotas é uma forma de abordagem do problema de recursos de acesso aberto como a pescaria (YOUNG, 2003), apesar de a mensuração apropriada dos níveis de cotas demandarem coleta e análise de grande quantidade de informação por parte do governo, além de regulações, podendo resultar em uma política custosa (ROCHA, 2007). Outra forma de cerceamento dos bens comuns é o desenvolvimento de novos mercados para os serviços abastecidos por estes recursos comuns. O Protocolo de Kyoto de 1997 foi a primeira tentativa de criar um mercado internacional para permissões referentes a gases de efeito estufa, sendo simultaneamente considerado como os primeiros passos em direção ao cerceamento do ar puro na atmosfera. Os serviços ambientais prestados pelas florestas também apresentam uma grande variedade de casos de cerceamento, como os rótulos de café “REDD+” ou “Bird-Forest Friendly”.

8. POR QUE O MERCADO NÃO PODE GARANTIR SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O DIREITO AO ALIMENTO A TODOS?

Uma das maiores ilusões das décadas recentes tem sido a ideia de que forças de mercado, por si, seriam capazes de regular os sistemas nacionais e internacionais de forma a tirar as pessoas da triste situação da fome e desnutrição. Cria-se com louvor que a segurança alimentar como resultado natural das forças de mercado proporcionaria melhores níveis de nutrição à população em contínuo com o crescimento da abundância mundial. Neste ínterim, a produção alimentar e o acesso ao alimento foram governados majoritariamente por leis de mercado: você paga e cultiva ou você paga e come. No hemisfério sul, exportações aumentaram rapidamente enquanto a problemática da fome continuou presente, senão mais intensa, eis que o cultivo mercadológico substituiu o papel da produção alimentar básica na alimentação dos cidadãos. A eficiência de mercado só pode trabalhar para eliminar a fome quando

7. Foram respeitados os exatos números utilizados na obra original. Nota do tradutor.

o poder de compra está consideravelmente disperso (MOORE-LAPPE *et al.*, 1998), o que não é o caso da atualidade (MILANOVIC, 2012).

Entretanto, a realidade provou o contrário, aclarando o mito de que o livre mercado pode acabar com a fome (MOORE-LAPPE *et al.*, 1998). Mercados sem regulação podem não prover uma quantidade socialmente eficiente de alimento ainda que renda o bastante haja sido distribuída aos grupos de baixa renda (ROCHA, 2007), e, então, a fome nasce de externalidades negativas de mercado (poluição, problemas públicos de saúde, uso de recursos comuns sem regulação etc). Seis fontes de ineficiência do capitalismo são especialmente importantes no tocante à segurança alimentar: subprodução de bens públicos; a subprecificação de recursos naturais; externalidades negativas; fracos monitoramento e fiscalização de contratos de mercado; a primazia dos direitos de propriedade intelectual; os custos da inequidade (WRIGHT, 2010). Mercados livres, governados pelo privado, compostos por indivíduos voltados aos interesses próprios, não proverão a adequada quantidade de bens públicos e seus enormes – embora impassíveis de monetização – benefícios aos seres humanos (VER EECKE, 1999), já que as externalidades benéficas resultantes não poderim ser capturadas pelos agentes do mercado privado. O mercado proverá bens públicos em insuficiência, eis que seus mecanismos trabalham sobre o princípio de que aqueles que não podem pagar por um bem, não podem consumi-lo. Tradicionalmente, a solução para a ausência de eficiência de mercado aos bens públicos tem sido a produção e distribuição destes bens pelo governo, já que seu objetivo primário é beneficiar o máximo possível de cidadãos, melhorando suas qualidades de vida.

Caixa 3: A busca por terra arável escassa como efeito colateral da excessiva commodificação

Esquemas de aquisição de terra estão atraindo a atenção da mídia, com capital privado e fundos monetários estrangeiros adquirindo ou arrendando terras na África, Ásia e América Latina para produzir alimento e biocombustíveis para exportação ao país de origem do investidor. Nações importadoras de alimentos e corporações privadas com fins lucrativos estão adquirindo terras agrícolas estrangeiras em escala sem precedentes. Aproximados 230 milhões de hectares de terras agrícolas, uma área equivalente ao tamanho da Europa Ocidental, foi vendida ou arrendada desde 2001, com a maioria dessas transações ocorrendo desde 2008 (KUGELMAN *et al.*, 2013). Essas terras poderiam alimentar um bilhão de pessoas, excedendo o número de pessoas que deitam em suas camas com fome toda noite (OXFAM, 2012). Eles cultivam as terras eles próprios para obter gêneros alimentares básicos e biocombustíveis, e então exportam a colheita de volta para casa, para alimentar seus cidadãos e suas indústria. Mais de 40% da terra envolvida em aquisições de terras agrícolas no estrangeiro é destinada à produção de biocombustíveis (KUGELMAN *et al.*, 2013). Alguns exemplo são Camboja, onde, em 2011, 55% da terra arável foi

adquirida pelo interesse do agronegócio doméstico ou estrangeiro, ou a Libéria, onde 30% da terra foi dada de mãos beijadas em concessões de grande escala nos últimos cinco anos (OXFAM, 2012). Mas os negócios de aquisição de terra não estão circunscritos ao Hemisfério Sul, eis que metade de toda a terra agrícola na União Europeia está agora concentrada em 3% de grandes fazendas e, em alguns países da União Europeia, a propriedade da terra é tão inequânime quanto no Brasil, na Colômbia ou nas Filipinas (TNI, 2013).

Apesar da usual confiança na autorregulação da indústria e nas parcerias público-privadas para melhorar as saúde e nutrição públicas, não há evidências a sustentar sua efetividade ou segurança (MOODIE *et al.*, 2013). Corporações transnacionais são as maiores condutoras de epidemias de doenças não transmissíveis e lucram com o aumento de consumo de tabaco, álcool e bebidas ou alimentos ultra-processados, as chamadas *commodities* insalubres. Até então, os únicos mecanismos baseados em evidências que são capazes de prevenir o mal causado por indústrias das *commodities* insalubres são a regulação pública e a intervenção no mercado. Em termos objetivos, mais Estado, não menos.

Há diversas implicações referentes ao tratamento do alimento como mera *commodity*:

1. Colheitas têm muito mais utilidades do que o consumo humano direto, como alimentar o gado, fornecer biocombustíveis, matéria-prima à indústria farmacêutica ou produto industrial bruto. O melhor uso de qualquer *commodity* é o que fornece o melhor preço.
2. Outra implicação da natureza de *commodity* do alimento é a especulação antiética envolvendo o alimento básico. A quantidade de dinheiro envolvida em fundos baseados em recursos naturais aumentou de \$13 bilhões em 2003 para \$317 bilhões em 2008 (MAGDOFF, 2012).
3. Nós estamos testemunhando uma corrida fora de controle por recursos naturais escassos desde 2008 (ver Caixa 3), com aquisição de terras, água, esquemas de exploração preliminar do Ártico e Antártico e fraturamento hidráulico de gás de xisto como alguns exemplos das implicações a nível global. Os principais pilotos deste novo colonialismo são o crescimento populacional, o aumento da demanda por alimento e energia, a volatilidade e a elevação dos preços das *commodities*, a transição para dietas dominadas pelo consumo de carne e a escassez de terras e água, sem qualquer expectativa que qualquer destes diminua no futuro. Em 2015, espera-se que mais de 200 empresas de participação privada tenham quase \$30 bilhões investidos em esquemas de aquisição de terras no estrangeiro (KUGELMAN *et al.*, 2013).
4. Porque produtos alimentares são *commodities* e o único objetivo do sistema alimentar e agrícola é aumentar suas vendas e seu lucro, as outras

dimensões do alimento acima apresentadas (o direito fundamental de se estar livre da fome, as implicações culturais do cultivo e preparo dos alimentos ou os benefícios de uma boa nutrição sobre a saúde pública) estão ofuscados pelo objetivo do lucro. É por isso que o mundo ainda abriga 868 milhões de pessoas subnutridas e mais de 500 milhões de obesos e a transição alimentar baseada na carne, que apresenta demanda excessiva de recursos, está dominando as dietas no mundo.

5. Finalmente, um sistema alimentar ancorado na consideração do alimento como *commodity* a ser distribuído de acordo com as leis de oferta e demanda do mercado nunca obterá a segurança alimentar para todos, quanto mais o estado aspiracional no qual todo ser humano tem seu direito ao alimento garantido. O acesso ao alimento evoluirá com a alocação de renda aos mais pobres, mas as falhas do mercado não desaparecerão simplesmente pela inclusão das pessoas no consumo. É evidente que o setor privado não está interessado em pessoas que não possuem dinheiro para pagar por seus bens e serviços, sejam eles video-games ou alimentos básicos.

9. ALIMENTOS COMO BENS COMUNS

Como visto anteriormente, bens públicos são recursos específicos disponíveis em todos os lugares e compartilhados em benefício de todos. Ainda, alimento e água estão disponíveis em todos os lugares e ainda assim não são considerados bens públicos. O alimento é encontrado em todo o mundo, exceto nos Polos, produzido pelo ser humano ou pela própria natureza, e beneficia a todos. O alimento é central à vida e ninguém pode controlar completamente todo o alimento produzido na Terra. Além, em um mundo globalizado, a segurança alimentar está além do controle de qualquer instituição ou Estado. O alimento é público em termos de consumo e um bem misto em termos de produção, já que pode ser produzido privadamente, publicamente ou de forma natural. O alimento é um bem misto *de facto*, governado por instituições públicas em muitos aspectos (regulações de segurança alimentar, mercados de sementes, subsídios de fertilizantes, A Política Agrícola Comum da União Europeia e as provisões da Lei Fazendária dos Estados Unidos), provido por ações coletivas em milhares de arranjos coletivos consuetudinários ou pós-industriais (receitas culinárias, trocas de sementes entre fazendeiros, associações entre consumidores e produtores) mas cuja distribuição é fortemente determinada por leis de mercado: você se alimenta desde que tenha dinheiro para adquirir alimentos ou meios de produzi-los. Entretanto, o alimento produzido por seres humanos é um bem público impuro, eis que alimentos são passíveis de subtrabilidade mas ontologicamente de difícil excludibilidade, já que todo ser humano precisa comer todos os dias, idealmente três vezes por dia, para sobreviver.

Muito recentemente, o *status* da segurança alimentar tem sido considerado como um bem público global pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial com base na Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura, em Roma (DE SCHUTTER, in press) apesar de tal consideração já ter sido mencionada por alguns apoiadores da ideia dos Bens Comuns (QUILLIGAN, 2012) e proponentes da soberania alimentar (ROSSET, 2006). A crise global do preço dos alimentos de 2008 foi um momento decisivo para tal mudança de perspectiva, e a segurança nutricional e alimentar é atualmente uma grande preocupação política para qualquer instituição global (WEF, 2013; UNITED NATIONS, 2012; for The G-20, G-8, 2009; WTO Food Security web site).

É necessário que se reverta o processo de excessiva *commodificação* do alimento, entendido como a tendência ao desenvolvimento de traços e bens que melhor se adequem às regulações mecânicas de processamento e padronização praticadas pelo agronegócio e os governos (MANNO, 2002). E nós precisamos reivindicar a narrativa dos bens comuns para reavaliar a excessiva *commodificação* de alguns recursos e a *recomodificação* de outros (BOLLIER, 2002). O que desencadeia a reconceitualização do alimento como bem comum? Utilizando a introdução de Hess: a necessidade de proteção a este recurso essencial da excessiva *commodificação* e do controle por poucos, o desejo de edificar a educação civil em referência a este recurso e a natureza em desenvolvimento de alguns elementos relacionados ao alimento que já são considerados como bens comuns globais (HESS, 2008). A *descomodificação* implica desvincular *commodities* e bem-estar, aumentar a proporção de bens e serviços consumidos no exterior do mercado formal, sejam adquiridos na esfera pública (serviços públicos) ou na esfera autônoma (comércio justo, grupos de câmbio, associações entre produtores e consumidores, agricultura de suporte comunitário, etc).

10. DESCONSTRUINDO OS ELEMENTOS RELACIONADOS AO ALIMENTO: TODAS SUAS DIMENSÕES SÃO CONSIDERADAS COMO BENS COMUNS À EXCEÇÃO DO ALIMENTO CULTIVADO

Recentes documentos e declarações públicas indicam que agentes políticos estão migrando da definição mecânica de um bem público puro, elaborada por teóricos economistas, para a definição mais flexível porém mais inclusiva dos chamados bens públicos impuros (GERRARD *et al.*, 2012, p. 3), isto é, aqueles bens que muitos economistas já cunham de “Bens de Mérito ou Bens Sociais”, aqueles que diferentes membros ou grupos sociais acreditam devem ser providos, como um todo, pelo Estado ou outras entidades públicas interessadas (HAMPSON *et al.*, 2004).

A ancestral *commodificação* do alimento e sua tendência moderna à água são atualmente processos induzidos pelo ser humano que lidam mais com a propriedade privada de recursos naturais do que com a natureza intrínseca do bem. O caráter

público ou privado não é uma propriedade inata do bem, mas o resultado de uma escolha política ou social. Neste sentido, é importante que se distinga o caráter público potencial e *de facto* de um bem (KAUL, 2013). As características do alimento como um bem privado são meras construções sociais que podem ser desconstruídas e reconstruídas de uma forma diferente, desde que haja um acordo comum interno às nossas sociedades. O processo de *comodificação* pode ser revertido e a *recomunização* do alimento e da água é vista como um paradigma essencial de mudança sob a égide da luta global contra a fome e má nutrição. Entretanto, ainda há uma longa estrada a ser percorrida, eis que até mesmo aqueles autores ou instituições que estão realmente engajadas na erradicação da fome usualmente consideram que os mercados livres melhoram a produção e o acesso ao alimento.

Nesta seção, nós vamos desconstruir o conceito de alimento e provaremos que boa parte de suas dimensões são consideradas, até certo ponto, bens comuns ou até mesmo bens comuns globais; enquanto outras são contestadas (alimento e água naturalmente produzidos) ou geralmente tidas como bens privadas (gado e alimento cultivado). O termo “alimento” abrange as seguintes dimensões:

a) Alimentos Cultivados (Plantações e Gado)

Recursos limitados porém renováveis, essenciais à vida humana e difusamente considerados como bens privados. O alimento cultivado é produzido em terras privadas ou estatais, com bens privados e públicos (sementes, fertilizantes, chuva, irrigação, maquinário, força de trabalho humana), e esta variada natureza de meios de produção deveria afetar a natureza do produto final. A tabela 2 abaixo retrata dois exemplos de alimento cultivado e as naturezas diversas do produto colhido.

Tabela 2: Meios de produção do alimento cultivado.

	Alimento Cultivado 1	Alimento Cultivado 2
Meios de produção	Terra privada	Terra pública ou comunal
	Uso de água precificada para irrigação	Irrigação pela chuva
	Fertilizantes agro-químicos	Adubo animal
	Sementes patenteadas adquiridas no mercado	Sementes de espécimes locais trocadas em feiras
	Trabalhadores assalariados	Fazendeiros da comunidade em esquemas de revezamento de trabalho
Produto Final	<i>Alimento privado puro</i>	<i>Alimento público impuro</i>

b) Conhecimento agrícola tradicional acumulado após milhares de anos de prática

Por séculos, pequenos fazendeiros, camponeses e índios desenvolveram inovações agrícolas que produzem alimento em harmonia com o meio-ambiente ao redor, preservando sementes, o solo, a água e a vida social comunitária. O mundo moderno precisa redescobrir essas soluções baseadas nos comuns, usualmente referidos por bens comuns (a qualificação do conhecimento se adequa perfeitamente a um bem público global e puro).

Inovações agrícolas baseadas em comuns e livres de patentes contribuiriam imensamente à segurança alimentar global ao elevar e conectar inovações de raiz para produção e distribuição alimentar sustentável e de baixo custo. A governança desta rede deveria ser adaptativa e baseada em nós policêntricos e conhecimento compartilhado despido de patentes.

c) Conhecimento agrícola baseado na ciência moderna produzida por instituições nacionais:

Boa parte da ciência e do conhecimento agrícola gerado por companhias privadas está sob direitos autorais, mas o conhecimento produzido por instituições nacionais (universidades e centros de pesquisa) é público. Conhecimento científico relacionado ao alimento produzido por instituições estatais deveria ser usado para o bem comum, não apenas para beneficiar o grande agronegócio. Neste sentido, mais fundos de pesquisa deveriam investir em práticas sustentáveis e agroecológicas, não em subsidiar a indústria agrícola.

d) Cozinha, receitas e gastronomia nacional

A comida, seu preparo e os hábitos alimentares que a rodeiam são parte inerente de nossa cultura e determinam quem somos tanto quanto nosso idioma natural ou nossa terra natal. Além, o ato de cozinhar é também considerado uma conquista criativa da humanidade, equivalente à literatura, música ou arquitetura. Receitas são regularmente trocadas entre famílias, amigos e até mesmo interlocutores que se desconhecem em quase todas as culturas, o que é claramente um excelente exemplo de bens comuns em ação (WALLJASPER, 2011). Chefes famosos não são relutantes em compartilhar suas receitas ou seu conhecimento gastronômico. O conhecimento culinário não é patenteado, vendido no mercado ou submetido a direitos autorais, embora alguns conhecimentos sobre processamento alimentar já estejam submetidos a direitos autorais por demandas de mercado (AOC, Appellations of Origin). Por mais surpreendente que possa ser, neste domínio da atividade humana livre de direitos autorais, a criatividade e a inovação ainda são

dominantes, eis que ao que parece, a liberdade de copiar em verdade promove a criatividade em lugar de detê-la (RAUSTIALA *et al.*, 2012).

e) Plantas e animais comestíveis produzidos pela natureza (peixes, animais e frutas selvagens)

Em termos econômicos, o meio ambiente é majoritariamente um bem público, de forma que os recursos naturais produzidos pelo meio ambiente devem também ser considerados bens públicos. As regiões de pesca, especialmente aquelas localizadas em águas internacionais, são normalmente aceitas como bens comuns ou recursos comuns no vocabulário econômico (CHRISTY *et al.*, 1965). Mas neste grupo podemos incluir também animais terrestres e plantas, como frutas selvagens e animais, sejam os encontrados no Estado, comuns, ou os encontrados em propriedades privadas. Dependendo dos esquemas de direitos de propriedade aplicados em cada país, a biodiversidade selvagem habitando em minha propriedade pode ou não ser minha.

f) Recursos genéticos para alimentos e agricultura

Recursos genéticos são normalmente aceitos como bens comuns, em alguns casos globais (*i.e.* o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para o Alimento e a Agricultura⁸) e em muitos outros sob o controle do Estado soberano. Esquemas de troca de sementes são considerados bens de conhecimento comum sem acesso exclusivo e condições de uso, produzidos e consumidos por comunidades (HESS *et al.*, 2007). No presente, há um debate acalorado entre defensores da distribuição de sementes livres de patentes e os defensores do sistema de propriedade autoral que beneficia companhias transnacionais de agricultura. Biodiversidade agrícola é todo um contínuo de diversidades, desde o selvagem ao domesticado, que é importante à subsistência das pessoas e, portanto, deveria ser majoritariamente livre de patentes para promover e permitir a inovação. Há uma necessidade premente de encontrar um sistema legal balanceado sobre a proteção e o uso da biodiversidade agrícola em sistemas tradicionais de plantio, com ênfase no bem cultural comum que os recursos genéticos representam.

g) Considerações sobre Segurança Alimentar (Codex Alimentarius)

Segurança alimentar é referido como um bem público global (UNNEVEHR, 2006) através de um sistema tricêntrico formado por esforços autoregulatórios do setor privado, sistemas legais de governo que trabalham a nível nacional (leis nacionais de segurança alimentar e de consumo) e inovações institucionais internacionais

8. International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Nota do tradutor.

como o *Codex Alimentarius*, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura, em Roma, ou o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, da Organização Mundial do Comércio. Conhecimento sobre doenças epidêmicas e mecanismos de controle são amplamente considerados bens públicos globais, eis que pandemias de zoonoses são maus públicos sem fronteiras e o controle destas é do interesse de todos.

h) Nutrição, incluindo a fome e desbalanceamentos da obesidade

Há um consenso em formação no sentido de que a saúde deve ser considerada como um bem público, em termos nacionais ou internacionais (ANOMALY, 2011; CHEN *et al.*, 1999; THE ECONOMIST, 2009; WHO, 2002). Como a nutrição é integralmente parte da saúde, boa nutrição deveria também ser considerada um bem público global. Seus némesis – fome e obesidade –, lado outro, deveriam ser vistos como um mal público.

i) Flutuações de preço extremas do alimento em mercados globais e nacionais

Instabilidade financeira extrema é um mal público e, sob a mesma lógica, estabilidade econômica é um bem público (WOLF, 2012). Os agentes internos do mercado não detêm incentivos para suprir o bem ou evitar o mal, de forma que há necessidade de ação concertada na qual os Estados desempenham um papel importante. Exatamente o mesmo argumento pode ser usado na valoração de flutuações extremas de preço do alimento em mercados globais e nacionais como um mal público que beneficia ninguém mais do que alguns comerciantes e acionistas. E desde 2008 nós já experienciamos três importantes picos no mercado do alimento acompanhados por elevadas flutuações.

11. E SE O ALIMENTO FOSSE CONSIDERADO UM BEM COMUM... A TRANSIÇÃO PARA A AGRICULTURA SUSTENTÁVEL BASEADA NOS BENS COMUNS

Eu não espero ver os frutos deste trabalho enquanto vivo, mas pode ser que meus netos vejam e assim espero. (James Quiligan)

A primeira abordagem do alimento como um bem comum tem por objeto contribuir ao debate sobre os valores morais que motivam as pessoas a produzir, vender e consumir alimento, bem como sobre os arranjos institucionais mais apropriados para obtenção da produção alimentar sustentável e para todos. Este trabalho busca

provocar mais pensamentos e conhecimento reflexivo idealmente produzidos de forma comum. Os esforços para abordar os desequilíbrios do sistema alimentar industrializado atual são um problema clássico de ação coletiva o qual pensamos ser melhor abordado em múltiplas escalas e níveis. Se os alimentos fossem considerados bens comuns ou bens públicos impuros em lugar de bens privados puros, como considerado pelo sistema alimentar pós-industrial dominante, as implicações legais, econômicas e políticas seriam enormes, embora no presente nós possamos apenas vislumbrá-las e somente as mais simplórias. Nas seções seguintes, nós esboçaremos uma abordagem tricêntrica que poderia ser útil no direcionamento a um sistema alimentar sustentável. Ainda estamos longe de poder apresentar propostas detalhadas de como tal conceito materializar-se-ia na prática. Muitas lacunas ainda estão aguardando esclarecimento por pesquisas subsequentes na Economia, Filosofia, Agricultura e nas áreas legais e sociais. De qualquer forma, citando Marx, esquemas detalhados de designs alternativos são frequentemente exercícios despropositados de fantasia.

Lado outro, se a fome fosse considerada um mal público, entalhar-se-iam implicações que vão muito além dos famintos propriamente ditos ou dos países que os abrigam, já que a erradicação da fome seria então considerada uma tarefa global, o que implicaria em revisão da governança do sistema alimentar global. Até o presente, defender medidas de combate a fome tem dependido em muito da demonstração de perdas econômicas e políticas que a fome infringe a sociedades humanas e à economia (BANCO MUNDIAL, 2006; GRANTHAM-MCGREGOR *et al.*, 2007; MARTINEZ *et al.*, 2008). A fome retém a inovação e a produtividade, trazendo, portanto, enormes prejuízos econômicos. A fome também aciona o distúrbio social e tumulto político (MESSNER *et al.*, 2008; LAGI *et al.*, 2011; HOLT-GIMÉNEZ *et al.*, 2009). Discussões e estratégias alternativas para combater a fome, de caráter não-econômico, tem sido em muito negligenciadas: imperativo ético (PINSTRUP-ANDERSEN, 2007), considerações de saúde pública (SIDEL, 1997), coesão social (FAO-CEPAL-PMA, 2007) ou abordagens relacionadas aos direitos humanos. A consideração do alimento como bem comum proveria raciocínio adequado a sustentar essas abordagens não-econômicas.

Considerar o alimento como bem comum poderia proporcionar as bases para reverter as principais ameaças à segurança alimentar e nutricional, como por exemplo:

- *Comodificação* excessiva do alimento, com precificação elevada, leis e cerceamento privado como barreiras principais ao usufruto destes recursos vitais
- Concessões, aquisições e despejos irregulares de terras, eis que os esquemas de direito de propriedade incorporariam os direitos coletivos em níveis nacional e internacional
- Patentes excessivas da vida, biopirataria e OGMs patenteados, aplicando às inovações agrícolas e alimentares os mesmos princípios do GNU Softwares

Livres (STALLMAN, 2012). Consulte a tabela 3 para as quatro liberdades. Os fazendeiros e os pesquisadores teriam liberdade para semear, distribuir, estudar, selecionar, modificar e desenvolver as sementes e seus materiais genéticos para benefício próprio. Benkler (2006) afirma claramente que o setor agrícola sob direitos autorais está detendo maiores inovações, estas muito necessárias se nosso objetivo é elevar nossa produção de alimentos em 60% até 2020 (OECD-FAO, 2012).

- A concentração das cadeias agroalimentares em poucas transnacionais
- Desencorajamento de esquemas de cerceamento tendo por alvo a atmosfera, como a Iniciativa de Sequestro de Carbono, RED++ e o Pagamentos por Serviços Ambientais⁹.

Tabela 3: Meios de produção de alimento cultivado.

Liberdades do GNU Software Livre ¹⁰	Liberdades de sementes livres de patentes
Liberdade de utilizar o programa para qualquer fim (Liberdade 0)	Liberdade para usar as sementes para qualquer fim
Liberdade para estudar como funciona o programa e para alterá-lo de forma a operacioná-lo da forma como desejado (Liberdade 1). Acesso ao código-fonte como pré-condição.	Liberdade para estudar como a semente funciona e como a informação genética é traduzida em manifestações fenotípicas. Liberdade para alterar a informação genética como quiser (apesar de necessário que se faça devidas considerações a preocupações de natureza ética neste caso, eis que estamos lidando com entidades vivas)
Liberdade de redistribuir cópias para auxiliar os próximos (Liberdade 2)	Liberdade para redistribuir sementes para ajudar os próximos.
Liberdade para distribuir cópias de suas versões modificadas a outros (Liberdade 3). Ao fazê-lo, você pode dar a uma comunidade a chance de se beneficiar de suas alterações. O acesso ao código-fonte é uma pré-condição para isso.	Liberdade para distribuir sementes de sua raça modificada a outros (Liberdade 3). Ao fazê-lo, você pode dar a uma comunidade a chance de se beneficiar de suas alterações. O acesso ao código-fonte é uma pré-condição para isso.

9. Payment for Environmental Services (PES); nota do tradutor.

10. Stallman, 2012.

12. CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS DO ALIMENTO COMO BEM COMUM

Diversos autores já expressaram que a agenda pós-2015 para o desenvolvimento deve conter uma articulação de variados setores de bens públicos globais, considerações sobre como são financiados e a quais instituições globais podem ser delegada a provisão desses bens públicos globais (VON DER HOEVEN, 2012). Neste sentido, considerar o alimento como um bem público, assim como um direito humano, poderia abrir caminho para esquemas jurídicos mais eficientes na luta contra a fome e para garantir o direito ao alimento para todos (VIVERO, 2012), assim como para reforçar políticas cosmopolitas globais (HELD, 2009) e mais éticas fraternais e esquemas legais (GONTHIER, 2000) para toda a raça humana.

Outra implicação seria que o alimento não deveria integrar acordos comerciais que lidem com bens privados puros (ROSSET, 2006). Questões referentes ao alimento deveriam ser abordadas em outro âmbito que não as negociações da Organização Mundial do Comércio e haveria necessidade de estabelecimento de um sistema de governança particular à produção, distribuição e acesso ao alimento. Além, haveria uma base ética e legal para banir comércio futuro de *commodities* agrícolas, eis que atividades comerciais futuras influenciam consideravelmente os preços internacionais e internos (JIAN *et al.*, 2005). Subsequentemente, seria necessário que se desenvolvesse um esquema jurídico internacional que regulasse o alimento a nível global, complementando as legislações nacionais e os acordos internacionais em uso (ICESCR, Deep Sea Oceans, Antártica...). Um Tratado Alimentar Coercitivo (MACMILLAN *et al.*, 2011) poderia ser um exemplo de um acordo jurídico global para garantir a dimensão de bem comum do alimento como um elemento essencial à sobrevivência dos seres humanos e como um direito humano. Acordos dotados de coerção como ferramentas jurídicas para materializar a governança global dos bens comuns também foram propostas para outras espécies de bens comuns, como a mudança climática (GRIGGS *et al.*, 2013) e a cobertura universal da Saúde (GOSTIN *et al.*, 2011). O esquema político e jurídico que governa o alimento como um bem público global poderia tomar forma, por exemplo, em uma união global na qual países soberanos poderiam compartilhar a parte de suas soberanias que toca ao alimento a uma instituição internacional (CORNER, 2008; MCCLINTOCK, 2010). Mas não há expectativa que tais considerações imediatas sobre acordos alimentares de natureza jurídico-coercitiva se materializem sem forte oposição do poder de mercado e pressões de companhias que dominam os sistemas alimentares no mercado global.

Outro esquema de bases jurídicas ancorado na consideração do alimento como bem comum poderia ser uma garantia universal ao alimento, de forma que o Estado deva garantir uma quantidade mínima de alimento a todos, um esquema de garantia social semelhante ao da renda básica para todos (VAN PARIJS, 2005) ou ao Piso de

Proteção Social¹¹ (DEACON, 2012). Recentemente, o termo “ piso de segurança social ” tem sido utilizado para se referir a um conjunto mínimo de políticas postas em prática para tutelar o único direito humano declarado como direito fundamental no Pato Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: o de ver-se livre da fome (HLPE, 2012). Esse tipo de medida regulatória do Estado poderia ser implementada durante um período de transição, e como um mecanismo imediato, o Estado deveria garantir uma renda mínima que baste para a aquisição suficiente de alimento: o salário mínimo deveria ser equânime à cesta básica em todos os países.

Inovações derivadas de pesquisas em agricultura e nutrição e tecnologias baseadas em evidências e regionalmente adaptadas beneficiariam em muito a consideração do alimento como bem comum, promovendo inovações alimentadas pelo povo e sistemas de licenças comuns para aprimorar a sustentabilidade e a justiça do sistema alimentar global. Direitos proprietários de companhias privadas do ramo de alimentos, como os referentes a sementes, alimentos processados ou conhecimentos agrícolas, previnem novas inovações por parte dos por eles afetados (fazendeiros e consumidores), de forma que esquemas de direitos autorais detêm mais do que incentivam inovações agrícolas amplas. Milhões de pessoas inovando possuem muito maior capacidade de encontrar soluções mais adaptativas e apropriadas do que alguns milhares de cientistas em laboratórios e centros de pesquisa (BENKLER, 2006). Em meio a isso, Benkler nos apresenta como uma abordagem criativa de bens comuns à segurança alimentar e à agricultura pode estimular o progresso na luta contra a fome e por sistemas alimentares sustentáveis, embora seus exemplos estejam confinados a redes de base científica como a PIPRA (Public Intellectual Property for Agriculture)¹², uma rede formada por Universidades Públicas dos Estados Unidos, ou BIOS (Biological Innovation for an Open Society)¹³, uma iniciativa da Cambia, organização não governamental australiana, na área de desenvolvimento de biotecnologia agrícola de fontes abertas.

13. A GOVERNANÇA TRICÊNTRICA DE SISTEMAS ALIMENTARES LOCAIS: MERCADOS, GOVERNOS E AÇÕES CIVIS COLETIVAS PELO ALIMENTO

Há uma premente necessidade de rearranjo da governança do sistema alimentar, com repasse do controle do poder do Estado aos comuns e recharacterização de itens alimentares possuídos em privado e recursos de produção de alimentos.

11. Social Protection Floor; sistema de garantia de níveis básicos de direitos sociais. Nota do tradutor.

12. Propriedade Intelectual Pública para Agricultura. Nota do tradutor.

13. Inovação Biológica para uma Sociedade Aberta. Nota do tradutor.

Atualmente, em diferentes partes do mundo, há muitas iniciativas que demonstram que uma combinação certa de ação coletiva, leis e incentivos governamentais e empreendedorismo privado produz bons resultados para produtores e consumidores de alimento, para o meio ambiente e para a sociedade em geral, sendo o atual desafio redimensionar essas iniciativas locais à escala nacional. Os bens comuns estão ganhando terreno dentre as pessoas como a terceira força da governança e do gerenciamento de recursos e como um elogio ao mercado e ao Estado. Diferente do mercado, os bens comuns são baseados na cooperação, gerenciamento, equidade, sustentabilidade e democracia direta do local ao global.

Em paralelo à abordagem policêntrica às mudanças climáticas proposta por Ostrom (2009), políticas isoladas adotadas apenas em escala global (*i.e.* o Updated Comprehensive Framework for Action do High Level Task Force on the Global Food Security Crisis¹⁴ ou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas) dificilmente difundirão suficiente confiança entre cidadãos e empresas de forma a possibilitar ações coletivas de forma compreensivas e transparentes direcionadas à redução da fome e à segurança alimentar global (produção e consumo). A solução à insustentabilidade do sistema alimentar e seus efeitos negativos em má nutrição não virá de um anteprojeto de acordo ou uma panacéia qualquer (OSTROM, 2012), mas demandará experimentação em níveis múltiplos (pessoal, local, nacional, internacional) e diversas abordagens à governança (conduzidas pelo mercado, pelo Estado e por ações coletivas).

As fundações de muitas das ações civis coletivas pelo alimento se assentam na múltipla consideração do alimento como (a) uma necessidade humana básica que deve estar disponível a todos, (b) um direito humano fundamental que deve ser garantido a todo cidadão, (c) o alimento como um pilar e importante elemento de nossa cultura, seja sob o aspecto de seus produtores, seja sob o aspecto de seus consumidores, (d) o alimento como um produto de mercado, passível de ser comercializado de forma justa e de ser produzido de forma sustentável e (e) o alimento como um bem comum global que deve ser usufruído pela humanidade. Neste sentido, a consideração do alimento como mera *commodity* comercializável apenas representa uma fração de todo seu sentido, sendo apenas um meio para facilitar o acesso a todos, não uma determinante sobre quem pode ou não acessá-lo. Neste sentido, ações civis alimentares costumeiras e pós-industriais compartilham a consideração do alimento como bens comuns, a qual diverge radicalmente do sistema industrial dominante que considera o alimento mera *commodity*.

O retorno do alimento à condição de comum deve tomar várias gerações, de forma que a fase de transição deve testemunhar a coexistência de uma consideração dual do alimento: como um bem comum, de forma que uma quantidade mínima de alimento deveria estar disponível e acessível para todo ser humano; e como um

14. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/UCFA_Final.pdf <acesso em 14 de agosto de 2018>

bem público ainda passível de comercialização, bem como de subtratividade e excludibilidade. As leis de mercado se provaram insuficientes à conquista da produção sustentável e distribuição justa do alimento a todo ser humano, apesar de haver alimento suficiente disponível para alimentar a todos nós de forma adequada. Desta forma, regulações governamentais e ações coletivas são também essenciais para garantir a distribuição justa desse bem essencial, de forma a satisfazer as necessidades calóricas e preferências culturais dos seres humanos. O caminho de transição pode ser composto por mudanças suaves ou bruscas, embora o provável é que seja uma mistura heterogênea de ambas (QUILLIGAN, 2012). No estágio inicial do período de transição, o Estado deve exercer um papel de liderança na garantia do alimento por todos, papel este que deve gradualmente ser desfeito por ações coletivas auto-organizadas por grupos de produtores e consumidores, já que a provisão de alimento do Estado não supera a rede de benefícios que os consumidores receberiam através da proteção, produção e uso de seus próprios recursos de forma auto-organizada e socialmente negociada.

Os esquemas de governança tricêntrica deverão ser compostos de (a) *ações coletivas civis pelo alimento*, inicialmente em escala local, cujo objetivo seja majoritariamente preservar e regenerar os bens comuns que sejam importantes para a comunidade (sendo o alimento um deles); (b) *governos* cujos objetivos centrais sejam de maximizar o bem-estar de seus cidadãos e provê-los de um esquema que os possibilite usufruir dos bens comuns (o alimento, novamente, entre eles); e (c) *o setor privado* que possa prosperar pelo excedente de recursos que possui ou aluga dos proprietários dos bens comuns, seja a comunidade ou o Estado (alimento como bem privado).

Ações coletivas civis pelo alimento (também chamadas de Redes Alternativas do Alimento) são construídas sobre práticas socioecológicas de engajamento civil, sobre a comunidade e sobre a celebração do alimento local (SUMNER *et al.*, 2010). Princípios e modelos baseados em bens comuns têm o potencial de construir uma rica variedade de alternativas estáveis, equânimes e ecológicas ao mercado alimentar convencional, empoderando comunidades e redes, inovativas ou mais tradicionais, autogovernantes ou induzidas pelo Estado. Os arranjos institucionais locais que geram e governam os sistemas alimentares locais (produção e consumo) são unidades-chave para a transição, tratando-se do fundamento de qualquer reconfiguração do sistema alimentar global para um sistema mais sustentável e suficientemente produtivo para alimentar a todos nós até e a partir de 2050. A capacidade dos indivíduos para ação coletiva forma um agente capaz de complementar o mandato regulatório do Estado e a alocação da oferta e demanda do setor privado. Ostrom (1990) e sua abordagem policêntrica à governança dos comuns nos ajudou a compreender como a diversidade institucional é a solução mais adequada e exitosa para maximizar os resultados materiais e imateriais dos bens comuns.

Um possível caminho de transição do cenário atual a um cenário baseado em bens comuns é de testar aproximações em unidades de governo de pequena a média escala que estejam conectadas entre si por redes de informações (DEDEURWAERDERE, 2005), monitorando todos os níveis, inclusive o controle social, a transparência e a participação (DE SCHUTTER *et al.*, 2011). O alimento poderia ser produzido, consumido e distribuído por arranjos institucionais híbridos formados por instituições estatais, produtores privados e companhias, e grupos auto-organizados sob leis autonegociadas, como aqueles chamados de *Community-Supported Agriculture*¹⁵ nos Estados Unidos (ABBOTT-CONE *et al.*, 2000). Tais grupos auto-organizados ou comunidades de usuários e as leis locais que eles elaboram são componentes-chave da governança policêntrica de recursos naturais emergente, descrita por Ostrom (2005).

Uma comunidade pode ser entendida como um grupo de pessoas com interesse compartilhado no uso sustentável de um dado recurso, implicando comunicação e comprometimento entre pessoas capazes de interagir para chegar a leis de governança concernentes a tal recurso. Comunidades locais dispostas a governar seus próprios recursos podem formalizar tal relação através de uma carta social e trustes alimentares, associações ou organizações não governamentais. Um exemplo de Carta Alimentar já foi proposta por Maxwell (1997) para mobilizar comprometimento político a nível local e nacional para obter segurança alimentar e lutar contra a fome, e a forma institucional de ações coletivas pode ser materializada como cooperativas, grupos de autoajuda ou empreendimentos sociais. Muitas comunidades alimentares desenvolveram seus próprios corpos normativos para supervisionar a sustentabilidade dos recursos alimentares, tanto para eles quanto para as gerações futuras. Os sistemas de produção alimentar descentralizados e autogovernantes também oferecem acesso mais justo aos recursos e maior eficiência que pode ser obtida através de empreendimentos de distribuição operados por monopólios privados e hierarquias estatais (QUILLIGAN, 2012).

Trustes alimentares recentemente propostos, como catalisadores para a integração de produtores e consumidores, constituem bons exemplos desse arranjo governamental tricêntrico (THE FOOD COMMONS, 2011; NATURE ET PROGRÈS, 2012). Trustes Alimentares poderiam ser proprietários de fazendas e fontes de água, produzir alimento, emprestar dinheiro para grupos de baixa utilização de carbono e garantir alimento para todo cidadão através da concessão do direito à alimentação básica. Trustes são normalmente criados para preservar recursos passíveis de depreciação, mas muitos bens comuns renováveis podem também se beneficiar de trustes que garantam suas regenerações (QUILLIGAN, 2012). Trustes determinam um limite na extração ou no uso de um recurso de acordo com métricas não monetarizadas, que vão além de gerações, como a sustentabilidade, a qualidade de vida e o bem-estar. Mantendo os bens comuns em segurança para gerações futuras, o truste pode render

15. Agricultura de Apoio Comunitário. Nota do Tradutor

uma proporção dos recursos além do limite para o setor privado ou para negócios conduzidos pelo Estado, além de utilidades para sua extração e produção. Uma porcentagem deste aluguel é taxado pelo Estado e redistribuído aos cidadãos como dividendos ou renda de subsistência, com ênfase aos pobres e marginalizados.

De qualquer forma, ações coletivas autogovernadas não são capazes de fazer a transição por si, já que provisão e segurança alimentar deve englobar mais níveis de envolvimento do setor público e distribuições determinadas pelo mercado. Há muitas dimensões do alimento que já são consideradas bens públicos e elas deveriam ser administradas pelo Governo. Governos também têm o papel vital de conter a tendência à concentração econômica, através de tributação, concessão de crédito e reformas agrárias que dispersem a compra de poder em detrimento dos pobres (MOORE-LAPPE *et al.*, 1998). Isso sugere a necessidade de esquemas de financiamento pelo setor público para garantir um mínimo de alimento a todos. O Estado deve ser visto não só como um mecanismo regulatório de interesses diversos e eventualmente conflituosos, mas também como um instrumento operacional e de financiamento para a obtenção de bens coletivos socialmente desejáveis e o bem-estar de todos os membros da sociedade, sendo a segurança alimentar da população claramente um destes bens. Como exemplos recentes de leis governamentais que podem contribuir à facilitação da transição para sistemas alimentares sustentáveis, duas propostas tributárias são consideravelmente relevantes: tributação da carne para desincentivar seu consumo, conforme sugerido em recente trabalho do Conselho Sueco de Agricultura (2013) ou a tributação de *fast food* com alto conteúdo de açúcar, gordura e sal (DE SCHUTTER, 2011). Ambas propostas certamente se tornarão uma realidade dentro de uma década, como parte de esquemas de governo para supervisionar o aumento da produção de carne, bem como seu controle, em prol de suas consequências ambientais, sociais e de saúde.

Encontrar o equilíbrio adequado entre essa forma tricêntrica de governar a produção, distribuição e consumo de alimentos será um dos maiores desafios que a humanidade terá de enfrentar no Século XXI, enquanto mantém-se ativo o crescimento populacional e a capacidade de abrigo da Terra parece superado pela ganância humana por recursos, como outrora mencionado por Gandhi.

Referências

ABBOTT-CONE, C.; MYHRE, A. Community-Supported Agriculture: A Sustainable Alternative to Industrial Agriculture? *Human Organization*, 2000, Vol. 59, 2: 187-197.

- ACF-MSF. *One crises may hide another: food price crises masked deadly child malnutrition*. Briefing paper. Action Contre la Faim International Network and Mèdicins Sans Frontieres, 2009.
- ALEXANDER, E.; YACH, D.; MENSAH, G. A. Major multinational food and beverage companies and informal sector contributions to global food consumption: implications for nutrition policy. *Globalization and Health*, 2011, 7: 26 doi: 10.1186/1744-8603-7-26
- ALPEN CAPITAL. *The Gulf Countries Consortium*. 2011. Page 5. http://www.alpencapital.com/downloads/GCC_Food_Industry_Report_June_2011.pdf
- ANOMALY, J. Public Health and Public Goods. *Public Health Ethics*, 2011, 4 (3): 251-259. doi: 10.1093/phe/phr027
- ARNSPERGER, C.; JOHNSON, W. A. The guaranteed income as an equal-opportunity tool in the transition toward sustainability. In GROSSERIES, A.; VANDERBORGHT, Y. (eds.), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*. Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve. 2012.
- ARVANITAKIS, J. The Commons: Opening and Enclosing Non-commodified Space. *Portal Journal of Multidisciplinary International Studies*, 2006. Vol. 3, N° 1.
- BENKLER, Y. *The wealth of networks*. How social production transforms markets and freedom. Yale University Press, 2006, New Haven. Pp 329-344.
- BARLOW, M. *Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Right to water*. The New press, New York. 2007.
- _____; CLARKE, T. *Blue gold: the fight to stop the corporate theft of the world's water*. The New Press, New York. 2002.
- BENGOA, J. M. Food transitions in the 20th-21st century. *Public Health Nutrition*, 2001, 4 (6A): 1425-7.
- BLACK, R. *et al.* Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *The Lancet*, 2008, 371 (9608), 243-260.
- BLANCHFLOWER, D. G.; OSWALD, A. J.; STEWART-BROWN, S. Is Psychological Well-being Linked to the Consumption of Fruit and Vegetables? *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 2012, N° 18469. Issued in October 2012. <http://www.nber.org/papers/w18469>
- BOLLIER, D. *Silent theft*. The private plunder of our common wealth. Routledge, New York. 2003.

- BROUSSEAU, E.; DEDEURWAERDERE, T.; SIEBENHUNER, B. *Reflexive governance for global public goods*. The MIT press, Boston. 2012.
- BUCHANAN, J. An economic theory of clubs. *Economica*, 1965, 32, pp. 1-14.
- CARAHER, M.; COVENEY, J. Public health nutrition and food policy. *Public Health Nutrition*, 2004, 7(5), 591-598.
- CARPENTER, P. A.; BISHOP, P. C. The seventh mass extinction: Human-caused events contribute to a fatal consequence. *Futures*, 2009, vol. 41, Issue 10, December 2009, Pages 715-722. doi: 10.1016/j.futures.2009.07.008
- CHEN, J. D.; XU, H. Historical development of Chinese dietary patterns and nutrition from the ancient to the modern society. *World Rev Nutr Diet*. 1996, 79: 133-53.
- CHEN, L. C.; EVANS, T. G.; CASH, R. A. Health as a global public good. In KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. (eds.). *Global public goods. International cooperation in the 21st century*. UNDP, Oxford University Press. 1999.
- CHEN, S.; RAVALLION, M. The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. *The Quarterly Journal of Economics*, 2010, 125 (4): 1577-1625. doi: 10.1162/qjec.2010.125.4.1577. <http://qje.oxfordjournals.org/content/125/4/1577.short>
- _____. *An Update to the World Bank Estimates of Consumption Poverty in the Developing World*. Washington, DC: World Bank. 2012. http://siteresources.worldbank.org/INTPOVCALNET/Resources/Global_Poverty_Update_2012_02-29-12.pdf
- CHRISTY, F. T.; SCOTT, A. *The common wealth in ocean fisheries; some problems of growth and economic allocation*. Johns Hopkins Press, Baltimore. 1965.
- CLAPP, J.; FUCHS, D. (eds.). *Corporate power in global agrifood governance*. MIT press, Cambridge, MA. 2009.
- COLEMAN-JENSEN, A.; NORD, M.; ANDREWS, M.; CARLSON, S. Household Food Security in the United States in 2011. *Economic Research Report*, 2012, No. (ERR-141), US Department of Agriculture. <http://www.ers.usda.gov/publications/err-economic-researchreport/err141.aspx#UXFquPX9XfU>
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. *The Supplemental Nutrition Assistance Program*. April. 2012. <http://www.cbo.gov/publication/43175>

- CORNER, M. Towards a Global Sharing of Sovereignty. *European Essay*, 2008 No. 44. The Federal Trust. London. http://www.fedtrust.co.uk/content.php?cat_id=4&content_id=123.
- DATAMONITOR. <http://www.datamonitor.com/Default.aspx>
- DEACON, B. *The social protection floor*. CROP Poverty Brief, 2012. <http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=415>
- DE ONIS, M.; BLOSSNER, M.; BORGHI, E. Prevalence and trends of stunting among pre-school children, 1990-2020. *Public Health Nutrition*: 1-7. 2011. http://www.who.int/nutgrowthdb/publications/Stunting1990_2011.pdf
- DE SCHUTTER, O. *The right to an adequate diet: the agriculture-food-health nexus*. Report presented at the 19th Session of the United Nations Human Rights Council. 2011. A/HRC/19/59.
- _____; CORDES, K. Y. (eds.). *Accounting for Hunger. The Right to Food in the era of Globalisation*. Hart Publishing, Oxford. 2011.
- DEACON, B. *The social protection floor*. 2012. CROP Poverty Brief, October 2012. <http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=415>
- DEDEURWAERDERE, T. The contribution of network Governance to Sustainable Development', *Les séminaires de l'IDDRI*, 2005, n°13. http://www.iddri.org/Evenements/Seminaires-reguliers/s13_dedeurwaerdere.pdf
- DIAMOND, J. *Guns, germs and steel*. A short history of everybody for the last 13,000 years. Vintage, London. 1997. Pp. 85-156 Digital Library of the Commons <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/830>
- DIMITRI, C.; EFFLAND, A.; CONKLIN, N. The 20th Century Transformation of U. S. Agriculture and Farm Policy. *Economic Information Bulletin* No. (EIB-3), June, 2005. USDA Economic Research Service, Washington, DC. <http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economicinformation-bulletin/eib3.aspx#.UXZMzPX9XfU>
- ECOLOGISTAS EN ACCION. *La calidad del aire en el Estado Español durante el 2011*. 2012. http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/informe_calidad_aire_2011.pdf
- ETC GROUP. *Who owns nature?* Corporate power and the final frontier in the commodification of life. Communique #100. 2008.
- _____. *Who Will Feed Us?* Questions for the Food and Climate Crises. ETC Communique, n° 102, Ottawa. 2009. <http://www.etcgroup.org/en/node/4921>

- _____. *Who Will Control the Green Economy?* Corporate Concentration in the Life Industries. Communiqué 107. ETC Group, Ottawa. 2011.
- EUROMONITOR. <http://www.euromonitor.com/>
- FAO. *Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention*. FAO, Rome & Swedish Institute of Food and Biotechnology, Gothenburg. 2011. <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>
- _____. *The future we want*. End hunger and make the transition to sustainable agricultural and food systems. FAO, Rome. 2012.
- _____; CEPAL; PMA. *Hambre y Cohesión Social*. Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe. FAO Santiago, Chile. 2007. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm>
- _____; WFP; IFAD. *The state of food insecurity in the world*. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. FAO, Rome. 2012.
- FERNANDEZ-ARMESTO, F. *Near a thousand tables*. A history of food. Free Press, New York. 2002.
- FINGER, M.; ALLOUCHE, J. *Water Privatisation: Trans-National Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*. Spoon Press, London. 2002.
- FISCHLER, C. L'alimentation, une consommation pas comme les autres. Sciences Humaines. Consommer. Comment la consommation a envahi nos vies. *Grands Dossiers* N° 22 – mars-avril-mai 2011. http://www.scienceshumaines.com/l-alimentation-une-consommation-pascomme-les-autres_fr_26889.html#achat_article
- FOGEL, R. W. *The escape from hunger and premature death, 1700-2100*. Europe, America and the Third World. Cambridge University Press, New York. 2004.
- FORBES. The world's biggest industry. *Forbes*, 15 November 2007. http://www.forbes.com/2007/11/11/growth-agriculture-business-forbeslife-food07-cx_sm_1113bigfood.html
- FRASER, E. D. G.; RIMAS, A. *Empires of food*. Feast, famine and the rise and fall of civilizations. Arrow Books. 2011.
- G8. L'Aquila Joint Statement on Global Food Security. L'Aquila Food Security Initiative (AFSI). 2009. http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf

- GAIN. *Access to nutrition index*. Global Index 2013. Global Alliance for Improved Nutrition. 2013. http://s3.amazonaws.com/ATN/atni_global_index_2013.pdf
- GERRARD, C. L.; SMITH, L. G.; PEARCE, B.; PADEL, S.; HITCHINGS, R.; MEASURES, M.; COOPER, N. Public goods and farming. In Lichtfouse, E. (ed.), *Farming for food and water security. Sustainable Agriculture Reviews 10*. Springer, Dordrecht. 201. DOI 10.1007/978-94-007-4500-1_1
- GIDDINGS, L. V.; STEPP, M.; CAINE, M. *Feeding the planet in a warming world: building resilient agriculture through innovation*. The Innovation Technology and Information Foundation and the London School of Economics, London. 2013.
- GONTHIER, C. D. Liberty, Equality, Fraternity: The Forgotten Leg of the Trilogy. *Mcgill Law Journal / Revue de Droit de Mcgill*, 2000, vol. 45: pp. 567-589. http://cisdl.org/gonthier/public/pdfs/publications/Liberty_Equality_Fraternity_-_Charles_D_Gonthier.pdf
- GOODSTEIN, E. S. *Economics and the Environment*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1995.
- GOSTIN, L. O. *et al.* The Joint Action and Learning Initiative: Towards a Global Agreement on National and Global Responsibilities for Health. *PLoS Med*, 2011, 8(5): e1001031. doi: 10.1371/journal.pmed.1001031
- GORENFLO, L. J. *et al.* Co-occurrence of linguistic and biological diversity in biodiversity hotspots and high biodiversity wilderness areas. *Proc. Nat. A. Sci.* 2012. <http://www.pnas.org/content/early/2012/05/03/1117511109.short>
- GRANTHAM-MCGREGOR, S. *et al.* Development potential in the first 5 years for children in developing countries. *The Lancet*, 2007. 369: 60-70.
- GRIGGS, D.; STAFFORD-SMITH, M.; GAFFNEY, O.; ROCKSTRÖM, J.; ÖHMAN, M. C.; SHYAMSUNDAR, P.; STEFFEN, W.; GLASER, G.; KANIE, N.; NOBLE, I. Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, 2013, vol 495, 21 March: 305-307.
- GROSS, R.; WEBB, P. Wasting time for wasted children: severe child under-nutrition must be resolved in non-emergency settings. *The Lancet*, 2006, 367: 1209-1211.
- HADDAD, L. Redirecting the Diet Transition: What Can Food Policy Do? *Development Policy Review*, 2003. 21 (5-6): 599-614.
- HAMPSON, F. O.; HAY, J. B. Review Essay: Viva Vox Populi quick view. *Global Governance*, 2004. Vol. 10, N° 2 (Apr.-June 2004), pp. 247-264
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science* 168, December 13. 1968.

- HEINBERG, R.; BOMFORD, M. *The Food and Farming Transition: Toward a post-carbon food system*. The Post Carbon Institute, California, USA. 2009.
- HELD, D. Restructuring global governance: cosmopolitanism, democracy and the Global Order. *Millenium: Journal of International Studies*. 2009. Vol 37, N° 3, pp. 535-547.
- HESS, C. *Mapping the New Commons*. Presented at "Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges" the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008.
- HESS, C.; OSTROM, E. (eds.). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. MIT Press, Cambridge, MA. 2007.
- HLPE. *Social protection for food security*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, 2012. 58-59. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-4-Social_protection_for_food_securityJune_2012.pdf
- HOBBS, T. *Leviathan*. Oxford University Press, 1996.
- HOLT-GIMÉNEZ, E.; PATEL, R. *Food Rebellions: Crisis and the Hunger for Justice*. Fahamu Books, UK. 2009.
- HOWARD, P. H. Visualizing Consolidation in the Global Seed Industry: 1996-2008. *Sustainability*, 2009, 1, 1266-1287; doi: 10.3390/su1041266
- IAASTD. *Agriculture at a crossroads: the global report*. Island Press. 2009.
- IMAP. *Food and beverage industry global report 2010*. IMAP Consumers staple report. 2011. http://www.imap.com/imap/media/resources/IMAP_Food__Beverage_Report_WEB_AD6498A02CAF4.pdf
- JAMES, C. *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2012*. ISAAA Brief No. 44. International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications: Ithaca, NY. 2012.
- JIAN, Y.; BALYEA, B. R.; LEATHAM, D. J. Futures trading activity and commodity cash price volatility. *Journal of Business finance and accounting*, 2005, 32: 297-323.
- KAUL, I. *Global Public Goods A concept for framing the Post-2015 Agenda?* German Development Institute Discussion paper 2/2013, Bonn. [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-959D4N/\\$FILE/DP%202.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-959D4N/$FILE/DP%202.2013.pdf)

- _____; CONCEIÇÃO, P.; LE GOULVEN, K.; MENDOZA, R. U. (eds.). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press, New York. 2003. DOI: 10.1093/0195157400.001.0001
- _____; MENDOZA, R. U. Advancing the concept of public goods. In KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P.; LE GOULVEN, K.; MENDOZA, R. U. (eds.). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press, New York. 2003. DOI: 10.1093/0195157400.001.0001
- KAY, S.; FRANCO, J. *The global water grab*. A primer. The Transnational Institute, Amsterdam. 2012. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/watergrabbingprimer-altcover2.pdf>
- KELLY, T.; YANG, W.; CHEN, C. S.; REYNOLDS, K.; HE, J. Global burden of obesity in 2005 and projections for 2030. *International Journal of Obesity*, 2008, 32: 1431-37.
- KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. *The Global Farms Race: Land Grabs, Agricultural Investment and the Scramble for Food Security*. Island Press. 2013.
- LAGI, M.; BERTRAND, K. Z.; BAR-YAM, Y. *The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East*. 2011. <http://arxiv.org/pdf/1108.2455v1.pdf>
- LANG, T. Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance. *Development Policy Review*, 2003, 21 (5-6): 555-568.
- LOPEZ-GUNN, E.; WILLAARTS, B.; DUMONT, A.; NIEMEYER, I.; MARTINEZ-SANTOS, P. The concept of water and food security in Spain. In D'ESTEFANO *et al.* *Water, Agriculture and the Environment in Spain: Can We Square the Circle?* Botin Foundation, Madrid. 2012.
- MACMILLAN, A; VIVERO, J. L. The governance of hunger. Innovative proposals to make the right to be free from hunger a reality. In: MARTÍN-LÓPEZ, M. A.; VIVERO, J. L. (eds.). *New challenges to the Right to Food*. CEHAP, Cordoba and Editorial Huygens, Barcelona. 2011.
- MAGDOFF, F. Food as a commodity. *Monthly Review*. 2012. Volume 63, Issue 08 (January). <http://monthlyreview.org/2012/01/01/food-as-a-commodity>
- MANNO, J. P. Commoditization: Consumption Efficiency and an Economy of Care and Connection. In: T. PRINCEN, M.; MANIATES; CONCA, K. (eds.). *Confronting Consumption*. Pp. 67-100. MIT Press, Cambridge, MA. 2002.
- MARTÍNEZ, R.; FERNÁNDEZ, A. *The cost of hunger: Social and economic impact of child undernutrition in Central America and the Dominican Republic*. WFP-ECLAC, Santiago. 2008.

- MASLOW, A. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-96. 1943.
- MAXWELL, S. A charter for food security. *Food Policy*, 1997, 22, Issue 6, Pages 469-473.
- MCCLINTOCK, J. *The uniting of nations*. An essay on global governance. Peter Lang, Brussels. 2010.
- MESSNER E.; COHEN, M. Conflict, food insecurity and globalization. In J. Von Braun y E. Díaz-Bonilla. *Globalization of food and agriculture and the poor*. Oxford University Press, New Delhi, India, 2008, págs. 299-366.
- MEHTA, L.; VELDVISCH, G. J.; FRANCO, J. Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. *Water Alternatives*, 2012, 5(2): 193-207. http://www.water-alternatives.org/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=1
- MILANOVIĆ, B. *Global income inequality by the numbers: in history and now*. An overview. Policy Research working paper 6259. World Bank, Washington DC. 2012. http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372&menuPK=6426926&entityID=000158349_20121106085546
- MONTANORI, M. *Food is culture*. Arts and traditions on the table. Columbia University Press, New York. 2006.
- MOODIE, R. *et al. Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries*. The Lancet – 12 February 2013. DOI: 10.1016/S0140-6736(12)62089-3
- MORGAN, D. *Merchants of Grain*. New York: Penguin Books. 1979.
- MURPHY, S.; BURCH, D.; CLAPP, J. Cereal secrets: The world's largest grain traders and global agriculture. *Oxfam Research Reports*, August 2012. Oxford, UK: Oxfam International. www.oxfam.org/en/grow/policy/cereal-secrets-worlds-largest-grain-traders-globalagriculture
- MURRAY, S. *Moveable Feasts: From Ancient Rome to the 21st Century, the Incredible Journeys of the Food We Eat*. St. Martin's Press, New York. 2007.
- NATURE ET PROGRÈS. *Les groupes d'achats communs*. Un partenariat entre producteurs et consommateurs pour produire et consommer autrement. Belgique. 2012. <http://www.groupesalimentaires.be/wp-content/uploads/Brochure-Groupes-dachat.pdf>
- NUIJTEN, M. Food Security, Technology, and the Global Commons 'New' Political Dilemmas? *Focaal*. 2006 (48): v-vii.

- OECD-FAO. *Agricultural Outlook 2012-2021*. OECD, Paris & FAO, Rome. 2012.
- OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, New York. 1990.
- _____. *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press. 2005.
- _____. *A polycentric approach to climate change*. Policy Research working paper WPS 5095. World Bank, Washington, DC. 2009.
- _____. *Green from the grassroots*. Project Syndicate Commentary. 2012. <http://www.project-syndicate.org/commentary/green-from-the-grassroots#czmrlHGBglhhU2P0.99>
- _____; OSTROM, V. Public goods and public choices. In E. S. Savas, ed. *Alternatives for delivering public services: toward improved performance*. Boulder, Colorado, USA, Westview Press. 1977.
- OXFAM. *Our land, Our lives*. Time out on the global land rush. Oxfam Briefing Note, October. 2012. http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en_1.pdf
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. Eliminating Poverty and Hunger in Developing Countries: A Moral Imperative or Enlightened Self Interest? In PINSTRUP-ANDERSEN, P.; SANDØE, P. (eds.). *Ethics, Hunger and Globalization – in Search of Appropriate Policies*. Pp. 15-27. 2007.
- POLARIS INSTITUTE. *Global Water Grab: How Corporations are Planning to Take Control of Local Water Services*. Ottawa. 2003.
- POPKIN, B. M. The nutrition transition in the developing world. *Development Policy Review*, 2003, 21 (5-6): 581-597.
- PRESCOTT-ALLEN, R.; PRESCOTT-ALLEN, C. How Many Plants Feed the World? *Conservation Biology*, 1990, 4: 365-374. doi: 10.1111/j.1523-1739.1990.tb00310.x
- PUBLICO. *Agua, del derecho al negocio*. 03 March 2013. <http://www.publico.es/451517/agua-del-derecho-al-negocio>
- QUILLIGAN, J. Why Distinguish Common Goods from Public Goods? In Bollier, D. & S. Helfrich, (eds.). *The Wealth of the Commons*. A world beyond market & state. Levellers Press. Amherst, MA. 2012. Abridged version available at http://p2pfoundation.net/Public_Goods_vs_Common_Goods
- RAUSTIALA, K.; SPRIGMAN, C. *The Knockoff Economy: How Imitation Sparks Innovation*. Oxford University Press. 2012.

- ROCHA, C. Food Insecurity as Market Failure: A Contribution from Economics. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition*. 2007. 1(4): 5-22.
- ROCKSTRÖM, J. *et al.* A safe operating space for humanity. *Nature*, 2009, 461, 472-475 (24 September 2009) | doi: 10.1038/461472a; Published online 23 September 2009.
- ROSSET, P. M. *Food is Different: Why the WTO Should Get out of Agriculture* (Global Issues). Zed Books, London, UK. 2006.
- SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 1954, Vol. 36, No. 4, pp. 387-389.
- SANDS, P. *Principles of International Environment Law*, Cambridge University Press, Second Edition. 2003.
- SCHOLTE, J. A. *The Sources of Neoliberal Globalization*. UNRISD Overarching Concerns Programme Paper 8, Geneva. 2005. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/9E1C54CEE19A-314C12570B4004D0881/\\$file/scholte.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/9E1C54CEE19A-314C12570B4004D0881/$file/scholte.pdf)
- SERRA, J. *et al.* Measuring the Evolution of Contemporary Western Popular Music. *Scientific Reports*, 2012, 2, 521. doi: 10.1038/srep00521
- SHAH, A. Media Conglomerates, Mergers, Concentration of Ownership. *Global Issues*, 02 January 2009. <http://www.globalissues.org/article/159/media-conglomerates-mergers-concentration-of-ownership>
- SIDEL, V. W. The public health impact of hunger. *Am J Public Health*. 1997 December; 87(12): 1921-1922.
- STALLMAN, R. *The free software definition*. 2012. <http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.en.html>
- STAVENHAGEN, R. *Needs, Rights and Social Development*. Overarching Concerns Programme Paper Number 3. UNRISD, Geneva. 2003.
- STEVENS G. *et al.* Trends in mild, moderate and severe stunting and underweight, and progress towards MDG 1 in 141 developing countries: a systematic analysis of population representative data. *The Lancet*, 2012a, 380 (9844), 824-834.
- _____; SINGH, G.; DANAIEI, G. *et al.* National, regional and global trends in adult overweight and obesity prevalences. *Population Health Metrics*, 2012b, 10 (22): 1-16.
- STUART, T. *Waste: uncovering the global food scandal*. Penguin Books, London. 2009.

- SUMNER, J.; MAIRB, H.; NELSON, E. Putting the culture back into agriculture: civic engagement, community and the celebration of local food. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2010, Vol. 8, Issue 1-2: 54-61.
- SWEDISH BOARD OF AGRICULTURE. *Sustainable meat consumption: What is it? How do we get there?* Stockholm. 2013. <http://www.jordbruksverket.se/download/18.5df17f1c13c13e5bc4f800039403/En+h%C3%A5llbar+k%C3%B6ttkonsumtion.pdf>
- THE ECONOMIST. *Universal health insurance is a common good*. 8 October 2009. http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2009/10/universal_health_insurance_is
- THE FOOD COMMONS. *The Food Commons 2.0. Imagine, design, build*. October 2011. http://www.thefoodcommons.org/images/FoodCommons_2-0.pdf
- THE JAMAICA OBSERVER. *The right to breathe fresh air*. 02 March 2011. http://www.jamaicaobserver.com/columns/The-right-tobreathe-fresh-air_8453339#ixzz264bVFCJU
- TNI. *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*. Transnational Institute (TNI), the European Coordination of Via Campesina and Hands off the Land network. Amsterdam. 2013. http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/land_in_europe_1.pdf
- UK GOVERNMENT. *The future of food and farming: challenges and choices for global sustainability*. Final project report. Foresight, Department for Business Innovation and Skills. The Government Office for Science, London. 2011.
- UNEP. *The environmental food crisis*. The environment's role in averting future food crises. United Nations Environmental Programme, Nairobi. 2009.
- UNICEF. *Levels and trends in child mortality*. UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation, New York. 2011.
- _____; WHO; THE WORLD BANK. *Joint child malnutrition estimates*. 2011. <http://www.who.int/nutgrowthdb/estimates/en/index.html>
- UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. General Assembly Resolution, 1948, 217 A (III). UN Doc. A/810, at 71.
- _____. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adopted on 16 December 1966, General Assembly Resolution 2200(XXII), UN. GAOR, 21st sess.; Supp. No. 16, U. S. Doc. A/6316 (1966), 993 UNTS 3.

- _____. *Halving Hunger: It can be done*. Report of the Task Force on Hunger of the UN Millennium Project. 2005. http://www.unmillenniumproject.org/documents/HTF-SumVers_FINAL.pdf
- _____. *Sixty-fourth General Assembly Plenary resolution*. 2010. GA/10967 <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm>
- _____. *Sustainable agricultural productivity growth and bridging the gap for small-family farms*. Interagency Report to the Mexican G20 Presidency. 2012 http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/G20%20agricultural%20productivity%20report_Publication.pdf
- UNNEVEHR, L. J. *Food Safety as a Global Public Good: Is There Underinvestment?* Plenary paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 12-18, 2006. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/25733/1/pl06un01.pdf>
- USDA. *Global Food Markets: Global Food Industry Structure*. US Department of Agriculture Economic Research Service. 2009. <http://webarchives.cdlib.org/sw1bc3ts3z/http://ers.usda.gov/Briefing/GlobalFoodMarkets/Industry.htm>
- VAN PARIJS, P. *Basic income*. A simple and powerful idea for the twenty-first century. 2005. http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/Chap1.Simple_and_Powerful.pdf
- VER EECKE, W. Public Goods: An Ideal Concept. *Journal of Socio-Economics*, 1999, 28: 139-156.
- VIVERO, J. L. *A binding Food Treaty: a post-MDG proposal worth exploring*. Memo 173, Fundacion Alternativas, Madrid. 2012 <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/a-binding-food-treaty-a-post-mdg-proposal-worth-exploring>
- VON DER HOEVEN, R. *MDGs post 2015: Beacons in turbulent times or false lights?* Background paper was prepared for the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. 2012. http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/rolph_van_der_hoeven.pdf
- WALLJASPER, J. *Celebrating all we share three times a day*. On the Commons Magazine. 2011 <http://www.onthecommons.org/magazine/celebrating-all-we-share-three-times-day>
- WEIS, T. *The global food economy*. The battle for the future of farming. Zed books, London. 2007.
- WHO. *Global public goods for health: the report of Working Group 2 of the Commission on Macroeconomics and Health*. Geneva. 2002.

- _____. *Obesity and overweight factsheet # 311*. World Health Organisation. 2012. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>
- WISE, T. A.; MURPHY, S. *Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007*. Global Development and Environment Institute and the Institute for Agriculture and Trade Policy. Medford, Mass. 2012. http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/ResolvingFoodCrisis.pdf?utm_source=SRFood+Newsletter&utm_campaign=e512da1b14-2012-0206_Taking_back_globalization_in_Davos&utm_medium=email
- WOLF, M. The world's hunger for public goods. *Financial Times*, 24 January 2012. <http://www.ft.com/cms/s/0/517e31c8-45bd-11e1-93f1-00144feabdc0.html#axzz20LUV0Tof>
- WORLD BANK. *Repositioning nutrition as central to development*. A strategy for large-scale action. Washington, DC. 2006.
- _____. *World development report 2008: Agriculture for development*. Washington, DC. 2008.
- _____. *Global Monitoring Report 2012: Food Prices, Nutrition and the MDGs*. Washington D. C. 2012.
- WEF. *Achieving the New Vision for Agriculture*. New models for action. The World Economic Forum, Davos, Switzerland. 2013.
- WRIGHT, E. O. *Envisioning Real Utopias*. Verso, London. 2010.
- YOUNG, O. R. Taking Stock: Management Pitfalls in Fisheries Science. *Environment*, 2003, 45 (3).

3

RUMO À REALIZAÇÃO PLENA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS¹

Flavio Luiz Schieck Valente

O objetivo final do direito à alimentação adequada é atingir o bem-estar nutricional. O bem-estar nutricional depende de medidas paralelas nos campos da educação, da saúde e do cuidado. Nesse sentido mais amplo, o direito à alimentação adequada deve ser compreendido como o direito à alimentação e à nutrição adequadas. (FIAN Internacional, 1997)

Introdução

A interpretação do que realmente significa o direito à alimentação no contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) está em disputa desde que ele foi incluído no Artigo 25, como parte do direito mais holístico que todo

1. Tradução: Daniela Calmon. Artigo originalmente publicado em inglês na *Revista Development* 57 (2), p. 155-170, dezembro de 2014. Traduzido para o português em maio de 2016 por Daniela Calmon, a pedido da FIAN Brasil.

humano tem “a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar” (ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Porém, a disputa evoluiu à medida que governos responderam às crises e às demandas da sociedade civil e à medida que os instrumentos do sistema de direitos humanos foram fortalecidos.

Neste artigo, nós propomos a necessidade de questionar novamente as atuais fronteiras conceituais, com inspiração nas lutas de diferentes movimentos sociais, como os movimentos em defesa da soberania alimentar, dos direitos das mulheres, da nutrição e da saúde. Assim, visa-se avançar nas mudanças interpretativas do direito à alimentação pela incorporação decisiva da visão e das demandas desses movimentos.

A contestação aos paradigmas sociais dominantes tem, claramente, aumentado. De um lado, está ocorrendo o aumento da hegemonia do paradigma neoliberal liderado pelo mercado, o qual é promovido tanto pelas economias industrializadas como pelas emergentes, e o qual é intimamente ligado aos interesses das corporações transnacionais e de outros poderosos empreendimentos. Esse modelo afirma que a fome e a má nutrição podem ser resolvidas pela liberalização completa do comércio internacional e esforça-se para reduzir o direito à alimentação ao “direito a calorias”, especialmente na forma de auxílio e assistência com alimentos ou doações. Os proponentes dessa abordagem também se recusam a reconhecer suas obrigações, sob a lei internacional dos direitos humanos, de respeitar, proteger e realizar, tanto doméstica quanto extraterritorialmente, o direito à alimentação adequada. Ainda, esses mesmos atores defendem o acesso a suplementos alimentares e à fortificação de alimentos como formas de promover “nutrição”, desconsiderando o acesso a recursos produtivos e a mercados e a promoção de dietas diversificadas, saudáveis e localmente produzidas.

De outro lado, uma variedade de movimentos sociais – apoiados por organizações da sociedade civil (OSCs), acadêmicos e acadêmicas, um pequeno subconjunto de agências da ONU (em particular, o sistema de direitos humanos) e alguns governos – resiste a essas forças globais hegemônicas e defende um paradigma alternativo que compreende o ato de alimentar a si mesmo, a sua família e a sua comunidade como um processo social de transformação da natureza e dos alimentos em bem-estar humano.

Porém, alimentação e nutrição não são questões simples, cujas posições relacionadas possam ser facilmente divididas em apenas dois pólos. Entre esses paradigmas opostos, há uma grande variedade de compreensões, posições e grupos que não necessariamente concordam completamente uns com os outros, atravessando um espectro de olhares. De uma perspectiva dos direitos humanos, entretanto, nós não podemos permanecer neutros. O quadro de referência e as leis dos direitos humanos foram instituídos para regular abusos de poder tanto por governos (violações) quanto por outros atores poderosos (abusos). Além disso, eles foram estabelecidos para guiar a elaboração, implementação e monitoramento de políticas

públicas com os objetivos de reduzir a desigualdade e de responsabilizar governos por suas obrigações e pela centralidade dos princípios da participação e da não discriminação, os quais focam a atenção nos mais vulneráveis.

No entanto, a criação de políticas nessas áreas é confrontada com desafios crescentes, à medida que a hegemonia política e econômica massiva do sistema alimentar global agroindustrial gera consequências muito negativas para uma grande proporção da população mundial em termos de: acesso a recursos, renda e condições de trabalho; volatilidade dos preços de alimentos; desigualdades sociais; redução da biodiversidade, mudanças climáticas e contaminação de solos, água e alimentos; redução da diversidade de dietas pela expansão do *junk food* e de produtos ultraprocessados; fome e má nutrição em todas as formas (tanto subnutrição como obesidade); e saúde debilitada, diminuição da expectativa de vida e redução da qualidade de vida. Nesse contexto, é necessário explorar como as ferramentas e o quadro analítico dos direitos humanos poderiam melhor apoiar as lutas de pessoas por sua dignidade humana e redirecionar o pêndulo rumo a um modelo social e a um sistema alimentar sustentáveis e igualitários. Além disso, é importante reconhecer que esses objetivos nunca serão atingidos sem a resistência contínua de movimentos populares. Assim, resistência, direitos humanos e estratégias de *advocacy* de políticas precisam estar intimamente conectados.

Nesse artigo, nós demonstramos por que a FIAN Internacional acredita que a interpretação do direito à alimentação, ou melhor, do direito à alimentação adequada, deve reincorporar, de forma plena, a dimensão nutricional e deve ser reconceituada dentro dos quadros de referência da soberania alimentar e dos direitos das mulheres. Dessa forma, pode-se expor e enfrentar os principais padrões de violações desse direito. Os alimentos não são meras *commodities* ou um “remédio”; são uma expressão de um processo social de alimentação² no qual o bem-estar nutricional não apenas é o objetivo final, mas é também um pré-requisito – uma capacidade primordial que possibilita aos seres humanos ser saudáveis, dar à luz, amamentar, nascer, crescer, desenvolver-se, aprender, trabalhar, fazer amor, e ser felizes e socialmente ativos em suas comunidades. Esses são os valores inscritos no conceito de “Buen Vivir”³, o qual emergiu das práticas e visões de populações indígenas da Região Andina da América Latina. Nesse sentido e de acordo com a proposta do Código de Conduta Internacional do Direito à Alimentação (1997), apoiada por mais de mil OSCs e movimentos sociais, o direito à alimentação pode ser denominado de forma melhor como o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas.

2. A palavra em inglês “nourishment”, usada na versão original desse artigo, está mais de acordo com a palavra “alimentación” em espanhol ou com “alimentação” em português, como conceituado depois no texto.

3. Ler mais sobre o “Buen Vivir” em <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/elbuenvivir.html>, acessado em 25 de agosto de 2014.

A FONTE DOS DIREITOS HUMANOS

Nós partimos da compreensão de que os direitos humanos e o quadro de referência dos direitos humanos são construções sociais resultantes de lutas milenares de indivíduos, grupos sociais e povos contra a opressão, exploração, discriminação e abusos de poder por governos e por outros atores econômicos, políticos e religiosos poderosos. Direitos humanos são um *ethos*, um conjunto de princípios e de direitos, uma aspiração e uma demanda – provindos dessas lutas – por uma sociedade em que a dignidade e a equidade humanas, no contexto da apreciação plena da diversidade, sejam coletivamente promovidas, protegidas e garantidas. Ademais, direitos humanos oferecem um quadro de referência para se analisar processos sociais, expor a concentração e o abuso de poder em nossas sociedades, identificar aqueles e aquelas que tiveram seus direitos violados, bem como aqueles que abusaram de seu poder, e determinar as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar esses direitos. Ao definir obrigações e atribuir responsabilidades nítidas, os direitos humanos fornecem um importante quadro de responsabilização (*accountability*) que permite que governos e transnacionais sejam cobrados e que pode servir como uma ferramenta poderosa para o avanço das demandas dos povos.

A Lei Internacional dos Direitos Humanos é escrita com a tinta indelével feita do sangue e do suor de mulheres, homens e crianças que lutam individual ou coletivamente contra abusos e defendem a justiça. A incorporação dos direitos humanos em “contratos sociais” é arrancada das elites do período pelas lutas populares, normalmente em momentos de ruptura brutal da coesão social, em que o horror da opressão e da discriminação releva-se claramente. Esses são momentos históricos em que o “rei está nu”, isto é, em que a situação se torna insuportável e inaceitável para a maioria do povo e em que as elites são forçadas a aceitar e negociar limites sociais a seu poder. Exemplos dessas situações são as Constituições francesa e estadunidense e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Como pactos sociais, porém, eles refletem fortemente as estruturas de poder do período.

Na leitura da DUDH e dos dois Pactos principais (Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), emerge claramente a demanda holística pela dignidade humana que origina dos campos, dos espaços de trabalho, das ruas, das lutas de mulheres, homens e crianças em suas diversidades. Porém, também se destaca a fragmentação dos direitos, como se esses pudessem ser abordados de forma independente, e a linguagem é claramente impressa com o selo do patriarcado e das estruturas de poder da comunidade internacional daquele momento. Foram precisos mais trinta anos para que as mulheres tivessem seus direitos reconhecidos na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). E foram precisos mais quatorze anos para que os Direitos das Mulheres fossem reconhecidos como de valor equivalente aos

outros direitos humanos e para que a indivisibilidade e universalidade de todos os direitos humanos fossem reafirmadas pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993). As ferramentas e os instrumentos de direitos humanos têm continuado a ser aperfeiçoados com base nas lutas diárias dos povos pelo mundo. A evolução do quadro conceitual do direito à alimentação nos últimos 25-30 anos é exemplo disso. Porém, muito permanece a ser feito para que os direitos humanos tornem-se realidade e para que os poderosos sejam responsabilizados seus abusos e violações.

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO FERRAMENTA DAS LUTAS SOCIAIS: EVOLUÇÃO E LIMITES

A interpretação do direito à alimentação evoluiu significativamente desde a sua inclusão no Artigo 25 da DUDH (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948), como parte do direito ao padrão de vida adequado. A especificação desse direito no Artigo 11, parágrafo 1º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1966) aponta para a dimensão da adequação do direito à alimentação na indivisibilidade de direitos. O Artigo 11, parágrafo 2º define o direito fundamental a estar livre da fome e liga a realização desse direito a medidas em produção, conservação, distribuição, conhecimento técnico, nutrição e formas melhores de acessar recursos naturais. O Artigo 11 também afirma que a cooperação internacional e a atenção ao impacto do comércio internacional são relevantes para a realização do direito à alimentação, recordando aos Estados suas obrigações extraterritoriais⁴. Assim, os documentos principais legais e oficiais permitem uma interpretação ampla desse direito.

Em 1997, uma minuta de Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada foi proposta pela sociedade civil, facilitada pela FIAN em colaboração estreita com o movimento de soberania alimentar, e foi apoiada por mais de mil OSCs e movimentos sociais (FIAN INTERNACIONAL, 1997). Esse documento apresentou uma demanda nítida de que o direito à alimentação adequada deve ser denominado o direito à alimentação e à nutrição adequadas, já que o objetivo final da realização desse direito é promover o bem-estar e a saúde nutricionais. O código também adentrou em questões do quadro de referência da soberania alimentar.

4. Consórcio ETO. Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados nas áreas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2012. *No original*: ETO consortium. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights ETO consortium, em: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2012.02.29_Maastricht_Principles_on_Extraterritorial_Obligations.pdf, acessado em 17 de setembro de 2014.

Em seu relatório de 1999 (EIDE, 1999) sobre a realização do direito à alimentação e do direito a estar protegido contra a fome, Eide (o primeiro Relator da ONU sobre o Direito à Alimentação) destacou a necessidade de se prestar atenção a três dimensões nutricionais: (1) a abordagem do ciclo vital para compreender a nutrição, (2) o papel da má nutrição de mulheres e meninas na transmissão intergeracional da má nutrição; e (3) o fardo duplo da má nutrição, ou seja, a coexistência de diferentes formas de má nutrição (subnutrição, deficiências de micronutrientes e sobrepeso/obesidade) e de doenças relacionadas.

As Diretrizes de 2004 da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) sobre o Direito à Alimentação Adequada (CONSELHO DA FAO, 2005) tiveram um papel pioneiro como o primeiro documento adotado por Estados – Membro, fora do sistema de direitos humanos de Genebra, sobre como operacionalizar um direito econômico, social e cultural. As Diretrizes reafirmam a necessidade de fortalecer os sistemas nacionais de direitos humanos, de elaborar estratégias nacionais intersetoriais e participativas de segurança alimentar e nutricional e de implementar, de forma coordenada, um conjunto amplo de políticas, da produção ao consumo (incluindo políticas sociais), direta e indiretamente relacionadas à promoção e proteção do direito à alimentação adequada. No entanto, as Diretrizes fracassaram em abordar adequadamente: o papel da governança global e das obrigações extraterritoriais dos Estados, incluindo a regulação pública das multinacionais e de outras atividades de negócios; a realização plena dos direitos das mulheres; e a atenção urgente à nutrição ao longo da cadeia de alimentos e como dimensão fundamental da realização plena do direito à alimentação.

Em resumo, as Diretrizes fracassaram na abordagem das demandas principais de movimentos sociais pela soberania alimentar, pelo reconhecimento pleno dos direitos das mulheres e pela indivisibilidade de alimentação e da nutrição, como expressado no Código de Conduta, e, portanto, não enfrentou a concentração crescente e persistente da riqueza e do poder político e econômico.

AS DETERMINANTES SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS DA FOME E DA MÁ NUTRIÇÃO

Em essência, nós dependemos para nossa alimentação e nutrição da capacidade de plantas de transformarem a energia solar, água e nutrientes do solo em alimentos ricos em energia, nutrientes e sabor. Nós somos feitos de luz solar transformada em organismos complexos, com a capacidade de pensar, sentir e agir, individual e coletivamente.

A fome e a má nutrição não existem porque o sol discrimina, ou porque não há terra fértil suficiente ou alimentos disponíveis. Elas se materializam porque sociedades

foram estruturadas de acordo com os interesses de grupos sociais politicamente e economicamente hegemônicos. Isso leva à produção e à reprodução do acesso limitado, para a grande maioria das pessoas, a recursos naturais e produtivos, a empregos com salários que assegurem uma existência digna e a condições adequadas de trabalho, à moradia, à amamentação, à saúde, à seguridade social e à proteção social, entre outros.

A fome e a má nutrição ocorrem porque mulheres continuam a ser tratadas como cidadãs de segunda categoria na maior parte do mundo, com controle limitado sobre suas vidas e sobre seus direitos sexuais e reprodutivos e com acesso limitado à terra, a recursos produtivos, à educação, a empregos e a salários equiparados. Além disso, elas são sujeitadas à violência em seus lares e na sociedade e têm garantia limitada do direito a amamentar. As taxas altas de casamento infantil no Sul da Ásia (próximo a 50%) e na África Subsaariana, Central e Ocidental (acima de 40%) impactam a má nutrição feminina e infantil. Isso ocorre de forma ainda mais severa no Sul da Ásia, onde o status social de mulheres é mais baixo.

A fome e a má nutrição ocorrem porque políticas nacionais e internacionais levaram a décadas de concentração de riqueza nos níveis nacional e internacional e levaram à situação em que multinacionais têm volumes de negócios maiores do que os da maior parte das economias nacionais. Essas políticas têm se distanciado cada vez mais da soberania popular, já que são desenvolvidas principalmente para servir aos interesses das elites poderosas. Elas promovem uma abordagem fragmentada que também serve a esses interesses e que certamente não é equipada para lidar com as determinantes estruturais sociais, econômicas e políticas da fome e da má nutrição. Pelo contrário, o modelo socioeconômico globalmente hegemônico de desenvolvimento continuamente produz e reproduz mais desigualdade, mais exclusão e mais fome e má nutrição.

O PROCESSO DA ALIMENTAÇÃO: TRANSFORMANDO NATUREZA EM PESSOAS⁵

Não há nada mais básico para todo ser vivo do que os atos de respirar, comer e beber. Fazer essas ações nos garante a água e os nutrientes presentes nos alimentos que comemos e bebemos e o oxigênio do ar que respiramos, os quais são necessários para ajudar a construir nossos tecidos, para crescermos, nos desenvolvermos, nos movermos e nos reproduzirmos. Isto é, para viver. Sem tudo isso, uma pessoa fica fraca, adoce e morre, ou, quando a pessoa sobrevive, pode sofrer séria obstrução

5. Essa seção foi extraída e atualizada de “Segurança Alimentar e Nutricional: transformando natureza em gente” (VALENTE, 2002).

de seu desenvolvimento físico, cognitivo e emocional – principalmente se for um bebê ou criança. Ademais, o processo social no qual o ato de alimentar-se está inscrito claramente reflete as complexidades entrelaçadas e a riqueza de nossa relação, enquanto indivíduos e comunidades, com o processo de alimentação, com a natureza e uns com os outros, como seres humanos.

O ato de comer e de nutrir-se é muito mais que um ato instintivo movido pela sensação de fome. Seres humanos não se alimentam com ferro, proteínas e vitaminas. Nós nos alimentamos com refeições, que são socialmente produzidas desde o momento de semeadura e colheita de culturas alimentares diversificadas, até o momento do preparo e da partilha. Seres humanos, ao longo de sua evolução, desenvolveram uma relação complexa com o processo alimentar, transformando-o em um ritual rico de criatividade, partilha, amor, solidariedade e comunhão entre seres humanos e com a natureza, permeado pelas características culturais de cada comunidade e agrupamento humano.

Ao alimentar-se junto a sua família, amigos e comunidade, comendo pratos típicos de sua infância e cultura, o indivíduo e o grupo, além de restabelecer a sua energia física e saúde, reafirmam a sua identidade cultural, o seu domínio sobre o curso da vida e sobre a dignidade humana. Ao comer, portanto, nós não apenas buscamos satisfazer o impulso da fome ou satisfazer nossas necessidades nutricionais. Ao nos alimentarmos, uns aos outros, e a nossas famílias, amigos e estranhos, aproveitando refeições preparadas de acordo com receitas ancestrais ou familiares, nós nos reconstruímos enquanto seres humanos em nossas dimensões orgânica, intelectual, psicológica, cultural e espiritual⁶. Quando crianças são exclusivamente amamentadas pelos primeiros seis meses de vida e então alimentadas, estimuladas e cuidadas de forma adequada, elas têm chances melhores de desenvolver seu potencial pleno, de interagir mais ativamente com seu ambiente e de construir suas capacidades de aprender, socializar e desenvolver sua própria humanidade, acessando a riqueza socialmente produzida de cultura, história, ciência e informação. Não é por acaso que todas as festividades comunitárias e familiares, e a maioria dos rituais religiosos, envolvem a preparação e a comunhão de refeições. Essa é uma forma preciosa de reafirmar nossa identidade e nossa diversidade cultural, no contexto da universalidade de ser humano.

O quadro conceitual do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas precisa captar todas essas dimensões.

6. Qual seria o impacto para mexicanos de não poder mais comer *tortillas*? Ou para franceses, se precisassem abrir mão de vinho, queijo e pão? Ou para os alemães, se não pudessem aproveitar *sauerkraut* e salada de batata?

A CENTRALIDADE DA PROMOÇÃO PLENA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

A realização plena dos direitos humanos das mulheres é central para a realização completa do direito à alimentação e à nutrição adequadas para todos e todas. Apesar dos avanços que mulheres conquistaram em relação às condições passadas, a maioria das mulheres no mundo hoje ainda são submetidas a diversas camadas de discriminação e violência estruturais, nos níveis social, comunitário e doméstico. Essa situação tem consequências negativas para o aproveitamento pleno pelas mulheres de seu potencial humano nos níveis físico, cognitivo e psicológico. Ao passo que isso tem levado a violações sistemáticas de direitos e a muito sofrimento, mulheres também têm reagido fortemente, tornando-se uma das mais importantes fontes de propostas de mudanças sociais, questionando diretamente as raízes patriarcais do modelo hegemônico de desenvolvimento.

Uma dimensão adicional da violência imposta a mulheres no campo da alimentação e da nutrição é que elas são sistematicamente reduzidas a seus papéis como mães e provedoras primárias da segurança alimentar e nutricional. Em muitos documentos de políticas públicas, até meninas são tratadas como “futuras mães” ao invés de mulheres que têm o direito a desenvolver-se, estudar e decidir as vidas que planejam para si mesmas – inclusive a decisão, no momento apropriado para elas, se elas querem ter relações sexuais e se reproduzirem. Essa representação dos documentos contribui para tornar mulheres e seus direitos invisíveis nas políticas de segurança alimentar e nutricional. Quando as demandas de mulheres não são levadas em consideração de forma adequada, as políticas e programas tendem a sobrecarregar mulheres com ainda mais responsabilidades.

Assim, a promoção plena dos direitos das mulheres é central para a realização do direito à alimentação e à nutrição adequadas, porque grande parte da má nutrição de mulheres, bebês e crianças no mundo hoje é consequência direta da violência e discriminação estruturais contra mulheres. A má nutrição de mulheres, o baixo peso de recém-nascidos, a má nutrição infantil e o nanismo nutricional de crianças pequenas, bem como suas graves consequências na vida adulta, são, em grande medida, devidos ao fato de mulheres serem negadas as oportunidades de controlar suas vidas e corpos, de ser bem-alimentadas, de estudar, de definir quando e com quem querem se relacionar sexualmente, formar relações afetivas e procriar. Uma menina forçada a engravidar antes de se tornar fisiologicamente madura (em média, três anos após a menarca são necessários) ainda está crescendo, e o feto vai competir com ela por nutrientes. Isso afetará negativamente o status nutricional tanto da mãe como do feto. A violência contra meninas e mulheres, através de infanticídio, práticas discriminatórias de alimentação, casamento infantil, gravidez de adolescentes, estupro e normas que violam a autonomia de mulheres de decidir sobre sua vida e corpo influenciam não apenas o direito de mulheres e meninas

à alimentação e nutrição, mas também o direito de seus filhos. Esse fenômeno é chamado de reprodução intergeracional da má nutrição (JAMES *et al.*, 2000).

O atraso de desenvolvimento por desnutrição crônica no útero e na infância, especialmente até dois anos de idade, tem consequências a curto e longo prazo. No curto prazo, a limitação afeta o desenvolvimento do cérebro, o crescimento do corpo e leva à programação metabólica tendente à acumulação de gordura. No médio e longo prazo, ela afeta o desenvolvimento cognitivo, a capacidade de trabalhar, o desenvolvimento do sistema imune e leva ao risco significativamente elevado de obesidade e de doenças não transmissíveis. A coexistência da subnutrição e da obesidade, ambas com suas consequências negativas à saúde, é denominada o “fardo duplo”.

Estudos recentes claramente indicam que, quando mulheres se empoderam, aumentam a sua autoestima pelo apoio mútuo e enfrentam abusos juntas, como mulheres, as taxas de nanismo nutricional de crianças caem drasticamente em suas comunidades⁷. Tem sido dada pouca atenção a essa solução na luta contra a fome e a má nutrição.

LIMITES DO QUADRO DE REFERÊNCIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O VALOR AGREGADO PELA SOBERANIA ALIMENTAR

Conceituar o direito à alimentação adequada somente dentro do quadro de referência da segurança alimentar nacional, mesmo em sua versão mais atualizada, limita a compreensão desse direito às dimensões de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade de alimentos e limita o reconhecimento da nutrição a um resultado potencial, no limite. Ao fazê-lo, a discussão não enfrenta as causas originárias da insegurança alimentar e nutricional. A maioria das causas, seja de natureza nacional ou internacional, são, dessa forma, vistas como externas ao mandato de organizações e instâncias de políticas intergovernamentais que lidam com a segurança alimentar e nutricional. Essa é definida pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) assim:

7. As estratégias de empoderamento variavam da promoção do empreendedorismo feminino a grupos de autoajuda em que mulheres e meninas podiam falar de assuntos objetos de tabu como casamento precoce, dote e violência contra mulheres. Antes relutantes a deixarem seus lares por causa de assédio nas ruas, as mulheres e meninas de SHOUHARDO começaram a viajar a mercados para comprar e vender bens, conforme os dados. Elas começaram a desafiar homens que assediavam mulheres e meninas nas ruas. E, pesquisadores descobriram, elas tiveram um papel maior em tribunais tradicionais de comunidades, liderando decisões como nunca antes.” (Para mais informações, ver CARE, 2007).

A segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, econômico e social à alimentação suficiente, segura e nutritiva para atender às suas necessidades nutricionais e preferências de alimentos para uma vida ativa e saudável. A dimensão nutricional é parte integral do conceito de segurança alimentar e do trabalho do Comitê. (FAO, 2012)

Principalmente desde a instituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994, o conceito de segurança alimentar foi fortemente influenciado pelas intensas disputas entre a visão do mundo industrializado e de algumas economias emergentes (que afirmam que o comércio livre da agricultura internacional é a melhor solução para enfrentar a insegurança alimentar no nível nacional) e a visão de governos de países que vivem a difícil realidade da insegurança alimentar, por causa da incapacidade de comprar alimentos em mercados internacionais e/ou porque são incapazes de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a comida suficiente, por causa das dinâmicas econômicas e políticas, nacionais e globais, sobre as quais eles não têm nenhum controle.

Apesar desse contexto, o quadro de referência hegemônico da segurança alimentar e nutricional não inclui discussões sobre a governança global de alimentos e da nutrição. O fato da maioria dos países com insegurança alimentar terem sido forçados a ficar cada vez mais dependentes da importação de alimentos – pelo ajuste estrutural e por regras de comércio e investimento internacional – e, portanto, mais vulneráveis às flutuações globais dos preços de alimentos, é visto como algo que não deveria ser enfrentado pelos fóruns de segurança alimentar, reafirmando a hierarquia normativa das regras da OMC. Como resultado, muitos debates sobre políticas de segurança alimentar não enfrentam as causas principais da fome e da má nutrição, identificadas acima, e a discussão resume-se a como remendar a situação no nível nacional, por redes de segurança, assistência por doação de alimentos e pressões para abrir o país a investimentos e à expansão do modelo agroindustrial voltado a exportação. De fato, a discussão sobre ligações entre a segurança alimentar e nutricional e questões como interesses corporativos, apropriação de terras e expropriação de povos, impacto de biocombustíveis em pequenos agricultores, a financeirização da produção de alimentos e subsídios à exportação e ao comércio tem sido bloqueada por países industrializados em fóruns de segurança alimentar – a despeito de pequenos avanços no CSA – sob o argumento de que essas questões são discutidas em outros espaços.

Por outro lado, o quadro conceitual da soberania alimentar tem estado em constante evolução, sob a influência viva de pessoas e movimentos sociais que lutam para alimentar a si mesmos e a suas comunidades e para preservar seus modos de produção da vida e a dignidade humana. Esse quadro apresenta uma alternativa poderosa para se analisar a economia política e social dos alimentos, da nutrição e da saúde. O conceito tem sido aperfeiçoado pelas alianças cada vez mais amplas

em torno do movimento de soberania alimentar, com a inclusão de novos atores sociais. A definição de soberania alimentar adotada na Declaração de Nyéléni (2007) claramente evidencia isso:

Soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos por métodos ecologicamente seguros e sustentáveis, e abrange o direito dos povos a decidir sobre os próprios sistemas alimentares e agrícolas. Ela coloca as aspirações e necessidades daqueles e daquelas que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração de políticas e sistemas de alimentos, em vez das demandas de mercados e corporações. Ela defende os interesses e a inclusão da próxima geração. A soberania alimentar oferece uma estratégia para resistir a e dismantelar o atual regime corporativo de comércio e alimentos, e aponta para sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e pastorais determinados por produtores e usuários locais. Ela prioriza as economias e mercados locais e nacionais e empodera camponeses e a agricultura familiar, a pesca artesanal, o pastoreio tradicional e a produção, distribuição e consumo de alimentos baseados na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente que garante rendas justas para todas as pessoas, assim como os direitos de consumidores de controlar sua alimentação e nutrição. Ela assegura que os direitos ao uso e manejo da terra, territórios, águas, sementes, animais de criação e da biodiversidade estejam nas mãos daqueles e daquelas de nós que produzem alimentos. A soberania alimentar implica em novas relações sociais livres da opressão e da desigualdade entre mulheres e homens, povos, grupos sociais, classes sociais e econômicas e gerações.

Em resumo, o quadro de referência da soberania alimentar centraliza a dimensão do poder, identificando quem deve controlar os recursos produtivos e naturais e o uso deles, quem deve definir políticas relacionadas à alimentação e à nutrição, e quem deve regular atores poderosos econômicos e políticos, incluindo aqueles agindo no nível internacional – principalmente transnacionais. Além disso, esse quadro destaca a necessidade de eliminar a opressão e a desigualdade nos níveis individual e coletivo, reconhecendo que a realização plena dos direitos de mulheres é central para a realização da soberania alimentar.

Ademais, diferentes grupos sociais dentro do movimento pela soberania alimentar enfatizam a promoção da biodiversidade na produção local e regional, de acordo com os princípios e práticas agroecológicos, como ferramenta potencial para promover dietas diversificadas, saudáveis, seguras e nutritivas, eliminando também a contaminação de alimentos com agrotóxicos. Essa abordagem também tem um potencial de impacto na sustentabilidade de sistemas alimentares, pela redução das emissões de gases de efeito estufa, e contribui para a redução do consumo de

alimentos ultraprocessados. Mais recentemente, representantes urbanos juntaram-se ao movimento, trazendo contribuições da agricultura sustentada pela comunidade, da agricultura urbana e da economia solidária.

Dentro desse quadro, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas pode ser desenvolvido de forma mais profunda para se tornar uma ferramenta poderosa nas mãos de um espectro mais amplo de atores sociais.

APLICANDO O NOVO QUADRO DE REFERÊNCIA: O DESAFIO DE SUPERAR A FRAGMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ORGANIZAÇÕES E AGÊNCIAS DA ONU

Seguindo uma abordagem conceitual fragmentada da realidade da alimentação, alimentos, saúde e nutrição, diferentes convenções, tratados, códigos, diretrizes e resoluções lidam com essas questões a partir de diferentes ângulos. A implementação dessas normas e acordos é monitorada por muitas instâncias intergovernamentais e agências técnicas diferentes, lidando com constelações igualmente diferentes de OSCs e movimentos sociais. Por exemplo, os conflitos relacionados à governança do acesso a e do controle sobre terra, territórios, florestas e recursos pesqueiros receberam, recentemente, atenção especial por causa do intenso aumento do açambarcamento de terras associado à crise de volatilidade de preços de alimentos de 2008-2009. O Comitê de Segurança Alimentar (2012)⁸ facilitou a aprovação das Diretrizes sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais. Porém, as denúncias do açambarcamento de terras continuam a ser apresentadas ao Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aos Relatores Especiais sobre o Direito à Alimentação e sobre os Direitos dos Povos Indígenas e, ocasionalmente, para o Conselho de Direitos Humanos, mas não para o CSA. Todos esses instrumentos de direitos humanos têm poder muito limitado para impor sanções e podem somente produzir recomendações aos Estados – membro, as quais são usadas por movimentos sociais e OSCs para cobrar a responsabilidade dos governos. Essa fragmentação exacerba a falta atual de responsabilização e leva à impunidade de violadores e abusadores, em particular de atores poderosos, como transnacionais.

A situação dos direitos das mulheres e de crianças em relação ao acesso à terra, à renda, à alimentação e à nutrição é ainda mais fragmentada. Os direitos das mulheres à autodeterminação, a estarem protegidas contra a violência e a discriminação de todo tipo, inclusive contra o casamento infantil, e de acesso à terra são abordados pelo Comitê da CEDAW (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1979), pela ONU Mulheres, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pela FAO, pelo

8. O Secretariado do CSA é composto pela FAO, FIDA, o Programa Mundial de Alimentos e Bioversity.

Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e outros. Porém, essas agências raramente coordenam ações e recomendações entre elas. O Comitê da CEDAW hesita em lidar com o conceito pleno do Direito à Alimentação Adequada para mulheres, e enfrenta a questão apenas da perspectiva da discriminação e da nutrição de mulheres grávidas ou do meio rural. O direito de mães a amamentarem é indiretamente mencionado na CEDAW, mas é efetivamente abordado na Convenção sobre os Direitos da Criança (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1989) e em resoluções da OIT e da OMS relacionadas à licença-maternidade e à proteção e promoção da amamentação. Para crianças, o direito a alimentos nutritivos é mencionado também na Convenção sobre os Direitos da Criança e abordado de forma mais atenta pela OMS e pela UNICEF como direito à nutrição, com uma abordagem um pouco diferente daquela usada dentro da FAO em relação ao direito à alimentação.

Esforços têm sido feitos por OSCs e por movimentos sociais, com sucesso limitado, para tentar reunir os Comitês dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da CEDAW e da Convenção sobre os Direitos da Criança para que possam discutir conjuntamente as diferentes dimensões da alimentação, dos alimentos, da saúde e nutrição com que cada um lida, com o objetivo de melhor integrar suas atividades e recomendações em tópicos relacionados.

O Comitê de Segurança Alimentar, em seu processo de reforma de 2009, sob a pressão da sociedade civil e de abordagens mais integradas de governança recentemente implementadas por alguns países (como o Brasil), propôs que sua abrangência fosse ampliada para melhor integrar questões de nutrição em seu quadro conceitual e em suas discussões. No entanto, apesar dessas boas intenções, o CSA prestou pouca atenção à inclusão de questões-chave de nutrição em seus tópicos prioritários da agenda, os quais continuam a ser mais relacionados à agricultura e à produção de alimentos. Isso reflete, em grande parte, realidades nos níveis nacionais, nos quais agricultura, alimentação e nutrição são geralmente competências de ministérios diferentes e há pouca coordenação de políticas. Conseqüentemente, delegações do CSA das capitais são compostas majoritariamente por funcionários de ministérios de agricultura, com poucas exceções.

Até 2008, o Comitê Permanente de Nutrição da ONU (SCN) tinha um papel importante em harmonizar iniciativas relacionadas à nutrição empreendidas por mais de 17 agências e programas intergovernamentais e em facilitar a articulação entre iniciativas de governos e da sociedade civil. De 1999 a 2008, o Comitê atuou como uma interessante iniciativa de governança participativa, que envolveu governos, agências da ONU e um amplo espectro de OSCs. Porém, esse processo foi interrompido em 2008, com a desestruturação do Comitê Permanente de Nutrição na forma como ele existia, sob a liderança de Ann Veneman, que naquele momento também liderava a UNICEF. Veneman tinha sido, anteriormente, chefe do Departamento de

Agricultura dos Estados Unidos, sob George W. Bush, negociadora do NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) e membra do conselho de uma empresa ligada à Monsanto e ela é atualmente membra do conselho de diretores da Nestlé⁹.

Essa mudança foi claramente feita em resposta à recusa firme dos representantes da sociedade civil, assim como de muitos governos, à inclusão do setor privado, incluindo multinacionais de alimentos, como uma nova base representativa do Comitê. Outra questão importante ligada a essa mudança foi o forte questionamento pela sociedade civil da proposta do Banco Mundial de usar o Comitê Permanente de Nutrição como o canal para estabelecer a Parceria Público-Privada (PPP) que depois se tornou a iniciativa *Scaling Up Nutrition* (SUN – Movimento para o Fomento da Nutrição), com forte participação do setor privado. A Fundação Bill & Melinda Gates financiou a “avaliação externa” que foi usada como argumento para fechar o Comitê. Desde a sua desestruturação e sua redução ao papel de facilitador da plataforma SUN da ONU, não há fórum global de interesse público para discutir e harmonizar iniciativas de nutrição.

No contexto desse vácuo de governança da alimentação e nutrição global, há riscos de maior captura corporativa. Desde 2009, as movimentações em direção à captura corporativa dos espaços de governança da alimentação e da nutrição têm se tornado mais visíveis através da iniciativa SUN (IBFAN, 2012), da Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional para a África (FIAN, 2014), e outras iniciativas, em linha com as estratégias traçadas na Iniciativa Global de Reformulação (*Global Redesign Initiative*) do Fórum Econômico Mundial (2010).

O recente processo preparatório intergovernamental da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (ROMA, 2014), 22 anos após a Primeira Conferência (ICN), não tem ajudado, ao menos até o momento da escrita desse artigo, a pavimentar o caminho para um trabalho mais integrado da segurança alimentar e da nutrição a nível global, já que o processo facilitado pela OMS e pela FAO não envolveu o CSA, e nem o CSA propôs envolver-se nele.

UM EXEMPLO DE FRAGMENTAÇÃO: O PROCESSO PREPARATÓRIO DA ICN2 – DESAFIOS E POSSÍVEIS RESULTADOS

A Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2) é organizada pela FAO e pela OMS, com o apoio de diversas outras organizações e estruturas internacionais¹⁰, e ocorrerá de 19 a 21 de novembro de 2014 em Roma. Ela fará o balanço

9. <http://www.organicconsumers.org/corp/veneman.cfm>, acessado em 24 de setembro de 2014.

10. Para ler mais sobre a ICN2 e seus objetivos, ver <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/en/>, acessado em 17 de setembro de 2014.

do progresso feito desde a primeira ICN em 1992 e discutirá as ações subsequentes, tendo como um dos objetivos centrais o fortalecimento da coerência e cooperação em políticas entre atores internacionais.¹¹ No momento em que esse artigo estava sendo finalizado, menos de um mês antes da Conferência, o processo preparatório não tinha envolvido o Comitê de Segurança Alimentar (2009) em nenhuma forma, apesar de ele ser definido por Estados-membro como:

... a principal plataforma inclusiva internacional e intergovernamental para que um vasto espectro de partes interessadas e comprometidas possa trabalhar junto, de forma coordenada e em apoio a processos liderados por países, rumo à eliminação da fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional para todos os seres humanos. O CSA trabalhará para um mundo livre da fome, no qual países implementem diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto de segurança alimentar nacional.

Como pode o processo do ICN2 falhar em envolver um dos mais importantes espaços de formulação internacional de políticas para a segurança alimentar e nutricional, principalmente considerando que a conferência pretende promover a coerência de políticas e lançar uma Década da Nutrição? Isso leva a uma segunda pergunta: com o que as políticas de nutrição deveriam ser coerentes?

Considerando que as versões provisórias dos documentos de resultados pouco mencionam o compromisso em promover o direito à alimentação adequada e que o CSA foi deixado de fora do processo, a coerência proposta não parece ser com os direitos humanos e nem com a promoção da segurança alimentar e nutricional. Ademais, essa proposta certamente não é coerente com as demandas das OSCs e de organizações populares, já que a sociedade civil não foi convidada e nem teve permissão para participar efetivamente da discussão dos documentos de resultados. A ICN2 tem, na verdade, adotado um modelo de participação da sociedade civil compatível com o usado no século passado: na conferência, a sociedade civil terá quinze minutos para apresentar suas posições aos Estados-membro, depois de todas as decisões terem sido tomadas e todos os governos terem se pronunciado. Nesse contexto, a sociedade civil demandou que sua declaração fosse incluída como um dos resultados oficiais da Conferência, como uma pré-condição para participar nela – e isso foi finalmente aceito pelos organizadores da conferência.

11. <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/background/en/>, acessado em 17 de setembro de 2014.

O QUE ESTÁ EM JOGO NA ICN2?

Para alguns países industrializados poderosos e para o setor corporativo privado (agronegócio, as indústrias dos alimentos, das bebidas e do *fast food*, entre outros), a ICN2 é vista como uma oportunidade para legitimar as iniciativas de segurança alimentar e nutricional do G8, do G20 e de outros espaços, como o “movimento” SUN, a Nova Aliança do G8 para a África e a Nutrição para o Crescimento (*Nutrition for Growth* – Reino Unido). Essas iniciativas foram implementadas sem que fossem adequadamente discutidas em todos os fóruns intergovernamentais inclusivos, como o CSA, a FAO e a OMS, e são todas caracterizadas pela forte presença do setor corporativo privado em sua governança.

O setor privado está, de fato, fazendo lobby em favor de abordagens baseadas em mercado nos preparativos para a conferência. Entre suas iniciativas, o movimento SUN e a Aliança do G8 priorizam “iniciativas específicas de nutrição”, como a adição de vitaminas e minerais a produtos alimentícios e a promoção da biofortificação pelo uso da engenharia genética. Essas “iniciativas específicas de nutrição” tendem a servir a interesses do setor privado e enfraquecem sistemas locais baseados em camponeses e a realização da soberania alimentar.

Nesse contexto, OSCs de interesse público propõem que os espaços de formulação de políticas de alimentação e nutrição devem ser liderados por organismos intergovernamentais e libertos de qualquer influência indevida de interesses corporativos privados.

QUAL O PAPEL DE OSCS E DE MOVIMENTOS SOCIAIS?

O grupo de organizações da sociedade civil da ICN2 reuniu mais de 150 OSCs, movimentos sociais e redes, inclusive aqueles organizados pelos mais afetados pela fome e pela má nutrição, como camponeses, pequenos produtores, mulheres, povos indígenas, habitantes de favelas, trabalhadores, consumidores, entre outros. A plataforma continuou a atrair diferentes grupos cujas dificuldades e lutas relacionam – se às questões de alimentação, saúde e nutrição, como grupos ambientais, defensores e defensoras da amamentação, e grupos de direitos das crianças.

Organizações da sociedade civil foram oficialmente convidadas a participar como observadoras, pela primeira vez, no Grupo de Trabalho Aberto Intergovernamental da ICN2, que ocorreu em Genebra em 22 e 23 de setembro de 2014 e que tinha como missão finalizar as negociações de dois documentos de resultados: a Declaração Política de Roma e o Quadro Para Ação. O convite formal ocorreu menos

de uma semana antes do evento. Em preparação para a reunião do Grupo de Trabalho, a sociedade civil elaborou uma forte declaração conjunta¹², que questiona o conteúdo dos dois documentos, já que eles continuavam a expressar, e até tendiam a intensificar, a fragmentação e a falta de coerência entre políticas no campo da alimentação e nutrição e áreas relacionadas. As principais demandas da sociedade civil são listadas na próxima subseção desse artigo.

As discussões do Grupo de Trabalho confirmaram a esperada polarização entre os interesses dos países industrializados e aqueles dos países mais afetados pela fome e pela má nutrição. As questões mais controversas são relacionadas às tentativas da União Europeia (UE), dos Estados Unidos e do Canadá, entre outros países, de desqualificar qualquer discussão relacionada a questões definidas por aqueles governos como não pertinentes a fóruns de “nutrição”. São exemplos disso:

- A não inclusão nas discussões do reconhecimento de que a falta de acesso físico, econômico e social a recursos produtivos, inclusive por razões políticas, é uma das causas originárias da má nutrição. É de se destacar que a falta de acesso a recursos produtivos, como causa originária e profunda, sequer foi incluída no documento provisório.
- A não realização dos direitos humanos das mulheres e a desigualdade de gênero não foram incluídas como causas originárias da má nutrição.
- O comércio é apresentado como solução para a fome e a má nutrição e o impacto massivo negativo do “livre” comércio internacional na nutrição foi mencionado, mas não foi incorporado ao texto que estava em discussão.
- Os Estados Unidos propuseram deletar uma disposição que proíbe o uso de alimentos como ferramenta política.
- Uma disposição proposta por países da África Ocidental e outros países africanos, que defende a promoção do direito ao desenvolvimento, à autodeterminação e ao exercício do direito à plena soberania sobre riquezas e recursos naturais no contexto da nutrição, está sendo atacada pela UE, América do Norte e região do Pacífico Sul.
- A proposta de garantir o direito à alimentação para refugiados, populações deslocadas e povos sob ocupação estrangeira recebeu forte oposição do Canadá.

12. Ver declaração emitida por mais de 150 OSCs em: http://www.fian.org/news/article/detail/cso_statement_to_the_icn_2_open_ended_working_group/, acessado em 24 de setembro de 2014.

Em suas intervenções¹³, OSCs reafirmaram sua compreensão de que é papel dos Estados-membro analisar todas as questões que interferem com a realização do direito à alimentação adequada e com direitos relacionados, mesmo se elas são “oficialmente” discutidas em outros espaços, como a OMC, o Conselho de Segurança da ONU e o Fundo Monetário Internacional. A ICN2 é a instância intergovernamental legítima (melhor se em coordenação com o CSA) para exigir que todas as políticas públicas internacionais e nacionais sejam coerentes com o respeito, a proteção e a realização do direito à alimentação adequada – e não a relação inversa –, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

O CAMINHO À FRENTE NA ICN2 E ALÉM DELA

As demandas das OSCs no processo da ICN2 avançaram muito nos pontos discutidos nesse artigo e em concordância com um quadro conceitual ampliado para o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e para direitos relacionados. Como mencionado acima, mais de 150 OSCs e organizações populares discutiram e concordam com os seguintes pontos principais:

- Assegurar que a governança do acesso a recursos naturais, à agricultura, à alimentação e à nutrição mantenha-se firmemente nas mãos de governos e NÃO nas mãos de corporações privadas ou PPPs. Além disso, essas questões devem ser coordenadas com o Comitê de Segurança Alimentar, em coerência com a promoção e proteção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e de direitos relacionados e devem ser livres de influência corporativa indevida em espaços de formulação de políticas.
- Reafirmar e reforçar, em ambos os documentos, a centralidade de produtores e produtoras familiares e de pequeno porte de alimentos. Eles e elas são atores e propulsores fundamentais dos sistemas locais de alimentos e são os investidores principais na agricultura, como internacionalmente celebrado em 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar. O acesso seguro a e o controle sobre recursos produtivos, como terra, água, sementes e recursos técnicos e financeiros e o acesso à proteção social, especialmente para mulheres, são essenciais para uma dieta diversificada e para a nutrição adequada. Isso deve ser claramente descrito e integrado no Quadro para Ação.

13. Ver comunicado de imprensa emitido pelo Grupo de Alimentação e Nutrição da ICN2 em: http://www.fian.org/news/article/detail/tackling_the_root_causes_of_malnutrition_the_needed_steps_to_secure_the_right_to_adequate_food_for_all/, acessado em 24 de setembro de 2014.

- Ambos os documentos devem afirmar e defender uma concepção do “sistema alimentar global” construída sobre sistemas locais de alimentos e agricultura baseados na soberania alimentar, em produtores de alimentos de pequena escala, na agrobiodiversidade, em fundamentos ecológicos profundos e no uso sustentável de recursos naturais, sementes nativas, conhecimentos tradicionais, mercados e cadeias de valor locais. Ademais, o Quadro para Ação deve abarcar uma definição de produtividade agrícola que incorpore plenamente as dimensões ecológica, social, cultural e política da produção, que considere as atividades produtivas e de subsistência sustentáveis de famílias e comunidades, que seja capaz de fornecer uma dieta saudável e diversificada, de acordo com padrões culturalmente aceitos de alimentação, e que contribua para a redução de gases de efeito estufa.
- A realização plena dos direitos humanos das mulheres é central para a busca do direito à alimentação e à nutrição adequadas para todos e todas. Apesar dos avanços que mulheres conquistaram em relação às condições passadas, a maioria das mulheres no mundo hoje permanecem submetidas a diversas camadas de discriminação e violência estruturais, nos níveis da sociedade, da comunidade e do espaço doméstico. Isso não apenas tem consequências negativas para a realização plena de seu potencial humano, mas também contribui para tornar mulheres e seus direitos invisíveis em políticas de segurança alimentar, leva a programas que tendem a sobrecarregar mulheres com responsabilidades adicionais e promove a reprodução intergeracional da má nutrição. Promover e proteger os direitos das mulheres, inclusive pelo reconhecimento social do trabalho não pago – através de mecanismos de apoio sociais e comunitários – e pela redistribuição por gênero de trabalhos domésticos, deve, portanto, ser parte integral de uma estratégia efetiva para a redução da má nutrição em todas as suas formas.
- Estados-membro precisam, em primeiro lugar, concordar em acelerar dramaticamente o progresso para atingir *todas as seis* metas globais de nutrição para 2025, que foram unanimemente acordadas em 2012 na Assembleia de Saúde Mundial. É também necessário reconhecer que a má nutrição é a principal causa de mortes de crianças abaixo de cinco anos de idade e assegurar que ambos os documentos abordem as determinantes sociais profundas dessa situação, no lugar de simplesmente propor abordagens de tratamento que somente lidam com os sintomas do problema.
- Assegurar que as instâncias de formulação de políticas de alimentação e nutrição sejam protegidas, em todas as fases e níveis, contra possíveis conflitos de interesse introduzidos por atores econômicos poderosos, inclusive transnacionais. Nesse sentido, recomenda-se aos Estados-membro formular e implementar regras e regulações adequadas sobre conflitos de interesse e revisar de acordo com elas (e possivelmente rescindir) todas as PPPs

envolvendo esses atores. Além disso, OSCs propuseram que os Estados – membros regulem as iniciativas do setor corporativo que possam interferir de forma negativa com a realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, dos direitos das mulheres e do direito à saúde. Entre outras formas, essas interferências podem ocorrer por meio do açambarcamento de terras, pela contaminação humana de solos, alimentos e água com agrotóxicos, pela transformação de sementes em *commodities*, pela publicidade de substitutos ao leite materno e pela produção de alimentos ultraprocessados e de *junk food* e a propaganda deles, especialmente (mas não exclusivamente) para crianças.

- Incitar Estados-membro a proteger os espaços de políticas públicas para agricultura, alimentação e nutrição, assegurando que os acordos de comércio e investimentos sejam coerentes com o direito à alimentação e à nutrição adequadas e que as políticas internacionais e nacionais e os investimentos relacionados a alimentos e à agricultura levem à melhoria da nutrição para todos os cidadãos e cidadãs.
- Enfatizar o papel de OSCs e de movimentos sociais como um componente estratégico e claro da implementação de resultados da ICN2. A participação ativa daqueles que representam e/ou estão trabalhando com comunidades que são mais afetadas pela má nutrição deve ser garantida e reforçada tanto no processo de implementação, como na formulação de políticas e legislações subsequentes.

Embora os resultados do processo da ICN2 não fossem conhecidos quando da escrita desse artigo, é esperado que as disputas centrais continuem a ser entre os dois paradigmas opostos de visão de mundo descritos na introdução. Isso foi confirmado pelo resultado preliminar das discussões do Grupo de Trabalho Aberto Intergovernamental descritas acima.

O risco principal é que a ICN2 mantenha o paradigma hegemônico e mesmo o fortaleça, tanto em seu quadro conceitual, como na fragmentação das políticas e nas disputas de espaço institucional que derivam desse quadro. O fato de não ter sido proposto nenhum mecanismo claro de governança, coordenação ou responsabilização para a implementação da Década da Nutrição é uma evidente manifestação desse risco iminente. De fato, a questão pendente mais importante é se – e, caso existam, onde e quando – esses mecanismos vão ser decididos.

A Reunião do Grupo de Trabalho Aberto, porém, esboçou uma mudança potencial no cenário. A hegemonia de países do G8 e dos países associados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem visivelmente enfrentado resistência crescente por diversas partes da África, América Latina, Oeste da Ásia e alguns países do Sul e Sudeste da Ásia. Essas regiões aparentam estar organizadas e

unidas de forma melhor em torno de alguns princípios e questões políticas centrais, e decidiram defendê-los de forma mais coordenada. Isso ficou claro na discussão sobre autodeterminação e soberania popular sobre recursos naturais, assim como nas discussões sobre responsabilizar governos da OCDE e transnacionais por seus compromissos e ações.

Nesse contexto, as ações de OSCs e de movimentos sociais tornam-se ainda mais relevantes. A sociedade civil decidiu concentrar seus esforços de *advocacy* para assegurar que as ações subsequentes à ICN2 ocorram sob a orientação política do CSA, da FAO e da OMS e dentro das configurações padronizadas de normativas e quadros regulatórios da FAO e da OMS. Além disso, a sociedade civil exige que a implementação da ICN2 nos níveis global e nacional permaneça firmemente sob a liderança de governos e que seja apoiada por esforços harmonizados de agências e programas da ONU, facilitado pela FAO e pela OMS.

OSCs de interesse público estão se organizando para realizar um Fórum da Sociedade Civil imediatamente antes da ICN2, a fim de finalizar as declarações à Plenária da ICN2 e, principalmente, para discutir a sequência da conferência e como cobrar a responsabilidade de governos pelas demandas populares. Ademais, o Fórum das OSCs também terá como meta formular estratégias de como articular as ações de sequência à ICN2 com o trabalho feito pelo Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar, com o Mecanismo da Sociedade Civil no Comitê de Segurança Alimentar e com a Rede Mundial pelo Direito à Alimentação e à Nutrição.

O CAMINHO ADIANTE

Torna-se mais claro, a cada dia, que o povo e seus movimentos sociais, OSCs e organizações de direitos humanos não devem aceitar a fragmentação de suas vidas, de sua dignidade e de suas lutas. Pessoas não querem ver seus direitos reduzidos a um mínimo inaceitável e caridoso por políticas incoerentes e fragmentadas. Mulheres exigem ser tratadas como iguais. Pessoas querem viver suas vidas plenamente, em paz e em harmonia com a natureza, preservando-a para as próximas gerações. Pessoas não querem trocar sua autodeterminação por redes de segurança, seus territórios por transferências condicionadas de dinheiro ou suas refeições saudáveis e culturalmente adequadas, comidas em família ou em comunidade, por produtos altamente processados “ricos” em micronutrientes ou por alimentos transgênicos. Pessoas não querem ver o espaço público governado por interesses corporativos privados.

Nesse artigo, nós tentamos demonstrar como a alimentação e a nutrição são completamente inseparáveis na vida humana e como é fundamental lidar com essas

questões em concordância com a promoção dos direitos das mulheres e da soberania alimentar. É, portanto, inaceitável para a sociedade civil que se lide com a alimentação e a nutrição como se elas fossem questões separadas, quando, em verdade, o direito humano à alimentação adequada somente é plenamente realizado quando o bem-estar nutricional e a dignidade humana são atingidos. Nós também argumentamos que é impossível promover a realização plena do direito à alimentação e à nutrição adequadas sem simultaneamente e vigorosamente promover e proteger os direitos das mulheres.

Ainda, nós analisamos o processo preparatório para a ICN2 da perspectiva do quadro conceitual do direito à alimentação adequada e exploramos como esse novo quadro tem ajudado a unir movimentos e organizações da sociedade civil que não haviam trabalhado juntos previamente. Ao passo que muito permanece a ser feito, os primeiros passos são encorajadores.

O quadro de referência dos direitos humanos fornece claramente um conjunto de ferramentas para que movimentos sociais e comunidades possam cobrar a responsabilidade de governos pelas suas obrigações de direitos humanos e pela necessidade de traduzi-las em um conjunto coerente de políticas públicas e programas. Porém, é somente pelas contínuas demandas e lutas do povo e de seus movimentos e organizações que isso pode se realizar. Direitos humanos não são reais a não ser que possam ser reivindicados. Dentro do conceito de soberania alimentar e com uma forte ênfase nos direitos das mulheres, o direito à alimentação e à nutrição adequadas oferece um quadro de referência que é capaz de identificar as causas originárias de violações, expor os responsáveis pelos abusos, exigir reparações e inspirar uma estratégia mais integrada de resistência contra futuros abusos e violações.

A contribuição da FIAN para avançar essa luta conjunta consiste em continuar a promover o novo quadro conceitual para a promoção e proteção do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, em parceria próxima com grupos, comunidades e movimentos sociais dos mais atingidos. Isso continuará a ser feito pela documentação de casos de violações, pela *advocacy* dirigida a governos nacionais e a instituições nacionais, regionais e globais de direitos humanos, e pelo avanço da luta, junto a parceiros e redes, pelo fortalecimento do sistema global de direitos humanos. Nesse processo, a FIAN contribuirá para promover e facilitar o melhor esclarecimento do que é esse direito e quais são seus padrões, para melhor coordenação entre organismos regionais de direitos humanos, para recomendações conjuntas entre instâncias de tratados que lidam com as diferentes dimensões desse direito, para a responsabilidade (*accountability*) pelos direitos humanos e para a redução da impunidade de violadores e abusadores.

Como organizações de direitos humanos, nós devemos fazer a nossa parte e atualizar nossos instrumentos, documentar os abusos por atores econômicos poderosos (como transnacionais) e exigir que governos regulem as atividades globais e nacionais desses atores. Ademais, nós devemos promover e apoiar a unificação

progressiva das lutas sociais para uma sociedade e um sistema alimentar mundial baseados em direitos humanos. Somente juntos nós teremos a capacidade de construir uma sociedade mais igualitária, baseada no reconhecimento da indivisibilidade da vida humana e na apreciação de nossas diversidades. Esse novo mundo é possível, a despeito de previsões pessimistas dos poderosos.

Esse é o mínimo que nós podemos fazer em celebração daqueles e daquelas que antes de nós, e ainda agora, dedicam suas vidas, e muitas vezes perdem-nas, para defender os seus e os nossos direitos humanos. Nós devemos isso a todos eles e a todas elas.

Referências

CARE. *The Case for Measuring Women's Empowerment: A poverty-fighting program in Bangladesh helps children grow taller and underscores the need for more evidence in the movement to empower women and girls worldwide*. Quebec: CARE. 2007.

CFS. *CFS Reform of the Committee on World Food Security*, CFS: 2009/2 Rev. 2. Outubro 2009. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf, acessado em 17 de setembro de 2014.

_____. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, Rome: FAO. 2012. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>, acessado em 7 de agosto de 2014.

EIDE, Asbjørn. *The Right to Adequate Food and to be Free from Hunger: Updated study on the right to food, submitted by Mr Asbjørn Eide in Accordance with Sub-Commission Decision 1997/108, E/CN.4/Sub.2/1999/12*, 28 de junho 1999.

FAO council. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, adopted by the 127th Session of the FAO Council, November 2004, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2005.

_____. *Coming to Terms with Terminology: Food Security, nutrition security, food security and nutrition food and nutrition security*, CFS 2012/39/4, Rome: FAO. 2012 <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776E.pdf>, acessado em 26 de agosto de 2014.

FIAN International, WANAH, Istituto Internazionale Jacques Maritain. *International Draft Code of Conduct on the Right to Adequate food*, Heidelberg, FIAN International, 1997, Article 4, para. 2 in http://www.iatp.org/files/International_Code_of_Conduct_on_the_Human_Rig.htm, acessado em 1º de agosto de 2014.

_____. *G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis from a Human Rights Perspective*. FIAN International & FIAN Germany. 2014.

IBFAN. *The Scaling Up Nutrition (SUN) Initiative: IBFAN's concern about the role of businesses*, UK: IBFAN, 2012. <http://info.babymilkaction.org/sites/info.babymilkaction.org/files/SUN%20IBFAN%2028.11.122.pdf>, acessado em 17 de setembro de 2014.

PHILIP, J.; NORUM, K. R.; SMITASIRI, S.; SWAMINATHAN, M. S.; TAGWIREYI, J.; UAUY, R.; HAQ, M. U. *Ending Malnutrition by 2020: An agenda for change in the millennium*, final Report to the ACC/SCN by the Commission on the Nutrition Challenges of the 21st Century. ACC/SCN, Geneva, 2000. http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/2020Report_1.pdf, acessado em 7 de agosto de 2014.

NYÉLÉNI. *Declaration of NYÉLÉNI – Declaration of the Forum for Food Sovereignty*, Sélingué, Mali, 2007. <http://nyeleni.org/spip.php?article290>, acessado em 26 de agosto de 2014.

UN General Assembly. *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217A (III), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>, acessado em 7 de agosto de 2014.

_____. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993: 3, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>, acessado em 7 de agosto de 2014.

_____. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, 18 December 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249: 13, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>, acessado em 7 de agosto de 2014.

_____. *Convention on the Rights of the Child*, 20 November, United Nations, Treaty Series, 1989, vol. 1, 577: 3, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>, acessado em 7 de agosto de 2014.

_____. *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 July 1993, A/CONF.157/23, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html>, acessado em 11 de novembro de 2014.

UNITED NATIONS Assembly. *Universal Declaration of Human Rights*, New York. 1948. Article 25, http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf, acessado em 4 de agosto de 2014.

VALENTE, F. L. S. *Direito à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez Editora. 2002.

_____; FRANCO, A. M. S.; MONTES, R. D. C. Closing Protection Gaps Through a More Comprehensive Conceptual Framework for the Human Right to Adequate Food and Nutrition. In: BELLOWS, A. C.; VALENTE, F. L. S.; LEMKE, S. (eds.). *Gender, Nutrition and the Human Right to Adequate Food: Towards an inclusive framework*. New York: Taylor & Francis/Routledge. 2015.

WEF – World Economic Forum. *Everybody's Business: Strengthening international cooperation in a more interdependent world report of the global redesign initiative*, Geneva: WEF, 2010. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRI_EverybodysBusiness_Report_2010.pdf, acessado em 24 de setembro de 2014.

4

CRISIS ALIMENTARIAS, MOVIMIENTO ALIMENTARIO Y CAMBIO DE RÉGIMEN¹

Eric Holt-Giménez

HAMBRE, COSECHAS Y BENEFICIOS: EL TRÁGICO HISTORIAL DE LA CRISIS MUNDIAL DE ALIMENTOS

La crisis mundial de alimentos de 2008 disparó el número de personas hambrientas por sobre los mil millones. Espoleada por una oleada planetaria de furiosas rebeliones contra los elevados precios, en un momento de cosechas extraordinarias y cuantiosos beneficios, la crisis alimentaria es un fenómeno cíclico, característico del actual régimen alimentario corporativo; un sistema transnacional sumamente vulnerable a los impactos económicos y ambientales. Los regímenes alimentarios son estructuras globales, gobernadas por reglas, que manejan la producción y el consumo en una escala mundial. Consolidado a lo largo del último medio siglo (con la ayuda de fondos públicos para subsidiar la producción de cereales, la ayuda exterior y la investigación agrícola internacional), el régimen actual se basa en los combustibles fósiles y está dominado por monopolios e instituciones internacionales como Archer

1. Publicado originalmente en *Revista Ecología Política*, n° 38, 2009, pp. 73-79.

Daniels Midlands, Cargill, Monsanto, Wal-Mart, el Banco Mundial, el FMI, la OMC y USAID. Se caracteriza, inter alia, por la concentración monopólica mundial de los sectores de insumos, procesamiento y venta al detalle de alimentos; las cadenas mundiales de abastecimiento de carne, piensos y agrocombustibles; y el incremento de las semillas modificadas genéticamente y patentadas (MCMICHAEL, 2009).

SISTEMAS ALIMENTARIOS

El régimen alimentario corporativo es tan resiliente y versátil como el capitalismo mismo. Está constantemente en expansión, exprimiendo beneficios del sistema alimentario mediante la destrucción de los actuales modelos de producción y consumo, y reemplazándolos por nuevas estructuras. Ningún obstáculo, crisis o desastre dentro del sistema alimentario es suficientemente grande o pequeño para que no pueda ser reconvertido en alguna clase de oportunidad para la acumulación transnacional. Sin duda, algunas estrategias (como las exportaciones agrícolas y los agrocombustibles), requieren una vigorosa intervención estatal y subsidios masivos pagados por los contribuyentes. La ayuda alimentaria – un ejemplo con larga historia – ha sido utilizada por los países donantes para destruir la agricultura de los países receptores y forzar la apertura de sus mercados a los excedentes de las empresas agroproductoras del Norte. Al igual que las apropiaciones de tierras justificadas por el “libre mercado” y la sistemática colonización de los mercados de semillas en los países en desarrollo a través de las semillas modificadas genéticamente y patentadas, tales procedimientos son un reflejo del sistemático proceso capitalista de acumulación mediante la desposesión (HARVEY, 2003).

Del mismo modo que el capitalismo, el sistema alimentario transnacional pasa por períodos de liberalización, caracterizados por la desregulación de los mercados y una extraordinaria expansión del capital, seguidos por colapsos devastadores. A estos, a su vez, les siguen períodos reformistas en los que los mercados, la oferta y el consumo son regulados en un esfuerzo para reequilibrar el sistema. Pese a que tales fases puedan parecer políticamente diferentes, son en realidad dos caras de un mismo sistema. Como ya lo señalase Karl Polanyi (1944), si se permite a los mercados capitalistas crecer desenfrenadamente, acabarán destruyendo tanto a la sociedad como a su propia base de recursos naturales. Por esta razón, cuando los mercados liberales comienzan a socavar a la sociedad y al medio ambiente, el capitalismo pone en práctica periódicas reformas gubernamentales para controlar los mercados en crisis. Dado que actualmente suenan llamamientos desde todos los rincones del mundo exigiendo reformas, es importante recordar que muchas de tales reformas sólo servirían para apuntalar al régimen alimentario corporativo existente, en lugar de transformarlo.

Después de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, siguieron cincuenta años de reformas según el New Deal que subsidiaron y regularon la agricultura, permitiendo que la Revolución Verde propagase por todo el planeta el modelo capitalista de agricultura industrial. La actual fase “neoliberal” del sistema agroalimentario transnacional, introducida por Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de los ochenta, desmanteló gran parte de esas reformas mediante la privatización forzada y la liberalización de los mercados mundiales, por cortesía del Fondo Monetario Internacional-FMI y del Banco Mundial. Estos ajustes estructurales fueron plasmados de manera permanente en la arquitectura del régimen a través de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio-OMC.

La reforma capitalista y la liberalización de nuestros sistemas alimentarios han implicado un elevadísimo coste para los países del Sur. En la década de 1970, estos países tenían un excedente agrícola equivalente a 1.000 millones de dólares anuales. Actualmente, importan 11.000 millones de dólares anuales en alimentos. Esto ha generado también profundas “externalidades” sociales y ambientales, aun en Estados Unidos. Se observa una epidemia de hambre, malnutrición y enfermedades vinculadas a la dieta, en los “desiertos alimentarios” de este país, donde la población de bajos ingresos no encuentra – ni puede permitirse pagar alimentos saludables. Gran parte de los 50 millones de personas que padecen “inseguridad alimentaria” en EEUU son personas de color y agricultores desplazados inmigrantes, que realizan trabajos pobremente remunerados, frecuentemente en el sector agroalimentario. La contaminación generada por las operaciones de crianza confinada de animales (CAFO) contamina el aire y poluciona los acuíferos. Los residuos líquidos de la agricultura asfixian los ríos y estuarios con nitratos, provocando que en el Golfo de México haya una “zona muerta” cuya superficie es equivalente a la del estado de Nueva Jersey. La presión por inundar los mercados mundiales con maíz barato ha conducido al colapso irreversible del vasto acuífero de Ogallala, en el medio oeste estadounidense. La agricultura de EEUU, al exigir que la tierra produzca por encima de su capacidad para regenerar sus suelos, nutrientes y agua, ha logrado el dudoso honor de convertirse en uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero (HOLT-GIMÉNEZ, 2009).

LOS MOVIMIENTOS ALIMENTARIOS

La lucha contra el constante incremento del hambre en el mundo y contra la degradación ambiental ha generado una creciente gama de instituciones, programas, iniciativas y campañas, dando como resultado diversos esfuerzos a favor de la agricultura sostenible y contra el hambre, sea por parte de los gobiernos, las empresas o la sociedad civil.

Dentro del creciente movimiento alimentario, algunos de sus protagonistas asumen una crítica evidentemente transformadora del régimen alimentario hoy imperante. Dichos grupos proponen reformas estructurales y redistributivas, por ejemplo, sobre la tierra, el agua y los mercados. Otros proponen una agenda de transición, basada en los derechos de los grupos marginados, definidos por clase o género, o basada en la búsqueda de placer, calidad y autenticidad de los alimentos. Mientras los grupos por una transición son fuertes en la práctica, y las organizaciones transformadoras tienden a centrarse más en la acción política, ambas tendencias suelen tener enfoques que se solapan. Conjuntamente, podrían cambiar equitativamente los sistemas alimentarios para favorecer a los pobres y desamparados, y para lograr un ambiente más sostenible y saludable. En tanto que la tendencia por una transición se centra en localizar la producción y en mejorar los aspectos de distribución de los sistemas alimentarios, la tendencia transformadora dirige su energía hacia los cambios estructurales y el logro de condiciones favorables a sistemas alimentarios más equitativos y sostenibles.

RÉGIMEN ALIMENTARIO VERSUS MOVIMIENTO ALIMENTARIO: POLÍTICAS, MODELOS DE PRODUCCIÓN Y ENFOQUES

¿Cuáles son las posibilidades de que el movimiento alimentario logre cambiar sustancialmente el régimen alimentario corporativo? Una mirada al panorama estratégico nos permitirá responder al interrogante:

Políticas, modelos de producción y enfoques				
	Régimen Alimentario Corporativo		Movimiento Alimentario	
POLÍTICAS	NEOLIBERAL	REFORMISTA	TRANSICIÓN	TRANSFORMACIÓN
<i>Discurso</i>	<i>Empresa alimentaria</i>	<i>Seguridad alimentaria</i>	<i>Justicia alimentaria</i>	<i>Soberanía alimentaria</i>
Principales organizaciones	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial); FMI, OMC; USDA; Ley sobre Seguridad Alimentaria Global; Revolución Verde; Desafíos del Milenio; Heritage Foundation; Chicago Global Council, Bill and Melinda Gates Foundation; ONE Campaign.	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial); FAO; Comisión de las NNUU para el Desarrollo Sostenible; Federación Internacional de Productores Agrícolas; Comercio Justo <i>ortodoxo</i> ; Slow Food; algunos Consejos de Política Alimentaria; la mayoría de los bancos de alimentos y de los programas de ayuda.	Comercio Justo alternativo y muchos grupos de Slow Food, diversos colectivos del Community Food Security Movement; CSAs; muchos Consejos de Política Alimentaria y jóvenes dentro de los movimientos por la justicia y la alimentación; sindicatos y organizaciones de trabajadores rurales.	Vía Campesina, Comité Internacional de Planificación sobre la Soberanía Alimentaria; Marcha Mundial de las Mujeres; numerosos movimientos por la Justicia Alimentaria y en defensa de los derechos.
<i>Orientación</i>	<i>Transnacional</i>	<i>Desarrollo</i>	<i>Empoderamiento</i>	<i>Derechos adquiridos</i>

Políticas, modelos de producción y enfoques (continuación)				
	Régimen Alimentario Corporativo		Movimiento Alimentario	
POLÍTICAS	NEOLIBERAL	REFORMISTA	TRANSICIÓN	TRANSFORMACIÓN
MODELO	Sobreproducción; Concentración empresarial; Mercados desregulados y monopolios; Monocultivos (incluso orgánicos); OGM (organismos genéticamente modificados); Agrocombustibles; consumo masivo mundial de alimentos industriales; eliminación de la agricultura campesina y familiar y del comercio local.	Certificación de nichos de mercado (por ejemplo: orgánico, justo, local, sostenible); mantener los subsidios agrícolas en el Norte; Mesas redondas «sostenibles» para los agrocombustibles, la soja, los productos forestales, etc.; reforma agraria basada en el mercado.	Alimentos locales producidos agroecológicamente; inversión en las comunidades desprotegidas; nuevos modelos comerciales y planes comunitarios para beneficiar la producción, el procesamiento y la venta al detalle; mejores salarios para los trabajadores rurales; economía solidaria; acceso a la tierra; regulación de los mercados y del abastecimiento.	Desmantelamiento del monopolio transnacional agroalimentario; paridad; reforma agraria redistributiva; derechos comunitarios al agua y las semillas; sistemas alimentarios centrados en la región; democratización del sistema alimentario; medios de supervivencia sostenibles; protección ante el dumping y la sobreproducción; recuperación de la agricultura campesina gestionada agroecológicamente, para distribuir la riqueza y reducir el calentamiento global.
Enfoque de la crisis alimentaria	Aumento de la producción industrial; monopolios transnacionales desregulados; acaparamiento de tierras; expansión de los OGM; sociedades público-privadas; Liberalización de mercados; ayuda alimentaria internacional. Documento guía: Informe sobre Desarrollo 2009 del Banco Mundial.	Igual que el neoliberal, pero aumentando la producción campesina media y algo de ayuda alimentaria local; más ayuda a la agricultura, pero condicionada a los OGM y los cultivos «biofortalecidos/ resistentes al clima». Documento guía: Informe sobre Desarrollo 2009 del Banco Mundial.	Derecho a la alimentación; mejores redes de seguridad; alimentos de origen local y producidos sosteniblemente; desarrollo agrícola de carácter agroecológico. Documento guía: IAASTD (Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y Tecnología Agrícolas para el Desarrollo).	Soberanía alimentaria como derecho humano; producción local y sostenible; culturalmente apropiada y controlada democráticamente; centrado en las negociaciones dentro del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (ONU). Documentos guía: Marco Global para la Acción del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial (ONU); IAASTD: Declaración de los Movimientos Sociales/ONG/OSC Foro Paralelo a la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria Roma, 13 al 17 de noviembre de 2009.

LA TENDENCIA NEOLIBERAL

Durante las últimas tres décadas, la tendencia política dominante ha sido, sin lugar a dudas, de corte (neo) liberal. Aun hoy, sigue siendo la que adoptan las principales instituciones internacionales, sean financieras o para el desarrollo,

así como las grandes transnacionales agroalimentarias, el gobierno de EEUU y las principales entidades filantrópicas. Fiel a la creencia en un desarrollo económico guiado por el mercado, el enfoque neoliberal utiliza un discurso de empresa alimentaria para acabar con el hambre. Según ese criterio, el hambre puede ser erradicada mediante la expansión de los mercados mundiales y el incremento de la producción favorecido por la innovación tecnológica. Esta tendencia refuerza un modelo de sobreproducción crónica y el monopolio del sistema alimentario por parte de las empresas transnacionales. De acuerdo a este modelo, las soluciones al hambre actualmente propuestas por los gobiernos del Norte, el Banco Mundial, la OMC, el FMI, el Departamento de Agricultura de EEUU (USDA) y USAID, todas coinciden en defender las mismas medidas neoliberales que dieron origen a la reciente crisis alimentaria. Entre tales propuestas destacan una mayor liberalización de los mercados mundiales, la financiación pública de “ajustes” tecnológicos patentados y la “movilidad rural”, es decir, la continuada desposesión de los recursos alimentarios a los pobres rurales para reemplazarlos por productores “más eficientes”. LA

TENDENCIA REFORMISTA

Aun antes de la actual crisis alimentaria, las externalidades sociales y ambientales desencadenadas por la globalización neoliberal habían provocado una – muy tímida – respuesta reformista por parte de muchas agencias de Naciones Unidas, organizaciones humanitarias, empresarios con conciencia social y algunos políticos. Los reformistas utilizan un discurso de seguridad alimentaria e intentan que se dé prioridad a alternativas más equitativas y ecológicamente menos perjudiciales dentro de las existentes estructuras de mercado. Algunos proponen una certificación basada en incentivos y la autorregulación empresarial. Tales enfoques aspiran a modificar la conducta empresarial mediante el poder de la persuasión y la elección de los consumidores. El criterio fundamental es que, a fuerza de buenos ejemplos o de “votar con nuestros tenedores”, algún día las opciones comerciales y de producción menos perjudiciales trascenderán sus nichos de mercado (habitualmente, productos caros de alta calidad) y establecerán nuevos estándares industriales. Las instituciones y los proyectos enmarcados en esta tendencia incluyen al sector menos crítico con las transnacionales dentro del Comercio Justo, las diversas “mesas redondas” controladas por las empresas a favor de la soja sostenible, los agrocombustibles sostenibles y los criterios agrícolas sostenibles, y los sectores empresariales vinculados a la producción de alimentos orgánicos. Muchas organizaciones humanitarias, ambientalistas y de carácter social, como Pan para el Mundo, Oxfam-USA, CARE y Visión Mundial están total o parcialmente identificadas con esta tendencia reformista, puesto que sus principales fuentes de financiación son gobiernos, grandes empresas o instituciones filantrópicas neoliberales, como la Fundación Bill y Melinda Gates.

Debido a su dependencia económica de los excedentes agrícolas gubernamentales, también muchos bancos de alimentos se adhieren a esta tendencia. Más que reclamar un cambio estructural, la mayoría de ellos trabaja para incrementar y mejorar las actuales redes de seguridad social (cupones para alimentos, bancos de alimentos, ayuda alimentaria, comida-por-trabajo, etc.).

TENDENCIA POR LA TRANSICIÓN

Esta tendencia – muy vigorosa en EEUU – es probablemente la expresión de base ciudadana que más rápidamente ha crecido dentro del movimiento alimentario. Se basa en la noción de empoderamiento ciudadano y utiliza un discurso de justicia alimentaria. Este discurso, que proviene de la tradición de la justicia ambiental, denuncia las formas en que la gente de color y las comunidades desprotegidas de las áreas urbanas y rurales sufren bajo el actual sistema alimentario, e invocan la noción de una transición gradual, gestionada desde las bases, hacia un sistema alimentario más equitativo y sostenible. Las instituciones y grupos enmarcados en esta tendencia promueven la producción, el procesamiento y el consumo local de alimentos, y están embarcados en el diseño de nuevos modelos de negocios que fomenten la recuperación de las comunidades económicamente desfavorecidas. Su enfoque de la crisis alimentaria se basa en el derecho a la alimentación, el mejoramiento de las redes de seguridad y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a los sistemas alimentarios comunitarios. En Estados Unidos, las organizaciones de agricultores que se adhieren a esta tendencia son aquellas que representan a los pequeños productores que buscan apoyo para una agricultura orgánica y en granjas familiares, en lugar de una agricultura industrial en base a cultivos transgénicos. Esta tendencia ha dado origen a numerosas iniciativas locales que vinculan el acceso a alimentos saludables con la producción sostenible, entre las cuales destacan los programas “de la granja a la escuela”, los huertos urbanos, la recuperación de las “tiendas de la esquina”, los mercados comunitarios, la agricultura apoyada por la comunidad (CSA siglas en inglés) y el despliegue de mercados de agricultores dentro de las comunidades desprotegidas. Una manifestación notable de la tendencia por la transición es la creación de Consejos de Política Alimentaria (Food Policy Council) a lo largo y ancho de EEUU y Canadá. Estos Consejos reúnen a miembros de los gobiernos locales y/o estatales, del comercio local y de la sociedad civil en un esfuerzo por gestionar mejor los sistemas alimentarios locales dentro de los parámetros existentes. La participación de los jóvenes en la evaluación del sistema alimentario local, en los programas de huertos escolares y comunitarios y “de la granja a la escuela”, en los mercados de agricultores y en las campañas por la justicia alimentaria ha contribuido al enorme dinamismo de esta tendencia. Aunque la mayoría de los grupos que constituyen

esta tendencia son muy conscientes de las reglas de juego mundiales que caracterizan al sistema alimentario transnacional, son mayormente activos en los ámbitos políticos locales y menos activos en los estatales y nacionales. Su actividad en el ámbito político global es poca o nada.

LA TENDENCIA POR LA TRANSFORMACIÓN

La tendencia internacional por la transformación de los sistemas alimentarios se basa en la noción de derecho a los recursos y en la redistribución de la riqueza dentro del sistema alimentario. Su discurso se enmarca en el concepto de soberanía alimentaria y en la democratización del sistema alimentario a favor de los pobres. El modelo propuesto se sustenta en el compromiso local e internacional por el desmantelamiento del poder monopólico de las transnacionales del sector agroalimentario y por la redistribución de la tierra y de los derechos al agua, las semillas criollas y los recursos para producir alimentos. Las organizaciones que encabezan esta tendencia provienen principalmente de las históricas luchas campesinas y obreras, y mantienen fuertes lazos internacionales. El MST brasileño y Vía Campesina – federación internacional de campesinos, pescadores y pastores – son miembros emblemáticos de esta tendencia. Los activistas de esta tendencia, con frecuencia ocupan espacios internacionales donde manifestar sus reivindicaciones, como las Naciones Unidas o la FAO. Siguiendo el impulso del movimiento antiglobalización (Batalla de Seattle, Cancún, etc.) han emprendido acciones directas por todo el mundo para detener a la OMC, proteger las tierras de los campesinos de la contaminación con OMG y denunciar el acaparamiento global de tierras, y el desalojo de campesinos y pueblos indígenas por parte de las industrias extractivas y los agrocombustibles.

RESOLVER LA CRISIS ALIMENTARIA: EL DESAFÍO DE UN CAMBIO DE RÉGIMEN

La actual crisis alimentaria es un reflejo de lo ecológicamente vulnerable, socialmente injusto y económicamente volátil que es el régimen alimentario corporativo. A menos que haya cambios profundos, volverán a repetirse los ciclos de liberalización y reformas, arrastrando a los sistemas alimentarios del planeta a crisis cada vez más graves. Por más que las reformas a los sistemas alimentarios son sin duda necesarias, por sí solas no alterarán el equilibrio de poder dentro del régimen, y en ciertos casos pueden llegar a fortalecer las injustas relaciones de poder existentes. Para acabar con el hambre y estabilizar la agricultura, se deben

cambiar radicalmente las prácticas, las normas y las instituciones que configuran el actual sistema alimentario mundial. Se necesita un cambio de régimen.

El interrogante es ¿qué alianzas deberíamos establecer para facilitar dicho cambio? Los reformistas, actualmente mucho más débiles que los (neo) liberales, están esforzándose por lograr el apoyo de las corrientes a favor de la transición. De acuerdo a esta visión, los sistemas alimentarios podrán ser reformados cuando los reformistas sean más fuertes que los liberales. Tal criterio, por muy noble que sea, se basa en un supuesto equivocado y ahistórico. Los cambios de régimen no se logran mediante reformas desde dentro del mismo régimen. De hecho, las reformas al régimen tampoco se derivan de los esfuerzos de los reformistas. Las reformas del New Deal en EEUU, por ejemplo, hubieran sido inconcebibles sin la intensa presión militante, sostenida y política de los trabajadores, agricultores y demás movimientos sociales que se enfrentaron a los excesos del capital y exigieron cambios.

El desafío para el movimiento alimentario consiste en afrontar los problemas inmediatos de hambre, malnutrición, inseguridad alimentaria y degradación ambiental, sin por ello dejar de trabajar incesantemente a favor de los cambios estructurales necesarios para lograr sistemas alimentarios sostenibles y equitativos. La primera tarea ha sido ampliamente asumida, y se manifiesta en la enorme diversidad de experiencias, proyectos y organizaciones que brotan por doquier, como plantas que surgen entre las grietas del asfalto. La segunda tarea, el cambio estructural, es un proyecto mucho más difícil que requiere contrarrestar la privatización de las esferas gubernamental y pública por parte de los grandes filántropos y de las transnacionales agroalimentarias, y revertir las tendencias hacia la monopolización. Esto exige movimientos sociales suficientemente audaces, vigorosos e imaginativos como para arrebatar la voluntad política del puño de los monopolios agroalimentarios que hoy controlan los alimentos. Para constituir esta clase de fuerza social, los militantes del movimiento alimentario necesitan forjar alianzas poderosas y saber diferenciar el cambio superficial del cambio estructural.

Debido a su peso social, las organizaciones que se desenvuelven principalmente dentro de la tendencia por la transición serán las que determinarán el equilibrio político a favor o en contra del cambio de régimen. Si el equilibrio de relaciones estratégicas dentro de la tendencia por la transición se inclina hacia la reforma, el régimen alimentario corporativo se verá reforzado. Si tales relaciones tienden hacia la transformación, las probabilidades de un cambio de régimen serán mayores.

Los cambios sustanciales en el régimen alimentario corporativo se producirán cuando los transformadores que atacan las raíces del hambre y las corrientes a favor de una transición que están luchando por la defensa de sus medios de subsistencia, sus comunidades y sus dietas, sean capaces de compartir un imaginario político de cambio. La alianza entre transformadores y partidarios de una transición, tanto si desemboca en simples reformas o en una verdadera transformación, es el sendero más prometedor para acabar con los abusos del régimen alimentario corporativo.

Referencias

- HARVEY, D. *The New Imperialism*. New York, Oxford University Press. 2003.
- HOLT-GIMÉNEZ, E.; PATEL, R.; SHATTUCK, A. *Food Rebellions; Crisis and the Hunger for Justice*. Oakland/Oxford, Food First/Fahamu. 2009.
- MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 2009, 36(1): 139-169.
- POLANYI, K. *The Great Transformation*. Boston, Beacon Press. 1944.

5

A AGRICULTURA A PARTIR DO NEOLIBERALISMO: FINANCEIRIZAÇÃO, PODER CORPORATIVOS E AS AMEAÇAS À SOBERANIA ALIMENTAR¹

Yamila Goldfarb

O presente artigo foi elaborado a partir da fala realizada na mesa redonda Soberania Alimentar, Biotecnologia e Monopólio do Seminário *Terra, Alimento e Liberdade, o que você alimenta quando se alimenta?*, realizado no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo em junho de 2013.

O que busco expor neste artigo é um olhar sobre o momento atual em que vivemos a partir da noção de Regime Alimentar. Essa noção deve ser entendida como a forma em que se dão a produção, a circulação, a comercialização e o consumo dos alimentos no mundo. A análise do Regime Alimentar permite compreender o papel da agricultura e da alimentação na construção da economia capitalista mundial. O conceito de Regime Alimentar permite historicizar o sistema alimentar global, problematizar as representações lineares da modernização agrícola, sublinhando o papel fundamental dos alimentos na economia política global. (MCMICHAEL, 2009)

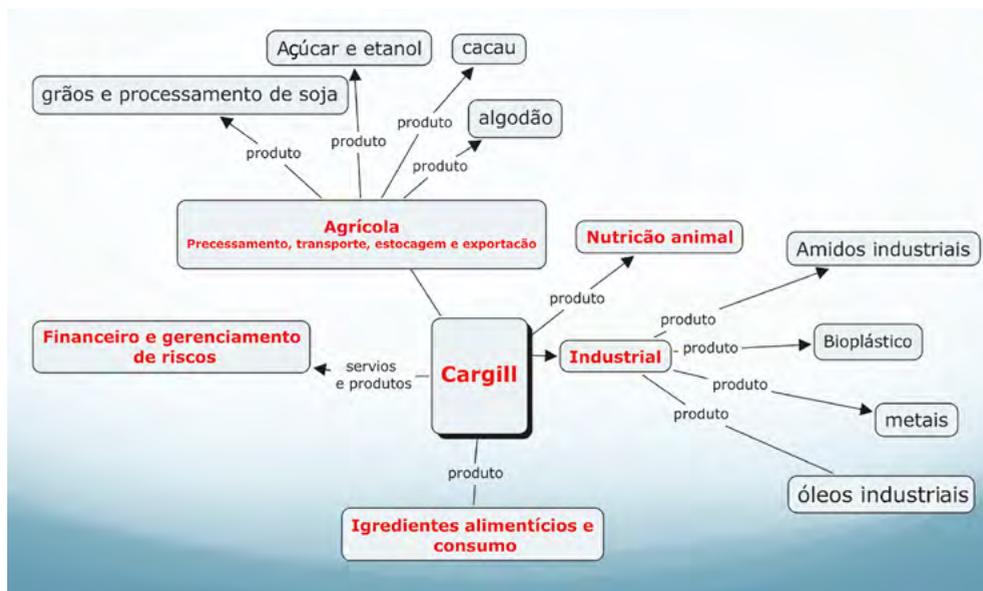
1. Publicado originalmente na *Revista Agrária* do Laboratório de Geografia Agrária DG/FFLCH/USP. (17), p. 42-58 de 2012.

Ao optar por essa metodologia, defendo uma abordagem que olha o alimento como algo fundamental no desenvolvimento do sistema capitalista porque não se pode dissociar a produção de valor e a reprodução da força de trabalho na história, da produção, circulação e consumo dos alimentos. Isso nos ajuda a compreender os padrões mundiais de circulação dos alimentos. Em suma, buscamos analisar a questão da alimentação, da produção do alimento, do comércio do alimento de uma forma mais ampla que nos permite captar a dimensão agroalimentar da geopolítica.

Atualmente, esse regime caracteriza-se pelo poder de monopólio exercido por grandes corporações transnacionais que atuam na produção, processamento e comercialização de alimentos, bem como na produção de insumos químicos e biotecnológicos e ainda na oferta de financiamento para o setor. Por isso alguns autores chamam de Regime Alimentar Corporativo. Em outras palavras as grandes corporações dominam cadeias inteiras relacionadas aos alimentos e em muitos casos, possuem braços em setores outros, como mineração, ou farmacêutico. Por tudo isso é que chamamos o atual período de Regime Alimentar Corporativo.

As imagens que seguem nos ajudam a ter um pouco da dimensão que as corporações podem chegar a ter. Na primeira imagem vemos a amplitude de atuação da Cargill² apenas no Brasil e na segunda imagem, alguns dos produtos por ela produzidos e comercializados também apenas no Brasil.

Imagem 1:



Org: Yamila Goldfarb

2. A escolha da Cargill se deve ao fato de ter sido objeto da pesquisa de doutorado da autora.

Imagem 2:



Org. Yamila Goldfarb

Pode-se então, olhar para a questão da alimentação no plano da vida cotidiana já que a alimentação está diretamente relacionada com modos de vida, com a reprodução cultural das populações, mas pode-se ainda olhar para ela no plano dos processos de acumulação de capital no mundo. E pode-se, mais do que isso, relacionar esses dois planos. Isto é, analisar como um toca ou atinge o outro.

Pensando nisso, vou expor aqui as transformações que se deram a partir dos anos 70 e 80, sem abordar portanto, os regimes alimentares anteriores:

Os anos 70 são o marco do que alguns autores como o David Harvey colocam como retomada de poder pelas elites nos países que, com o pós Grande Guerra, tinham adotado medidas regulatórias, de muita presença estatal, o que limitava o ganho das elites. As chamadas medidas Keynesianas. Vejamos.

Os Estados deveriam concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem estar de seus cidadãos. O poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado – ou se necessário intervindo ou mesmo substituindo tais processos. Para alcançar esses fins, políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como “keynesianas” foram implantadas extensamente para

suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (saúde, educação etc). Havia intervenção pública para a manutenção de uma nutrição mínima por meio de programas de alimentação materna e infantil e da criação de refeitórios para operários. Diversos esforços foram feitos para se evitar a fome da Depressão dos anos 30. É nesse momento que surge o que mais tarde seria a FAO (*Food and Agriculture Organization*). A FAO, naquele momento, gerenciava a Comissão Mundial de Alimentos que, segundo Friedmann (2000, p. 2) “*teria se tornado componente chave de uma ONU forte, se o projeto não tivesse sucumbido às disputas de poder relacionadas com a Guerra Fria e a descolonização.*”

O planejamento liderado pelo Estado e em alguns casos a posse pelo Estado de alguns setores-chave (carvão, aço, automóveis) não foi incomum. O que o projeto neoliberal pretendia, era desvencilhar o capital dessas restrições.

Houve ampliação de gastos públicos e a criação do Estado de bem-estar social. Isso, somado às intervenções ativas do Estado na economia e ao planejamento do desenvolvimento caminharam lado a lado com taxas de crescimento relativamente elevadas.

Porém, perto dos anos 1960, havia-se gerado uma crise de acumulação e o desemprego e inflação cresciam e criaram uma fase de estagflação que perduraria ao longo dos anos de 1970. As receitas provenientes dos impostos caíam mas os gastos sociais aumentavam acentuadamente. A porosidade das fronteiras dos Estados com relação aos fluxos de capital pressionava o sistema de taxas de câmbio fixas. O dólar dos Estados Unidos tinha inundado o mundo e escapado ao controle daquele país, sendo depositado em bancos europeus. Por causa disso, as taxas de câmbio fixas foram abandonadas em 1971. O ouro não mais poderia funcionar como base metálica da moeda internacional; as taxas de juros passaram a ser flutuantes e as tentativas de controlar a flutuação logo foram abandonadas.

O resultado foi a polarização do debate entre aqueles que apoiavam a social democracia e o planejamento central de um lado, e aqueles que pretendiam liberar o poder corporativo e dos negócios e restabelecer as liberdades de mercado, do outro. Em meados dos anos 1970, os interesses desse segundo grupo passaram à frente. A neoliberalização foi a maneira de restaurar as condições de acumulação do capital. Mais tarde, nos anos 1990, isso convergiria no que se chamou Consenso de Washington. Ou seja, a estratégia para essa retomada de poder foi a implementação tanto no campo ideológico como econômico, do neoliberalismo.

A partir daí, desmembram-se diversas consequências para a questão da alimentação, da agricultura e conseqüentemente para o meio ambiente. Vamos falar um pouco delas:

A redução da intervenção do Estado na produção e comercialização de alimentos vai ajudar a conformar o regime Alimentar Corporativo. O atrelamento da produção de alimentos ao sistema financeiro tornou-se maior na medida em que os governos reduziram a sua participação na regulação do mercado e eliminaram as empresas estatais responsáveis pela administração de estoques reguladores. Burch e Lawrence (MCMICHAEL, 2009, p. 158) afirmam que o que há de novo no Regime Alimentar Corporativo é o papel *“desempenhado por uma série de instituições e instrumentos financeiros que possuem a capacidade de voltar a organizar as distintas etapas da cadeia de produtos agroalimentares e de modificar os termos e condições em que os outros atores da cadeia podem operar”*

Segundo McMichael, as grandes corporações submetem a produção à uma lógica especulativa e buscam tirar proveito dos preços em alta, agravando as crises de abastecimento alimentar. Elas controlam os preços que são pagos aos produtores e os preços que são cobrados no mercado. Basta ver a capacidade que as corporações possuem de armazenar milhões de toneladas de grãos, segundo a Companhia Nacional de Abastecimento. Mas não é apenas o controle da compra e venda de determinadas *commodities* que caracteriza o poderio das corporações do setor agroalimentar. A partir da década de 1970, essas corporações passam a impulsionar em nível mundial, um processo de transição tecnológica à biotecnologia, e em especial, em direção à engenharia genética. Novos pacotes tecnológicos que demandam alto investimento de capital por hectare, com alto uso de insumos externos e baixo uso de mão de obra, são usados para que, por meio de monoculturas, se possam obter produtos uniformes adequados à cadeia de processamento industrial. Evidentemente quem vende esses pacotes são as mesma corporações que irão processar o produto.

A retirada do Estado como financiador e articulador do processo de modernização conservadora do campo a partir da adoção das políticas neoliberais e da crise fiscal do Estado foi um fator determinante para a financeirização da agricultura no Brasil. A crise fiscal era marcada por dívida pública (tanto interna como externa) elevada e uma poupança pública sempre negativa (diferença entre receita e despesa corrente).

[...] ocorreu um processo rápido e algo caótico de demolição dos aparatos de Estado constituídos desde 1930 em distintas instâncias da política agrícola: as instituições por produto e os subsistemas de regulação funcional do setor rural. (DELGADO, 1993b, p. 15, *apud* MAZZALI, 2000, p. 34)

As instituições por produto (IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool, IBC – Instituto Brasileiro do Café, Monopólio do Trigo) foram extintas e seus sistemas de regulação comercial e produtiva foram transferidos a outros organismos ou simplesmente extintos. Ao mesmo tempo, com relação às instituições estratégicas ligadas ao financiamento (SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural, PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos) e ao apoio tecnológico (Embrapa, Embrater),

Delgado ressalta que *“as mudanças havidas apontam na direção de uma substancial redução dos recursos orçamentários do governo federal, reduzidos a valores entre 1/3 e 1/2 daquilo que foram em 1987 e a valores ainda bem menores quando confrontados com indicadores do final dos 70.”* (DELGADO, 1993b, p. 16)

Se considerarmos que o Estado situava-se no centro do padrão de desenvolvimento agroindustrial, inaugurado em meados dos anos 1960, como patrocinador, legitimador e financiador das articulações entre os diferentes agentes econômicos, a desarticulação do seu aparato de regulação, sem que se defina um novo papel, representou uma desorganização dos interesses [de determinados] setores rurais e, mais significativamente, uma reorientação no comportamento desse agente. (MAZZALI, 2000)

A partir dos anos 1980, esse padrão de desenvolvimento tecnológico, o estilo de inserção da agricultura no mercado internacional e o perfil de intervenção estatal sofreram grandes modificações. Marca o novo período, segundo Mazzali, a ampliação considerável do campo de ação por parte dos diferentes capitais com interesses na atividade agroindustrial. Com a diminuição do papel interventor e articulador do Estado, abriu-se espaço para articulações pensadas a partir de setores privados. Fica claro aqui o processo de transição para o Regime Alimentar Corporativo.

Se tomarmos essa interpretação como base, podemos dizer que o aumento de poder ou o maior grau de autonomia e de interferência das instituições privadas são resultado da “retirada” do Estado de seu papel interventor e regulador. Mas é preciso ter um cuidado. Devemos considerar que o que ocorre com o Estado não é algo ao acaso, mas sim algo que, em parte, foi também articulado, negociado e posto em prática, justamente por instituições privadas e interesses corporativos. O cuidado deve existir para não se “naturalizar” a maior atuação das grandes empresas como se isso fosse apenas uma reação a um contexto externo a elas, quando na realidade, sabemos que essa separação tão clara entre setores privados e Estado não existe de fato.

Outro aspecto muito importante dessa reconfiguração é a transformação das articulações entre fornecedores, distribuidores e clientes e o fato de que houve a implementação por parte da agroindústria de novos mecanismos de financiamento e de comercialização da safra, ocupando um espaço deixado pelo Estado. A indústria passou a se constituir como importante agente financeiro no campo. Isso é chave para o estabelecimento do Regime Alimentar Corporativo. Vejamos:

A partir de 1979, com a crise fiscal do Estado verificou-se além do fim do subsídio ao crédito agrícola, uma contínua redução das disponibilidades de recursos oficiais. Ademais, a prometida adoção de uma política mais ativa de garantia de preços mínimos não se efetivou, uma vez que *“observou-se ao longo da década uma redução ou quase eliminação dos recursos do EGF (Empréstimo do Governo Federal) para*

a soja (movimento que se verificou para todos os produtores agrícolas), como reflexo inequívoco do agravamento da crise fiscal brasileira” (CASTRO, 1993, p. 86).

Os mecanismos de financiamento que passaram a ser utilizados foram os ACC – Antecipação de Contrato de Câmbio, e as compras por meio de trocas por fertilizantes e sementes. Essas estratégias foram formas de garantir a disponibilidade de grãos por parte das agroindústrias. Cargill e Quintella passaram a ser importantes viabilizadoras das lavouras de soja da Região Centro-Oeste por meio da compra antecipada de safra, com a entrega de insumos para pagamento futuro em grãos.

A mesma estratégia passou a ser utilizada pelos produtores para adquirir bens de maior valor como tratores. Um exemplo se deu entre a Maxion, empresa fabricante de colheitadeiras e tratores e a Cargill. Elas criaram um sistema de troca de seus produtos no qual a Cargill adquiria os grãos para venda futura e os recursos eram repassados a Maxion, que entregava o bem ao produtor agrícola. Como coloca Mazzali, isso exigia uma complexa engenharia financeira. Os produtores passaram a comprar um trator, por exemplo, com certificados futuros de soja. O revendedor de tratores entregava o certificado ao banco e recebia dinheiro. Mas o banco, por sua vez, repassava esses certificados para uma *trading* e recebia títulos emitidos por essas empresas exportadoras. (MAZZALI, 2000)

As dificuldades de acesso ao crédito não apenas estimularam as vendas antecipadas, como criaram todo um mercado de especulação sobre as dificuldades do produtor. Inúmeras formas de agiotagem a juros elevados foram surgindo, realizadas por agentes não ligados à produção agrícola, tais como corretores de imóveis, médicos etc. Além do financiamento realizado por cerealistas, vendedores de insumos e comerciantes ligados à produção agrícola. Em 1994, o mecanismo de compra antecipada ganha um sistema mais “sofisticado” com a criação da CPR – Cédula do Produto Rural, que podia ser comercializada na BM&F.

Principais pontos da cartilha neoliberal, as privatizações e a liberalização do mercado possibilitaram a expropriação de ativos públicos e a sua entrega ao mercado para que o capital sobreacumulado se encarregasse de utilizá-los. Como coloca Harvey (2011), esse movimento desencadeou a descoberta de inúmeras arenas em que se pudessem executar privatizações. Acrescentamos aqui o caso das sementes, da cultura e do saberes tradicionais como exemplos.

Entendemos que a lógica e os interesses do capital financeiro não apenas permeiam o capital produtivo, mas o dominam. Exemplo disso é a questão da especulação com *commodities*, que faz com que os alimentos virem ativos. A comida entra na roda financeira como qualquer outro ativo e perde o status de alimento, de uso, passa a ser só um elemento de troca.

A inclusão de produtos agropecuários no mercado futuro de *commodities* foi feita inicialmente com o objetivo de responder à necessidade de cobertura de risco de preço, transferindo o risco da produção para agentes especuladores do mercado

financeiro. O aumento do volume de capital especulativo e a decisão dos estados nacionais de não mais investirem em estoques reguladores fez dos produtores rurais reféns dos preços estipulados pelos especuladores financeiros, que transformam definitivamente a comercialização de produtos agrícolas em um negócio, onde a garantia de acesso da população aos alimentos é o que menos importa.

As consequências disso são conhecidas: frequentes períodos de carestia de alimentos; aumento da insegurança alimentar; mudança nas políticas de abastecimento dos países, como, por exemplo, o abandono da política de estocagem de produtos agrícolas, o que permitia a intervenção do Estado no controle do preço dos alimentos; revoltas populares etc.

O atrelamento da produção de alimentos ao sistema financeiro tornou-se maior na medida em que os governos reduziram a sua participação na regulação do mercado e eliminaram ou reduziram a importância das empresas responsáveis pela administração dos estoques reguladores (MARQUES, 2011). Esse fato, somado à inexistência de estoques reguladores é responsável pelo aumento dos preços dos alimentos das últimas décadas o que tem gerado as tantas crises alimentares pelo mundo. Não devemos negligenciar também o aumento no preço do petróleo como fator que estimulou o aumento do preço dos alimentos. No entanto, consideramos os primeiros dois fatores mais marcantes.

Sendo assim, se os países passam a priorizar a produção do que é mais interessante do ponto de vista dos mercados internacionais e não do ponto de vista do consumo interno; se os países deixam de possuir estoques públicos que garantam a manutenção dos preços numa faixa viável tanto para consumidores como produtores; se permite-se que se especule com o preço dos alimentos no mercado financeiro, como é possível garantir que exista o acesso ao alimento por parte da população? Frente a isso, garantir a soberania alimentar significa garantir a regulação dos mercados e o investimento no mercado interno. Mais do que isso. Significa a necessidade de se impedir que o alimento entre na roda do mercado financeiro como simples ativo, posto que é algo essencial à vida. Sem isso, populações inteiras ficarão sempre a mercê do interesse de grupos econômicos que não possuem compromisso algum com a soberania alimentar.

Outro aspecto importante desse regime e que se relaciona diretamente com tudo o que foi exposto até agora é a questão da mudança nos padrões alimentares, em especial na Ásia. O que vai marcar muito este nosso período é o aumento do consumo das carnes que vão, por sua vez, serem alimentadas com rações de soja ou milho. Trata-se da ocidentalização dos padrões alimentares com o aumento do consumo de carnes (bovina, suína e a de frango também). É importante lembrar que em muitas regiões isso significou uma melhora dos níveis nutricionais, mas em outras significou uma piora da qualidade nutricional ou a transformação na cultura alimentar.

Cabe agora refletir sobre como as grandes corporações conseguem colocar isso no mundo, isto é impor os seus interesses para o mundo. Elas fazem isso fazendo com que seus interesses apareçam como sendo o interesse da sociedade:

Kneen (2002) descreve como uma das estratégias da Cargill é cultivar relações com todos os níveis de jurisdições políticas, de prefeitos a presidentes e primeiros ministros. Ele afirma ainda que ela nunca foi tímida em toda sua história em dizer aos governantes de qualquer nível, públicos ou privados, o que eles deveriam fazer. “Às vezes isso é vestido em termos de desenvolvimento econômico, às vezes em termos humanitários e frequentemente descaradamente como interesse próprio.” (KNEEN 2002, p. 9 – tradução nossa.) Junto aos sistema de comercialização dos excedentes agrícolas do norte, ocorreu a proliferação da agroexportação dos países do sul, muitas vezes sob o mando das políticas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial em nome da máxima “alimentar o mundo”. (MCMICHAEL, 2009, p. 154)

Curiosamente essa é uma expressão central na missão da Cargill, descrita em seus sites oficiais e relatórios anuais. Um exemplo é o nome do relatório anual de 2012 sobre responsabilidade social da Cargill América Central: Nutriendo el futuro. O discurso político da Cargill é muito revelador de sua atuação. Kneen faz uma ampla pesquisa dos discursos de seus representantes em Invisible Giant. Transcrevo aqui dois fragmentos cujo argumento chama atenção. O primeiro é uma fala de Withney MacMillan, presidente da Cargill durante 18 anos (até 1995):

É um erro acreditar que a maior necessidade da agricultura no mundo em desenvolvimento é desenvolver a capacidade de cultivar alimento para consumo local. Isso é um equívoco... Países devem produzir o que melhor produzem, e comercializá-lo... Agricultura de subsistência encoraja mal uso e danos ao meio ambiente. (KNEEN, 2002, p. 10 – tradução nossa)

Na mesma linha podemos ver a fala de seu vice-presidente Robbin Johnson:

Romper com o ciclo de pobreza significa mudar da agricultura de subsistência para a agricultura para comercialização. A Agricultura de subsistência estanca o crescimento da renda dos camponeses; deixa populações fora do comércio de alimentos e portanto mais vulneráveis aos desastres nas safras, e prejudica o meio ambiente por meio do uso excessivo dos frágeis recursos naturais. (Idem, p. 10)

Vemos que existe não apenas uma clara oposição à agricultura de subsistência, ou, como afirma Kneen, a tudo o que represente uma alternativa a ser incorporado pelo sistema de dependência da Cargill, mas uma conotação pejorativa da agricultura camponesa ou se preferirem, da pequena e média produção. Afinal a

subsistência permite que se sub exista. Ignora-se portanto que é nas pequenas e médias propriedades que se produz a maior parte dos alimentos consumidos no mundo e que é nessa áreas que se emprega mais gente. No entanto, uma das estratégias da empresa foi e ainda é, a de associar a sua imagem ao combate à fome. Frases como “ajudamos a alimentar o mundo” podem ser encontradas frequentemente em seus relatórios e folders corporativos. Nesse sentido ela afirma que sua missão é prover de alimento o mundo e combater a fome e sustenta essa visão em dois argumentos principais:

- A produção e a distribuição local de alimento é vulnerável às instabilidades das condições locais, que vão desde o clima, passando por pestes até desordem civil.
- A maior produção agrícola alcançada por meio de economias de escala decorrentes da especialização de culturas específicas e métodos de alimentação animal mais eficientes podem tanto aumentar os rendimentos agrícolas como reduzir os preços ao consumidor.

Na fala de MacMillan notamos o uso dessa ideia:

Companhias como a Cargill [...] fazem coisas que vão ao coração do nosso problema da fome. Nós trazemos bens e serviços necessários à população para seu bem-estar. Nós criamos mercados que de outra forma poderiam não ser viáveis. Nós trazemos capital necessário e transferimos tecnologia e conhecimento que agregam eficiência ao mercado e transferimos os ganhos econômicos dessa eficiência agregada às pessoas das quais compramos e para as quais vendemos. (KNEEN, 2002, p. 10 – tradução nossa)

Historicamente a Cargill se utilizou desse discurso para ampliar a possibilidade de comercialização de grãos, como por exemplo a venda por meio do programa Food for Peace (mais conhecido como PL 480, de 1954). Segundo dados da ONG indiana Research Foundation for Science, Technology and Ecology, 7 dos 10 países que receberam essa ajuda ao longo das décadas de 60 e 70, tornaram-se 7 dos 10 melhores clientes para os grãos estadunidenses. Esse Programa de Ajuda minou a competição existente dos grãos nesses países, segundo a ONG. (CORPORATE WATCH, 2001) Esse programa fez, conforme George (1978) com que o óleo de soja fosse introduzido em países que até então consumiam prioritariamente o óleo de oliva ou manteiga, como Espanha ou Tunísia.

Mais recentemente, na década de 1990, dada a óbvia incapacidade de os países industrializados reduzirem a fome tanto em seus próprios países como nos demais, a Cargill tem “reduzido sua elevada visão de alimentar o mundo para uma tarefa

mais mundana de proporcionar soluções aos seus clientes...” (KNEEN, 2001, p. 14) Mas essas “soluções” não deixam de ter um papel estratégico para o desenvolvimento da empresa. A Cargill teve papel fundamental ao pressionar o governo dos EUA a retirar gradativamente os programas de apoio ao agricultor e implementar a lei conhecida como *Freedom to Farm*, cunhada de *Freedom to Fail* por seus críticos. Essa lei, que retirava gradualmente os subsídios do governo mas deixava os produtores livres para decidirem o que e quanto produzirem, fez com que a Cargill pudesse comprar mais barato a produção dos agricultores ao mesmo tempo em que os deixou expostos às flutuações do mercado interno.

Segundo Araghi (2009), Daniel Amstutz, chefe executivo da Cargill foi um participante importante das negociações do GATT, que mais tarde viria a se tornar a OMC (Organização Mundial do Comércio) com relação à elaboração dos acordos sobre a agricultura. Mais tarde, ele foi encarregado de redigir as políticas de agricultura e alimentação da constituição do Iraque. Segundo documento da Corporate Watch, a Cargill tem um papel importante nos conselhos consultivos do governo dos EUA. Recentemente, a física indiana Vandana Shiva, conhecida militante contra os transgênicos, afirmou em entrevista que o vice-presidente da Cargill foi designado para escrever a lei de comércio e agricultura dos EUA. Dave Ostendorf, diretor de um grupo que defende o direito dos produtores rurais de Iowa, afirmou que não há dúvida de que durante a administração Reagan, a Cargill foi chamada para dar “pitacos”, tanto na política agrícola nacional como na internacional. E completou dizendo que muitos dos funcionários do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA), e até mesmo membros do Congresso, estão “no bolso da Cargill”. (multi-nationalmonitor.org)

O que é importante destacar aqui é o papel que corporações como a Cargill possuem no desenho de um sistema global de circulação e troca de valor. Como esclarece Araghi (2009), o GATT, instância na qual a Cargill esteve tão presente, pode ser entendido como um acordo entre os EUA e a Europa para resolver suas crises de superprodução, fazendo do sul global seu mercado para escoar excedentes por meio de *dumping*.

Frente a esse quadro, pensar na soberania alimentar significa inevitavelmente pensar em fazer frente a esse poder corporativo e devolver ao estado o seu papel regulador. O que se produz, como se produz e por quem é produzido não pode ser definição puramente de mercado. Para tal, é preciso vencer o *lobby* dos grandes grupos e garantir a participação ampla e plural na definição das políticas públicas do setor alimentar.

Referências

- ARAGHI, F. *Food regimes and the production of value: some methodological issues*.
- BELIK, W. Agroindústria e reestruturação industrial no Brasil: elementos para uma avaliação. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, 1994, 2008, v. 11, n. 1/3, p. 58-75.
- _____; MALUF, R. S. (Orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar. Os limites da liberalização*. Instituto de Economia Unicamp e CPDA. Campinas, 2000.
- CARGILL. *Revista Cargill*, 2011, nº 27, ano 31, São Paulo, jun/jul.
- CHESNAIS, F. *A mundialização Financeira: gênese, custos e riscos*. Editora Xamã, São Paulo, 1999.
- _____. *A Mundialização do Capital*. Xamã Editora, São Paulo, 1996.
- DELGADO, G. C. *Capital financiero e agricultura no Brasil: 1965-1985*. Campinas: Ícone, 1985.
- FRIEDMANN, H. From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. In: F. H. Buttel and P. McMichael, eds. *New directions in the sociology of global development. Research in rural sociology and development*, Vol. 11. Oxford: Elsevier, 2005, pp. 229-67.
- GOWAN, P. *A roleta Global*. Editora Record. Rio de Janeiro, São Paulo. 2003.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo Edições Loyola. 2011.
- JÚNIOR, O. M. *As tendências mundiais recentes da indústria processadora de alimentos*. *Revista Pesquisa & Debate*, volume 10, número 1(15), p. 5-40, 1999.
- KNEEN, B. *Invisible Giant. Cargill and its transnational strategies*. Londres editora Pluto Press, 2002.
- LLAMBÍ, L. Reestruturaciones Mundiales de la Agricultura y la Alimentación. El papel de las transnacionales y los grandes estados. *Revista Agroalimentária*. N. 1, Setembro 1995. disponível em www.saber.ula.vr/ciaal/agroalimentaria/
- MARQUES, M. I. M. O novo significado da questão agrária. *Anais ENANPEGE*. 2011.

- MAZZALI, L. *O processo recente de reorganização agroindustrial: do complexo à organização “em rede”*. São Paulo Editora Unesp, 2000.
- MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 2009, 36: 1.
- _____. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. *Agric Hum Values*, 2009, 26: 281-295
- PAULANI, L. A autonomização das formas verdadeiramente sociais na teoria de Marx: comentários sobre o dinheiro no capitalismo contemporâneo. *Revista ANPEC*, 2009, disponível em www.anpec.org.br/encontro_2009
- PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e Impérios Alimentares*. Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2008.
- ROBERTS, P. *O fim dos alimentos*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier, 2009.

6

INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA: A POSSIBILIDADE DE UMA AÇÃO ÉTICA A FIM DE MATERIALIZAR A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA¹

Davi Augusto Santana de Lelis; Giovani Clark

I. Introdução

Desde 1500 o setor agrícola tem sido um importante mecanismo de crescimento econômico no Brasil. Os primeiros invasores portugueses se dedicaram à atividade extrativa, em especial à da árvore que viria a nomear esta terra, o pau-brasil. Ao aprenderem em como lidar com a terra e o clima, bem como a subjugar os povos que já habitavam a floresta, (indígenas), ou que, coercitivamente, vieram a habitar (africanos), os portugueses e demais europeus realizaram outras atividades igualmente lucrativas: cana-de-açúcar, algodão, fumo, borracha, cacau, café. Os nativos deram ainda prosseguimento as culturas da soja, milho, feijão, mandioca, laranja etc. O setor agrícola, em seus diversos ciclos de expansão, transcendeu a sua natureza regional e impactou o Brasil, a América Latina e o Mundo.

1. Publicado originalmente na *Revista Brasileira de Políticas Públicas* da UNICEUB. V. 06, nº 2 em 2016.

Não obstante a importância da agricultura na economia nacional e existência, no setor, de uma aguda e secular intervenção estatal por intermédio de políticas públicas de alcance nacional e internacional, a Ciência do Direito pátria quase não versa sobre o tema em suas pesquisas e publicações. Constatação intrigante em face dos inúmeros instrumentos legais que versam sobre o setor agrícola, iniciando-se pela Constituição brasileira que impõe a reforma agrária, a função social das propriedades de produção e o planejamento da política agrícola, dentre outros comandos, passando, ainda, por criação de empresas estatais de pesquisa e apoio e terminando por decisões judiciais relevantes à agricultura.

Analisando-se as intervenções estatais no setor, nota-se que as políticas desenvolvidas têm, geralmente, fins meramente utilitaristas² e, indo além dos textos legais planejadores, não é “claro” a quem o benefício da política pública é dirigido ou se estão comprometidas com a efetivação da nossa Constituição. Seria a política pública voltada para o mero trabalhador, desprovido de terra e recursos, procurando o controle dos meios de produção? Ou estaria aquele um passo atrás, em busca de um confronto que lhe dê reconhecimento perante o nosso Estado Democrático de Direito? Seria possível identificar alguma política pública capaz de conferir um aspecto moral à luta por reconhecimento no meio rural e, por consequência, em prol da materialização do texto constitucional?

O presente trabalho tem o objetivo de traçar um breve histórico das políticas econômicas estatais no setor agrícola, iniciando os apontamentos nos anos 1990 e findando a análise no ano de 2012. Pretende-se identificar a natureza da intervenção estatal na agricultura investigando em que eixos as ditas políticas públicas atuam. Para tanto, serão analisados os Planos Plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e Dilma Rousseff (PPA 2012-2015), questionando as intervenções em face da concretude aos comandos constitucionais.

É importante alertar que se trata de pesquisa eminentemente documental, versando sobre políticas econômicas planejadas a um setor específico (agrícola) e em um espaço de tempo previsto acima, dentro do marco teórico do Direito Econômico, partindo-se dos ensinamentos do seu introdutor no Brasil, Prof. Washington

2. O termo *utilitarista* é utilizado para designar as ações estatais pautadas pelo signo da eficiência econômica. Busca-se, assim, delimitar, por meio do uso do termo, o que é uma política pública utilitarista, aquela que se preocupa tão somente com o resultado positivo no balanço econômico, que quantifica e permite a barganha de direitos, que ignora questões que não podem ser matematizadas, como a emancipação da população, a liberdade do indivíduo, a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações. Em contrapartida, a política pública ética será aquela que demonstra preocupação com a alteridade, a emancipação popular, a preservação ambiental, a diversidade genética na produção do campo, com o pluralismo produtivo, com a ação estatal livre de ideologias puras advindas da economia, mas em busca da concretude da constituição. Assim, a política utilitarista busca a eficiência, apenas um primeiro critério de mínimo bem-estar e a certeza de que não está havendo desperdício de recurso. Entretanto, essa maneira de se elaborar políticas públicas pode não ser justa.

Peluso Albino de Souza, inclusive de seu método analítico substancial. Utiliza-se, também, as significativas contribuições da sociologia rural, explanadas por Zander Navarro e Sergio Schneider.

II. PANORAMA DO SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO NOS ANOS 1990

Durante muito tempo, por influência da *revolução verde*³, o progresso rural era associado ao conjunto de ações que o Estado e organismos internacionais destinadas à intervenção em regiões rurais atrasadas que não conseguiam se inserir no processo de modernização mundial. Somente na década de 1990, é que uma mudança de enfoque ocorreu⁴. Até essa década, como evidenciam Schneider, Shiki e Belik⁵, as políticas públicas brasileiras voltadas ao setor rural fundamentavam-se nos mesmos pressupostos: a busca pela modernização agrícola e o papel ativo do Estado.

Constata-se que o período entre meados da década de 1960 até 1990 compreende o processo de modernização agrícola brasileiro, chamado de Modernização Conservadora⁶. Segundo Delgado⁷, esse processo foi marcado por uma elevação significativa nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e diversificação desta, e, ainda, expressiva alteração no padrão técnico

3. A revolução verde significou a supremacia da *techne*: A transferência de tecnologia era o mote, e o objetivo era aumentar a produtividade agrícola e acabar com a fome por meio de melhoramento de sementes, uso de agrotóxicos, máquinas e tudo que a técnica (conhecimento alçado a finalidade humana) pudesse produzir (BECHARA, Miguel *apud* FONSECA, Maria Tereza Louza. *Extensão Rural: uma educação para o capital*. São Paulo. Edições Loyola. 1985. p. 39-40). A produtividade aumentou, entretanto, isto não significou o fim da fome, mas sim a chegada dos transgênicos e dos agrotóxicos mais fortes para evitar as doenças resistentes à monogénia. A promessa da tecnologia moderna se transformou em ameaça: Talvez tenha faltado um norte ético, nos moldes de Jonas (JONAS, H. *O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006).

4. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 512.

5. SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.

6. MUELLER, C. C.; MUELLER, B. *The evolution of agriculture and land reform in Brazil: 1950-2006*. CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, Urbana-Champaign, 2006. [Proceedings...] Urbana-Champaign: University Of Illinois, 2006.

7. DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas. In: *Revista paraense de desenvolvimento*. Curitiba, n; 108, p. 25-32. Jan-jul. 2005.

da agricultura. Essa dinâmica, de acordo com Lavinias e Cobo⁸, deixou à margem das políticas públicas a agricultura familiar, gerando grandes desequilíbrios econômicos e sociais na nação. As novas configurações vigentes a partir do final da década de 1980, mais precisamente do início da década de 1990, entretanto, trazem importantes implicações sobre o assunto.

Um importante marco refere-se à promulgação da Constituição Federal de 1988, com um conjunto de direitos sociais que colocaram em voga a proteção social a grupos da população antes à margem do processo, como os residentes em áreas rurais⁹. As regulamentações estabelecidas surtiram efeitos sobre a descentralização política e financeira, com a responsabilização dos municípios pela implementação de boa parte das políticas públicas de saúde, educação e segurança¹⁰. Inserem-se como importantes nesse contexto a normatização das aposentadorias rurais, a demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas, a regulação de atividades extrativistas em áreas públicas e medidas contra o trabalho infantil¹¹. Dedecca¹² ressalta a relevância dessas ações públicas ao enfatizar a suas contribuições para que o problema da pobreza rural no Brasil não seja ainda mais expressivo nos dias atuais.

O início da década de 1990, ainda, assistiu ao quase total esgotamento do crédito rural, o principal indutor da política de modernização agrícola das décadas anteriores¹³. Além disso, a alteração da política de preços mínimos, quando o preço único foi eliminado, a decretação de uma maior abertura da economia e o lançamento do Plano Real foram importantes modeladores da política agrícola vigente. Segundo Mueller¹⁴, a partir desses anos, tem-se uma nova fase, marcada pela abertura da

8. LAVINAS, L.; COBO, B. Alcance e Limite das Políticas Sociais para o Combate à Pobreza: Desafios do mundo rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desafios para as políticas públicas* (Org.), v. 16, Brasília: IICA, 2012.

9. MAIA, A. G. *et al.* Impacto dos Rendimentos de Aposentadoria e Pensão na Redução da Pobreza Rural. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, 46, 2008, Rio Branco. *Anais...* Brasília, DF: SOBER, 2008.

10. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-Setembro 2010.

11. SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.

12. DEDECCA, C. S. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desafios para as políticas públicas* (Org.), v. 16, Brasília: IICA, 2012.

13. GONZALEZ, B. C. R.; COSTA, S. M. A. L. Agricultura Brasileira: Modernização e desempenho. *Teoria Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 5, nº 10, p. 7-35, maio 1998.

14. MUELLER, C. C. A política agrícola no Brasil: Uma visão de longo prazo. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, jul. 2010.

economia ao exterior e pelo “abandono” da postura intervencionista do governo na agricultura.

Desse modo, a década de 1990 marca o início de novas concepções sobre o desenvolvimento rural, com importantes mudanças no foco e entendimento do processo. Essas alterações desdobraram-se em políticas estatais direcionadas a assuntos até então pouco tratados: reforma agrária, crédito para agricultores familiares, apoio aos territórios rurais e ações de inclusão de mulheres, jovens, aposentados e negros¹⁵.

Três fatores associam-se, de maneira mais intrínseca, ao processo de mudanças de concepções quanto ao “desenvolvimento rural”, conforme Schneider, Shiki e Belik¹⁶. A primeira alteração importante refere-se à mudança na própria visão do que se entendia por desenvolvimento rural, desatrelando-o da ideia de que se tratava, apenas, de uma questão de assistência social ou políticas pró-pobres em áreas marginalizadas. Segundo, o papel ativo dos agentes locais rurais passou a ser priorizado para o desenho, planejamento e implementação das políticas públicas. O terceiro aspecto relaciona-se à incorporação da noção de desenvolvimento rural sustentável.

Esses fatores foram responsáveis por iniciar um processo de mudança que continua a acontecer desde a década de 1990, com relevantes implicações sobre as políticas públicas do setor. Dessa forma, com base nos padrões de intervenção do Estado e no modo pelo qual esses se desenvolveram, podem-se distinguir três gerações¹⁷ de políticas brasileiras de “desenvolvimento rural” a partir desses anos¹⁸. A primeira geração corresponde ao período entre 1993 e 1998 e é caracterizada pelo delineamento de novas políticas públicas com o foco em assentamentos, reforma agrária e crédito para pequenos agricultores familiares. É nessa geração que se enquadra a política públicas dos anos 1990. A segunda geração de políticas para o desenvolvimento do meio rural é alocada no início da década de 2000 e tem como referência a política social e assistencialista. A terceira geração de meados de 2005 até o presente, tem referencial de construção de mercados para a segurança

15. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010.

16. SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.

17. As gerações não encerram seu ciclo ao advento de seus termos, continuam funcionando e sofrem ajustes e/ou alterações em sua formulação e aplicação, conforme GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: *RESR*. Piracicaba-SP. Vol. 52. Supl. 1. p. S125-S146. 2014 – Impresso em fevereiro de 2015, p.S128.

18. SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.

alimentar e sustentabilidade ambiental, conforme se mostrará no estudo dos PPAs. Logicamente, o grande capital rural não foi esquecido pela intervenção estatal.

Outro fator importante a ser considerado no período é a criação do Plano Real. Os anos que antecedem a maturidade do Plano Real e a nitidez de uma política de governo preocupada com o crescimento modernizante¹⁹ são definidores do cenário atual do setor agrícola. O panorama dos anos 1990 retrata que o dito Plano, em um primeiro momento, desestabilizou a agricultura, com “desestímulo às operações em ativos financeiros, com consequente fuga em direção a ativos reais e estoques de produtos agrícolas”²⁰. Entretanto, o “Plano Real” mostraria que o susto inicial era, apenas, medo de fantasmas – permanente taxa de inflação e instabilidade macroeconômica. Em geral, o Plano Real teve um efeito estimulante²¹. Permitiu o redesenho da política agrícola, possibilitando a criação de instrumentos posteriores de combate à fome e à pobreza.

Em especial, pode-se relatar o Plano Safra 1995-1996, que: (i) Aboliu a Taxa Referencial²² (TR) e aderiu a taxa de juros fixa em 16% ao ano; (ii) aboliu a equivalência-produto²³; (iii) renegociou a dívida agrícola; (iv) aumentou a oferta do

19. BERCOVICI, G. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

20. REZENDE, G.; KRETER, A. C. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 193.

21. REGO, J. M.; MARQUES, R. M. *Economia brasileira*. REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (orgs.); LACERDA, A. C.; BOCCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R. M. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 238, apontam que o “Plano Real” é até então a melhor experiência de estabilidade da economia brasileira. Na fase pós Real a inflação caiu, o ambiente econômico se tornou estável e previsível, mas alguns problemas ainda se fazem presentes como a carência de poupança interna, baixo crescimento e necessidade de reformas macroeconômicas. Ademais, existem críticas severas, como do Prof. João Antônio de Paula, ao dito “Plano” por ele aprofundar a nossa dependência externa, desindustrializar a nação, aumentar a dívida interna e o desemprego (PAULA, J. A. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, J. A. (org.). *Adeus ao desenvolvimento: A opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, Parte I, p. 17-35).

22. A TR foi instituída pela Medida Provisória nº. 294 de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei nº. 8.177 de 1º de março de 1991. O Banco Central determina que a TR seja calculada por aplicadores correspondentes à Taxa Básica Financeira (TBF), que por sua vez é calculada pela remuneração de certificados e recibos de depósito bancário. Todos os dias o BC calcula a TBF que por sua vez influencia a TR. Informações disponíveis em: FRALETTI, P. B. *Ensaio sobre taxas de juros em reais e sua aplicação na análise financeira*. Universidade de São Paulo, tese de doutorado, 2004, p. 104-107). Por esta lógica não era possível saber quanto seria o índice a ser aplicado. Os juros fixos simplificaram a situação de negócios no setor agrícola.

23. A prática da equivalência-produto consistia em fazer, no ato da concessão do empréstimo um cálculo da quantidade equivalente do produto financiado, dividindo o valor total do financiamento, acrescido de despesas e juros, pelo preço mínimo vigente. “No vencimento do empréstimo seria facultada ao tomador a liquidação de seu débito mediante entrega de documento representativo

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); (v) criou a Modernização da Frota Máquinas e Equipamentos Agrícolas (MODERFROTA) e; (vi) promoveu o Prêmio de Escoamento do Produto²⁴ (PEP), de modo que o Estado se dispôs a pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo a quem adquirisse o produto do agricultor²⁵.

O Plano Safra 1996-1997 também adotou medidas que fomentaram o setor: (i) A instituição do contrato de operações de venda para evitar a associação imediata de preços e recursos; (ii) a desregulação do mercado que criaram uma concorrência interna e externa tornando a estrutura do setor agrícola mais competitiva²⁶.

O problema foi a supervalorização do dólar, política cambial que durou até 1999. Após esse ano, já inaugurando o século XXI, não havia mais pressão no câmbio e o setor agrícola passou a ter maiores taxas de crescimento. Em suma, a década de 1990 representou aumento de produção, queda dos preços e a continuidade do Estado como um dos principais compradores da produção agrícola. Por sinal, persistiu a intervenção estatal direta e indireta no setor.

Nos anos seguintes, aponta-se a manutenção das políticas adotadas nos anos 1990, incluindo-se elementos novos. Segundo Rezende e Kreter²⁷, o maior problema era o aumento do endividamento, mesmo com taxas de juros especiais a determinadas linhas de crédito. Isso porque, nos anos 2000, os recursos para financiamento do setor agrícola se tornaram abundantes. O Banco Central repassou recursos provenientes do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), dos fundos regionais, do PIS-Pasep, do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados e com isso aumentou os débitos agrícolas na nação.

da estocagem o produto na quantidade devida” REZENDE, Gervásio. Política de preços mínimos na década de 90: Dos velhos aos novos instrumentos. In: *Textos para discussão nº 470*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2000, p. 03.

24. O PEP “tem o objetivo prioritário de garantir um preço referência ao produtor e às cooperativas e, ao mesmo tempo, contribuir para o abastecimento interno. O preço referência é definido pelo governo federa, com base no preço mínimo ou no preço de exercício das opções” (DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas. In: *Revista paranaense de desenvolvimento*. Curitiba, nº 108, p. 25-32. Jan-jul. 2005, p. 29).

25. REZENDE, G.; KRETER, A. C. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 194.

26. REZENDE, G.; KRETER, A. C. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 195.

27. REZENDE, G.; KRETER, A. C. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 195.

O censo agrícola de 1995 revelou uma queda do número de pessoas empregadas na zona rural, eram 21,7 milhões no censo de 1985 e 17,9 milhões no censo de 1995. Segundo Baer²⁸, a alteração ocorreu em face da mecanização agrícola. O uso de tratores aumentou 23,5% no período. O aumento de maquinário deveu-se tanto pelo MODERFROTA quanto pela participação dos bancos privados no setor.

Curioso notar que a maioria dos bancos privados investidores no setor agrícola, por meio de linhas de crédito, são bancos de montadoras de máquinas agrícolas, interessados tão somente em financiar a venda de seus próprios produtos por meio de repasses do Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES)²⁹. Dias³⁰ informa que em 2005 o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) aprovou a última fusão no setor, já bastante concentrado, fazendo com que existam, apenas, quatro produtores mundiais de tratores no Brasil³¹.

As dificuldades resultantes com os débitos agrícolas privados, sempre lucrativos aos bancos, segundo Rezende e Kreter³², não impõe medo ao setor financeiro, pois sabe-se que, em caso de crise, o Estado brasileiro vai agir salvadoramente³³, conforme estabelecido, por exemplo, no Plano Safra 1995-1996. A socialização dos prejuízos/riscos não é somente estatal, os preços praticados pelos financiamentos são superiores aos de mercado, assim, os agricultores também arcam com o encargo. Trata-se de um oligopólio de venda difícil de ser revertido no cenário atual, dilatando a sucção de ganhos para os especuladores.

Desse modo, o agronegócio reclama das alterações estruturais causadora da elevação das taxas de juros após o Plano Real, do poder oligopolístico da indústria

28. BAER, W. *A economia brasileira*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel 2002, p. 392.

29. REZENDE, G.; KRETER, A. C. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 196.

30. DIAS, G. L. S. Agronegócios: Problemas de coordenação e regulação a superar. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 184.

31. A FIAT adquiriu as montadoras New Holland e Case, além de continuar produzindo tratores da linha FiatAllis. A fusão gerou a CNH, empresa que mantém as três marcas no mercado. Além da CNH, o mercado brasileiro conta ainda com as americanas Carterpillar e John Deere e a japonesa Komatsu.

32. REZENDE, G.; KRETER, A. C. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011.

33. CLARK, G. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988. Lisboa: *Lusíada: Economia & Empresa*, nº 9, 2009.

de insumos e da assimetria no poder de negociação³⁴. Mas Baer³⁵ aponta que o setor teve ganho de produtividade³⁶, em especial na produção voltada para o mercado interno.

Nota-se que as políticas econômicas executadas pelo Estado são, geralmente, utilitaristas, e beneficiam, de forma costumeira, os bancos privados, inseridos no setor agrícola, financiadores de seus próprios produtos. Não há risco, fator inerente ao capitalismo, pois, em caso de crise, o Estado está comprometido com intervenção salvadora. Novamente, os parâmetros constitucionais foram abandonados. A política da cadeia produtiva do setor não resultou em alimentos e produtos destinados à vida e à saúde, mas sim em concentração de renda, favorecendo banqueiros e grandes produtores rurais. Quanto à intervenção estatal na vida econômica ensina o Prof. Washington Peluso Albino de Souza:

Quando o Estado exerce poder no “domínio econômico”, ou seja, na área da realidade econômica, caracteriza-se o Poder Econômico do Estado. O exercício desse poder implica medidas de política econômica, quer em relação à economia interna corporis, sua própria administração, quer no espaço econômico externo, ou atividade econômica fora da sua própria administração. Desta, deparamos com áreas antes reservadas à iniciativa privada, quando disciplina a atividade econômica do particular, ou mesmo a do Estado-Empresário, na medida em que os seus efeitos se fazem sentir, ou em que os seus interesses extrapolam o âmbito das relações privadas, e se projetam no todo social. [...]

A realidade histórica, como se sabe, jamais registrou alguma forma ideológica “pura”. Daí a evolução da ideologia capitalista, com a absorção de elementos da socialista, configurando um modelo híbrido, com extremos opostos e que se concretiza num processo “pendular” de aproximações com tendências ora para um ora para outro extremo, ao qual podemos aplicar o raciocínio “marginalista”. A esse “tipo” se

34. Sobre o poder oligopolístico e assimetria no poder de negociação é possível apontar alguns exemplos dos anos 2000: A indústria do suco de laranja sofreu com um processo de concentração vertical e teve diversos contratos contestados na justiça entre 2000 e 2005. A indústria do couro para calçados reclama de uma intervenção do governo em 2001: aumento do imposto de exportação sobre o couro. Segundo o setor a medida reduziu a competitividade e a concorrência com a China enfraqueceu severamente a indústria nacional. A indústria têxtil e produtores de algodão entraram em conflito sobre o excesso de importações em 2000 segundo, DIAS, G. L. S. Agronegócios: Problemas de coordenação e regulação a superar. In: NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 184-185.

35. BAER, W. *A economia brasileira*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel 2002, p. 395.

36. Baseados em dados do FIBGE, as culturas de algodão, soja, milho e feijão apresentaram significativo aumento nos índices de produtividade. O café e o cacau, voltados para exportação sofreram redução no índice de produtividade. Para BAER, W. *A economia brasileira*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002, p. 395. Isso significa que as medidas adotadas pelo governo nos anos 1990 foram voltadas especialmente à agricultura voltada para o mercado doméstico.

costuma traduzir por “Estado Mínimo”, com a mínima participação do poder econômico do Estado, seguindo “tendência” na direção negativa para a “margem” ou “limite”, no Liberalismo “puro”. Na posição oposta, estaria o “Estado Máximo”, com “tendência” na direção positiva para as margens, ou o limite extremo, do Socialismo. Ao modelo composto e, por isso, com elementos de ambos, porque simbiótico, se passou a denominar Neoliberalismo. Sua estrutura é construída à base da anteposição Estado versus Mercado, com preferência para este, porém sem abolir aquele. Correspondendo a esse esquema, concentra o seu apoio na livre concorrência e na restrição às modalidades de ação econômica do Estado. Dentre estas, revela maior tolerância para a “Regulação”, e maior restrição para a “Regulamentação” e para o “Planejamento”³⁷.

Assim, nessa primeira geração de políticas públicas para o “desenvolvimento rural”, tem-se o início dos diálogos entre os movimentos sociais e as esferas de poder, destaca-se nesse período a criação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, importante iniciativa por constituir-se na primeira política agrícola a levar em consideração as características específicas da agricultura familiar³⁸. A partir do cenário descrito, pode-se indagar como foi a intervenção estatal no setor agrícola nos anos 2000? A resposta virá da análise dos PPAs de 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011 e 2012-2015, da segunda e terceira gerações de políticas públicas para o setor e das teorias da sociologia rural.

III. O PLANEJAMENTO ESTATAL NOS ANOS 2000

Os anos 1990 marcaram uma mudança na intervenção estatal. Se durante a década de 1980 o enfoque era o da modernização da agricultura preconizado pela *revolução verde*, nos últimos 20 anos, o enfoque tem sido as “políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros”³⁹. Todavia, os poderosos do setor não foram excluídos ou deixados de lado, o Estado regulador que estava a se formar demonstrava-se mais flexíveis às demandas da sociedade civil.

37. SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 314-315.

38. GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: *RESR*. Piracicaba-SP. Vol. 52. Supl. 1. p. S125-S146. 2014 – Impresso em fevereiro de 2015.

39. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 512.

Acompanha essa mudança de atuação estatal o surgimento de um planejamento por parte do Estado. Na década de 1990, não havia um planejamento global, apenas políticas econômicas anti-inflacionárias, chamadas por Souza⁴⁰ (2005) de *antiplanos* e, geralmente de alcance setorial⁴¹, exemplifica-se por meio dos planos Collor, Bresser, Real e Safra. O Estado brasileiro não estava interessado em planejar – método de intervir na economia – por meio de um plano – peça técnica, de iniciativa do poder executivo, a ser transformada em lei. Era a implantação do neoliberalismo de regulação^{42,43,44}. Todavia a legislação planejadora foi fixada no Brasil, por intermédio da Constituição de 1988, previstas em instrumentos como a lei do Plano Plurianual (PPA), da Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LO), bem como as Leis de Política Agrícola (Lei nº 8.171 de 17/01/1991 e alterações) e de Reforma Agrária (Lei nº 8.629 de 15/02/1993 e alterações). Assim, pelo disposto nos artigos 165, 174 e 182 da Constituição, não é por demais afirmar que a República Federativa do Brasil deve possuir um Estado planejador.

Planejar as ações públicas é definir, em longo, médio e curto prazo, como o Estado irá dar concretude aos ditames impositivos e dirigentes constitucionais, diante de uma realidade socioeconômica, ambiental e tecnológica injusta, excludente e concentradora. Nas palavras de Souza, “o Planejamento é uma técnica de intervenção do Estado no domínio econômico”⁴⁵. Ressalte-se que: o planejamento não está refém de nenhuma ideologia, sendo adotado por diversos Estados na órbita terrestre, sejam eles capitalistas, socialistas, democráticos, autoritários, religiosos etc. Todavia, é importante alertar que pode existir intervenção estatal independentemente de qualquer planejamento público, como nos casos de medidas de política econômica setoriais destinadas a mudança de moeda, redução da tributação para a indução do consumo, entre outras.

A intervenção deve existir, portanto, no domínio econômico e social, que, segundo os ditames constitucionais de 1988, obriga o Estado agir planejadamente na atividade econômica, sem que ocorra a eliminação do setor privado e dos seus meios de produção, mas a impondo a sua função social, a fim de efetivar as garantias e os direitos individuais e sociais.

40. SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

41. Regredindo ainda mais no tempo é possível elencar também o Plano de Metas 1956-1961 de Juscelino Kubitschek, o Plano Trienal – 1962-1963 –, de João Goulart e os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos militares.

42. SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

43. CLARK, G. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988. Lisboa: *Lusíada: Economia & Empresa*, nº 9, 2009

44. CAMARGO, R. A. L. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porte Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

45. SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 317.

Assim sendo, o Estado planejador brasileiro deve adotar técnicas e ações que abarquem, de maneira indissociável, o desenvolvimento, a justiça social e a proteção do meio ambiente.

Schneider⁴⁶, identifica que a política agrícola passa por um estágio de ampliação em torno da agricultura familiar e de seu potencial como modelo social, econômico e produtivo na sociedade brasileira. Dilata-se, ainda, o aumento da presença do Estado no meio rural por meio de políticas para a agricultura familiar, segurança alimentar, PRONAF, entre outras. Quanto ao dito programa, formado em 1995, por força de representantes da agricultura familiar, de estudiosos do meio rural, políticos e gestores públicos, como uma política de crédito rural que contribuía para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares a mercados, tem-se a sua constante ampliação, exemplifica-se com o plano safra da agricultura familiar 2014-2015, com previsão orçamentária de 24,1 bilhões de reais⁴⁷. Apesar da importância do PRONAF, existe, ainda, uma resistência política e ideológica com a polarização entre a forma familiar e a patronal-empresarial. A produção familiar é comumente voltada para o mercado local ou o mercado interno, enquanto a patronal-empresarial dirigida essencialmente para a exportação.

A referida polarização na prática se traduz em uma acirrada disputa política e ideológica. De um lado, a agricultura familiar e os movimentos sociais, que tentam por meio de suas manifestações o reconhecimento de suas reivindicações (preços mínimos, reforma agrária, crédito justo) na agenda estatal (políticas públicas). De outro lado, o agronegócio – o grande agraciado dos recursos e ações estatais – e os construtores de políticas (*policy-makers*). Reforça tal dicotomia a própria organização do aparelho do Estado (União): existem, no Brasil, dois ministérios responsáveis pela agricultura e pelo meio rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999, e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), criado em 1860 com o nome de Ministério da Agricultura⁴⁸. O MDA é comumente retratado como o ministério da agricultura familiar enquanto o MAPA é tido como o ministério do agronegócio⁴⁹.

46. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010.

47. GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: *RESR*. Piracicaba-SP. Vol. 52. Supl. 1. p. S125-S146. 2014 – Impresso em fevereiro de 2015.

48. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 517.

49. O problema aqui pode ser meramente de uma arquitetura institucional. Bandeira de Mello (2009) informa que é livre a constituição dos ministérios, e de fato, a cada governo tem-se um novo arranjo institucional de forma tentar fazer o Executivo mais eficiente. Mas a discussão também pode tangenciar as *capacidades institucionais*, que investigam comparativamente como duas instituições

Dessa polarização surge o conflito da formulação da agenda da política agrícola, seria ela determinada pela demanda social, portanto fruto da pressão de movimentos, atores, instituições e organizações do meio rural ligadas ao MDA? Ou seria a agenda formulada *ex ante*, por estudiosos, pesquisadores e organizações do capital atuantes no MAPA que sobrevivem da elaboração de projetos e de sua interface com o Estado? Schneider⁵⁰, acredita que a balança tende para o lado do agronegócio, sem ignorar eventuais movimentos sociais capaz de influenciar a formação daquela⁵¹. Necessário verificar, em face das principais correntes de desenvolvimento rural, como os planos plurianuais (PPAs), um dos instrumentos de planejamento global do Estado, tem tratado o setor agrícola.

A primeira corrente teórica tem como expoentes José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay e como matrizes teóricas a ecologia, a sociologia econômica e a economia. Ambos valorizam a agricultura familiar por seu potencial dinamizador das economias locais. Os agricultores familiares são considerados como empreendedores com a capacidade de inovar e diversificar a produtividade dos territórios rurais em que vivem. Veiga foca seus estudos em empresas públicas e políticas governamentais, enquanto Abramovay trabalha a noção de capital social e seus fatores de cooperação, reciprocidade e solidariedade entre os agricultores familiares.

A segunda corrente possui como destaque José Graziano da Silva, que trabalha a sua matriz teórica no *rurbano*, ou o novo rural, que não é mais sinônimo de atraso. O meio rural tem uma nova formação com redução crescente das diferenças entre o urbano e o rural, especialmente em face do mercado de trabalho. O novo rural é composto por: (i) uma agropecuária moderna baseada em commodities; (ii) um conjunto de atividades não agrícolas, como moradia, lazer, indústria e prestação de serviços; (iii) uma série de novas atividades impulsionadas por nichos de mercado. Há, também, um grupo excluído, os sem-sem, desprovidos de terra, trabalho, educação, saúde e organização para reivindicar/demandar seus direitos. A solução para tais problemas, na visão da segunda corrente, seria gerar oportunidades não agrícolas, já que o setor agrícola moderno, mecanizado, poupa trabalho. E se isso

podem responder aos problemas sociais. Informam ARGUELHES, D. W.; LEAL, F. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. In: *Direito, Estado e Sociedade*. nº 38, p. 6-50. Jan-jun. 2011.

50. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 518.

51. Como exemplos de movimentos sociais tem-se o movimento sem terra e seu *abril vermelho* e o sindicato dos trabalhadores rurais, composto basicamente por agricultores familiares, que por meio do *grito da terra* buscam benefícios no Plano Safra. Tudo conforme, SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 518.

não for possível, acionar políticas compensatórias como: a reforma agrária seletiva, ações de combate a fome, segurança alimentar, entre outras⁵².

A terceira corrente, comandada por José de Souza Martins e Zander Navarro, apresenta como matriz teórica a força da tradição histórica como limitadora do desenvolvimento rural, estudos sobre clientelismo e patriarcalismo com bases weberianas de dominação carismática e tradicional. Assim, o desenvolvimento rural esbarra em mecanismos de dominação social e cultural construídos historicamente por elites locais para legitimar e manter o poder. Defendem a democratização capaz de libertar os indivíduos dos mediadores (igreja, partidos políticos, movimentos sociais). Os processos de desenvolvimento deveriam significar a emancipação social.

A quarta e última corrente teórica destaca-se como expoente Lima Wilkinson e a sua matriz teórica é pautada no agronegócio e nas cadeias alimentares. Analisa as formas de integração dos pequenos produtores nas cadeias agroindustriais ou agroalimentares. O desafio, para a agricultura familiar, consiste na melhoria da capacidade de inserção em mercados locais ou *non-standards*, como: merenda escolar, programas sociais. Para Wilkinson, é preciso desenvolver novas habilidades e ler as necessidades do consumidor. Aponta-se, ainda, como dificuldades: o baixo nível escolar dos agricultores, reduzida capacidade de absorção dos excedentes de produção pelos mercados locais da agricultura familiar, percalços no manejo de contratos de financiamento e das propriedades⁵³.

Explicadas as principais vertentes teóricas, resta, agora, verificar se o planejamento estatal segue alguma dessas correntes. O PPA 2000-2003, ainda, vivenciava as políticas pertinentes aos anos 1990 – política com foco na revolução verde e na modernização conservadora. No relatório do Ministério do Planejamento⁵⁴, apesar de não existir qualquer política estatal nítida para o setor agrícola, seja ela voltada para a agricultura familiar, seja ela voltada para o agronegócio, tem-se o início do diálogo entre a sociedade civil e as esferas políticas, com viés sociológico econômico aos moldes da teoria de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay (primeira corrente).

O PPA 2004-2007 deu continuidade à vertente sociológica-econômica, encarou os problemas sociais de maneira separada dos problemas rurais, mas previu, em suas ações, medidas prioritárias para a assistência social, a reforma agrária e para a agricultura e pecuária. No setor agrícola, por exemplo, foi projetado um reajuste de preços mínimos de produtos, reprogramação das dívidas e medidas indutivas via PRONAF. Tais medidas fortaleceram a agricultura familiar, que se beneficiou com uma

52. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 521-522.

53. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010, p. 525-526

54. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília: MP, 2001.

maior demanda global por alimentos⁵⁵. Ainda quanto ao PRONAF, segundo o relatório do PPA 2004-2007, 3,7 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa⁵⁶ sendo responsáveis por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional⁵⁷.

No tocante à reforma agrária, outra meta prioritária do PPA 2004-2007, foram realizados assentamentos sustentáveis de 265,4 mil famílias⁵⁸, com preocupação de permitir o acesso à infraestrutura produtiva, à habitação, à saúde, à educação e à capacitação⁵⁹.

As medidas voltadas ao setor agrícola familiar ainda refletem o combate à fome, devendo ser erradicada até 2015⁶⁰. Para essa meta ser alcançada, as medidas incluem o programa Fome Zero, de 2003, com o acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e geração de renda, e o Bolsa Família, que em 2007 atendeu 11 milhões de famílias e representou uma melhora nutricional em 62,3% das crianças entre 6 e 11 meses⁶¹.

Em uma dimensão mais pertinente ao agronegócio, o relatório informa que o aumento da safra de grãos não atingiu a meta – de 150 milhões – ficando no patamar de 131,73 milhões de sacas. A exportação de carne, também, não atingiu a meta – de 3 milhões de toneladas por ano – ficando em 1,6 milhões de toneladas

55. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 56.

56. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 81.

57. No período também foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, destinado a aquisição de “alimentos com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 110).

58. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 82.

59. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 187.

60. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 105.

61. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008, p. 108.

por ano. A febre aftosa, também não atingiu a meta – de erradicação total – sendo cumprida apenas 59,2% de controle.

Pode-se afirmar que o PPA 2004-2007 insere-se na chamada segunda geração de políticas públicas de desenvolvimento rural. Período marcado pela formulação e implementação de políticas sociais e compensatórias para as áreas rurais, da “preocupação” com a reforma agrária e com o crédito a agricultura familiar. Nesse período, um conjunto mais variado de medidas de bem-estar passou a ser considerado, foram criadas importantes políticas sociais (Bolsa Escola, Auxílio Gás e outros programas que em 2003 uniram-se para formar o Programa Bolsa Família) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2004⁶².

Em 2006 inicia-se a terceira geração de políticas públicas, momento compreendido tanto pelo PPA 2004-2007 quando pelo PPA 2008-2011. A terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural se estende até os dias atuais. Além do refinamento dos programas existentes, novas iniciativas foram criadas. Destaca-se nesse contexto o surgimento de políticas de apoio ao processamento dos produtos agrícolas, como as medidas de incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias familiares⁶³.

Percebe-se que a agricultura familiar tem sido alvo específico de políticas públicas há pouco mais de vinte anos. A despeito disso, sua importância para a economia brasileira é marcante. De acordo com IBGE, 84,4% dos produtores rurais brasileiros são agricultores familiares, que, mesmo ocupando apenas 24,3% da área de estabelecimentos agropecuários brasileiros, são importantes fornecedores de alimentos para o mercado interno e responsáveis por boa parte da segurança alimentar da população. Em 2006, a agricultura familiar foi responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos.

Nesse cenário, O PPA 2008-2011 destaca a nítida distinção entre as ações do MAPA e da MDA. O MAPA estabelece os seguintes programas: (i) o abastecimento agroalimentar; (ii) de desenvolvimento da economia cafeeira; (iii) o desenvolvimento do agronegócio no comércio internacional; (iv) o desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de cacau; (v) o desenvolvimento sustentável do agronegócio; (vi) a gestão política da agropecuária; (vii) a minimização dos riscos do agronegócio; (viii) a pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção

62. SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.

63. SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.

social; (ix) a qualidade de insumos e serviços agropecuários; (x) a segurança da sanidade na agropecuária; (xi) a segurança e qualidade de alimentos e bebidas⁶⁴.

Já o MDA fixa os programas de: (i) agricultura familiar – PRONAF; (ii) o assentamento de trabalhadores rurais; (iii) a assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar; (iv) o crédito fundiário; (v) o desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento; (vi) o desenvolvimento sustentável de territórios rurais; (v) a educação no campo – PRONERA; (vi) o gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras públicas; (vii) a gestão política do desenvolvimento agrário; (viii) a paz no campo⁶⁵.

O PPA 2012-2015 define as metas para o setor, reconhecendo especial importância para a agricultura familiar, já que o modelo econômico e agrícola implantado na nação desde 1930, e que perdura até os dias atuais, não reconheceu nem possibilitou a agricultura familiar, responsável pelo abastecimento dos grandes centros urbanos, se desenvolvesse a contento. Para corrigir tal distorção, o PPA 2012-2015 estabelece:

a prioridade do governo federal nos últimos anos tem sido a de criar um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de fortalecimento da agricultura familiar, de segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero, de raça e de etnia, de desenvolvimento territorial e de integração regional, além da educação e da cultura⁶⁶.

As bases das ações se encontram no Censo Agropecuário 2006 do IBGE; na Lei nº. 11.326/06, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, definindo, também, o público da agricultura familiar; na Lei nº. 12.188/10 instituidora da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), estabelecendo um novo modelo de Extensão Rural.

64. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2011 – ano base 2010*. Brasília: MP, 2011^a.

65. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2011 – ano base 2010*. Brasília: MP, 2011^a.

66. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 164-165.

Segundo os dados do Censo de 2006, são 4,37 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, representando 84% do total de empreendimentos rurais no país. Nesses estabelecimentos trabalham 12,3 milhões de pessoas. O correspondente a 74,4% da mão de obra do campo, respondendo a 10% do PIB nacional⁶⁷.

As políticas implantadas desde 2006, segundo o PPA de 2011-2015 geraram resultados, pois,

Entre 2002 a 2009, as áreas rurais receberam quase um milhão de novos domicílios. A pobreza rural teve uma queda expressiva, com redução da taxa de pobreza rural de 48,6%, em 2002, para 32%, em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas, bem como a redução da taxa da pobreza extrema de 19,9% para 11,7%⁶⁸.

Apesar da melhora, ainda há muito por fazer. Em valores globais, serão mais de 93 bilhões de reais destinados para a agricultura familiar no período 2012-2015⁶⁹. Incluindo, entre outras metas, as de: i) aquisição de 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar; ii) ampliar o crédito para 5 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar; iii) distribuir sementes para 220 mil famílias (Plano Brasil Sem Miséria); iv) expandir a garantia de safra para 1 milhão de famílias; v) financiar equipamentos (Plano Mais Alimentos).

Na atual conjuntura de economias de mercado supostamente abertos, em que se enquadram a grande maioria das nações, o crescimento econômico nacional modernizante (BERCOVICI, 2005) depende sobremaneira da taxa de exportação. Assim, se considerarmos a existência de um mercado limitado, tem-se a concorrência entre as nações na busca dos mercados consumidores. Analisando o caso brasileiro, é possível notar uma generosa expansão da economia até 2010, a partir de então, seja por reflexos da crise mundial, seja pelo enfrentamento da China como concorrente, com seu baixo custo de produção, o crescimento nacional estagnou (MEDEIROS, 2012).

O setor agrário é fundamental para a economia brasileira. Apenas a agricultura familiar, como visto, é responsável por 84% da produção nacional. O setor conta, ainda, com o grande produtor, comumente chamado de agronegócio, que merece especial atenção do PPA 2012-2015. Note-se que não há no texto qualquer divisão entre as duas formas, pois qualquer um dos programas específicos pode ser

67. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 165.

68. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 165.

69. BRASIL. *Anexo da Lei nº. 12.593* de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 10 de setembro de 2012.

desfrutado (teoricamente) pelo grupo da agricultura familiar que se enquadre nos requisitos mínimos.

A importância dos programas específicos está na necessidade de manter a segurança alimentar da população brasileira, que hoje é de 190,73 milhões de pessoas, e deve chegar a 216,41 milhões em 2030. As alternativas, segundo o Ministério do Planejamento são, aumento da produção, redução das perdas; otimização da distribuição e processamento⁷⁰, medidas que trabalham tão somente sob o signo da eficiência.

A agropecuária é projetada para ser sustentável e permitir que o produto brasileiro seja competitivo nos mercados externos, não servindo apenas para o abastecimento interno. A agropecuária representou em 2010 22,4% do PIB e 37,9% das exportações nacionais. No programa específico da agropecuária, pretende-se: i) fomentar a produção por meio de crédito rural; ii) aprimorar a gestão do risco agrícola; iii) garantia de preço mínimo ao produtor; iv) aumento da capacidade de armazenagem; v) promoção internacional do produto brasileiro; vi) sustentabilidade; vii) redução da emissão de carbono (Plano ABC); viii) promoção do associativismo e cooperativismo na agropecuária; ix) geração de agroenergia; x) política de modernização da gestão institucional⁷¹.

Para atingir esses objetivos, o PPA de 2012-2015 deseja: i) ampliar a área de seguro rural de 6,7 para 30 milhões de hectares; ii) aumentar a capacidade de armazenagem de 2,148 milhões de toneladas para 2,792 milhões de toneladas; iii) implantar 900 unidades de baixo carbono (Plano ABC); iv) mapear áreas para a produção sustentável; v) capacitar 40 mil produtores e 20 mil técnicos; vi) ampliar de 26 para 90 os núcleos de agroecologia na rede federal⁷².

Além dos objetivos acima, o PPA de 2012-2015 pretende aumentar o desenvolvimento de ciência e tecnologia no setor, voltando suas atenções, não apenas para a produtividade, mas também para redução da miséria, sustentabilidade e proteção do patrimônio genético. Apoiando-se no uso de defesas agropecuária, por meio do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)⁷³.

Para a agricultura, a intenção é aumentar a fronteira agrícola, regulamentando as áreas já devastadas como áreas aptas para a produção. Não é de se espantar o

70. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 165, p. 243.

71. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 165, p. 239.

72. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 165, p. 240.

73. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 165, p. 248.

conteúdo do novo Código Florestal, promulgado via Medida Provisória em meados de 2011⁷⁴, bem permissivo com os desmatamentos ilegais já realizados⁷⁵.

Essa ampliação contará com as intenções do aumento da área agrícola irrigada em 100% nos próximos quatro anos, pois a irrigação, de acordo com dados da ONU é capaz de aumentar a produtividade. Os incentivos virão no mote de R\$ 4 bilhões para linhas de crédito destinadas a agricultura irrigada; a disponibilização de assistência técnica (ATER) para 25.000 pequenos produtores; e desenvolvimento de projetos públicos de irrigação. Em valores globais serão mais de 6 bilhões para a irrigação⁷⁶.

A pesca e aquicultura, também, são contempladas, afinal, o Brasil é 21º nação no ranking mundial de produtores de pescado, com uma produção de 1,2 milhão de toneladas por ano⁷⁷. Mas, na balança comercial, há déficit. Em 2009, foram exportados U\$ 169 milhões, e importados U\$ 688 milhões⁷⁸. Portanto, é preciso fazer com que o pescado atenda de maneira satisfatória o mercado interno e seja capaz de gerar excedente para exportação. O programa inclui implantação 9 terminais pesqueiros; atender 65 regiões com equipamento e infraestrutura para a pesca; alfabetização de 80.000 pescadores; concessão de bolsa para os pescadores; implantação de 6 escolas nacionais de pesca.

Percebe-se, desde o PPA 2000-2003 até o PPA 2012-2015, as três gerações de políticas públicas para o “desenvolvimento rural” se estruturando. No PPA 2000-2003, tem-se a primeira e segunda gerações, em matrizes teóricas que remetem à todas as correntes teóricas da sociologia rural com enfoque no viés social no início dos anos 2000. Em relação ao PPA 2004-2007 em diante, tem-se presente a terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural, com enfoque na corrente teórica do Rurbano, do agronegócio e suas cadeias produtivas. Entretanto, em todos os momentos as ideias de Navarro (2002) se apresentando, há um constante horizonte histórico como limitador do almejado “desenvolvimento” – na realidade visto como crescimento modernizante⁷⁹. Há uma insistência em políticas que não promovem

74. O novo código florestal foi posteriormente transformado em lei. Trata-se da lei número 12.651 de 25 de março de 2012.

75. LELIS, D. A. S. *Entre o fato e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do novo Código Florestal*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

76. BRASIL. *Anexo da Lei nº. 12.593* de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 10 de setembro de 2012, p. 08.

77. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 245.

78. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b, p. 246.

79. BERCOVICI, G. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

a emancipação da população rural, nem respeitam suas individualidades. Assim, questiona-se: seria possível encontrar, no emaranhado de políticas públicas caminhos possíveis para uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira?

IV. A TEORIA E A PRÁTICA: A OBEDIÊNCIA A CONSTITUIÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS É POSSÍVEL?

Scheinder⁸⁰, já havia alertado sobre a polarização das políticas agrícolas e que elas seriam incluídas na agenda estatal por força dos movimentos sociais, sendo executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ou seriam produzidas *ex ante*, por mediadores, estudiosos, empresários rurais e formuladores de políticas, tendendo a serem executadas pelo o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entretanto, a política agrícola, pendendo para um lado ou para o outro, executada pelo MDA ou pelo MAPA tem comumente um viés utilitarista⁸¹.

Em relação à leitura dos PPAs e das políticas isoladas da década de 1990, percebe-se uma crescente importância e atenção com a agricultura familiar⁸², mas os resultados apresentados são apenas números.

A cada ano, a cada política executada, o ministério em questão comemora a inclusão de milhares de brasileiros, o aumento nas metas de produtividade – ou lamentam a redução destas –, e celebram as porcentagens nos indicadores sociais. Entretanto, as políticas se resumem a racionalidade iluminista. A população,

80. SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010.

81. JONAS, H. *O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006, identifica a necessidade de uma ética que rompa com o modelo tradicional. Segundo o autor a ética tradicional é voltada para a atividade privada, tem fins meramente antropocêntricos e se preocupa apenas com o presente. Em sua proposta a ética deve ser praticada, em especial, pelo poder público, pois não está presa ao tempo presente e tão pouco se preocupa apenas com as questões antropocêntricas. Jonas argumenta que “se a esfera do produzir invadiu o espaço do agir essencial, então a moralidade deve invadir a esfera do produzir, da qual ela se mantinha afastada anteriormente, e deve fazê-lo na forma de política pública”. Poderia ser este o caminho para um planejamento e execução de políticas públicas menos utilitário e mais moral?

82. No fiel da balança entre os movimentos sociais e os formuladores de políticas públicas pode estar um caminho que leva a ética para com o outro nas políticas públicas. Lévinas discorre sobre a condição de outro frente ao Estado: “Estado liberal – categoria constitutiva do Estado – e não possibilidade empírica contingente; Estado que admite, para além de suas instituições, a legitimidade, mesmo que transpolítica, da busca e da defesa dos direitos do homem. Para além da justiça, lembrança imperiosa de tudo o que, em seus rigores necessários, deve ser acrescido proveniente da unidade humana em cada um dos seus cidadãos reunidos em nação” em LÉVINAS, E. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. Petrópolis: Vozes. 2004, p. 270.

beneficiada ou não pelos programas, permanece sem voz sendo tratada como uma massa com características únicas. Prevalece na prática, a matriz teórica de Navarro⁸³ com projetos que não significam uma emancipação da população rural: A população do meio rural segue desconhecida do centro do sistema político, e em especial dos estudos jurídicos sobre a questão⁸⁴. A democracia participativa da Constituição brasileira é deixada de lado.

A Teoria Crítica de Navarro⁸⁵ é acompanhada por Santos⁸⁶, para quem a “teoria crítica foi desenvolvida para lutar contra o consenso, como forma de questionar a dominação e criar o impulso de lutar contra ela”. Mas a Teoria Crítica tem-se perdido pelo caminho das políticas utilitaristas. Recorrendo ao principal movimento rural, o Movimento dos Sem Terra (MST), constata-se que ele acaba sendo um movimento incapaz de viabilizar a autonomia e nova significação dos grupos sociais representados, segundo Navarro,

o resultado final, em todas as regiões agrárias brasileiras, tem sido a significativa materialização de uma capacidade de mobilização empreendida pelo MST [que tem a incapacidade de] produzir sujeitos locais portadores de real autonomia organizativa, comandantes de seus próprios destinos, assim impossibilitados de inscrever a emancipação social e política entre seus objetivos de vida⁸⁷.

Mas haveria algum movimento social livre da influência política e econômica capaz de levar a efeito a emancipação buscada por Navarro? Os líderes dos movimentos sociais e dos partidos são frutos de seus interesses e de lutas/pressões populares.

83. NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: As lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

84. O reconhecimento que aqui se busca é o estabelecido por HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34. 2003: Em uma primeira esfera, afeita a intimidade e as relações de pequeno círculo, como a família e a amizade, o reconhecimento produz autoconfiança no indivíduo. Entende-se que os moradores do meio rural possuem, ou tem condições de possuir, essa espécie de reconhecimento. Em uma segunda esfera o reconhecimento ocorre por meio do direito, gerando autorrespeito. A violação dessa forma de reconhecimento ocorre pela violação de direitos, e pelo que se demonstra ocorrer no campo, os movimentos sociais rurais clamam por essa forma de reconhecimento. Por fim uma terceira forma de reconhecimento, que geraria autoestima aos indivíduos que se reconhecem como iguais. Entende-se, a princípio, que não essa forma de reconhecimento, basta ver a polarização entre agronegócio e agricultura familiar, que se confrontam de maneira assimétrica em busca das políticas públicas para o setor agrário.

85. NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: As lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

86. SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente*. Contra o desperdício da experiência. (Volume 1, “Para um novo senso comum”) São Paulo: Cortez Editora, 2000, p. 35.

87. NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: As lutas sociais dos sem-terra no Brasil. II: In: SANTOS, B. S. (org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, p. 25-26.

Um estudo do Instituto de Justiça Fiscal chamado *Os donos do congresso* apontam que 157.315 doadores privados forneceram aos congressistas mais de 2 bilhões de reais em doações⁸⁸. Obviamente os doadores esperam que os donatários devolvam a gentileza de alguma forma. Se a teoria de Luhmann⁸⁹ estiver correta, a forma de comunicação precípua que o congresso tem é a formação de políticas, portanto, não é de se estranhar que as medidas por ventura favoreçam este ou aquele grupo privado, entenda-se o grande capital investidor na política institucional.

Alternativa ao sistema político representativo poderia ser uma democracia radical⁹⁰: A possibilidade de emancipação poderia se dar ao entender desnecessária a representação para influir na esfera política? As respostas para tais questões não estão em políticas agrícolas propriamente ditas, mas em políticas socioeconômicas que buscam efetivar o texto constitucional.

Em todo o período analisado percebe-se que o setor agrícola é comumente tratado de forma separada das atuações estatais sociais, mais um indício de que a balança das ações estatais políticas pendem para o lado dos formuladores de políticas públicas. Entretanto, pesquisas já começam a apontar uma sinergia entre as políticas sociais e o “desenvolvimento rural”, em especial o da agricultura familiar.

Sabates-Wheeler, Devereux e Guenther⁹¹, em estudo sobre sinergia de políticas estatais identificaram as atuações estatais no campo social e no setor agrícola interagendo criando sinergias positivas⁹². O estudo se baseou em dados de diversas

88. Os dados completos podem ser acessados em: <http://www.donosdocongresso.com.br>.

89. Luhman identifica sistemas autopoieticos com comunicações binárias próprias. A função do sistema é reduzir a complexidade da realidade conforme a função que desempenham. Assim o sistema do direito se reproduz por meio dos comandos lícito/ilícito; o sistema político pelo voto sim/não para as políticas públicas KUNZLER, C. M. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. In: *Estudos de sociologia*. Araraquara, (16), p. 123-136. 2004.

90. O termo *democracia radical* remonta ao significado dado por Restrepo, em sua ontologia mais radical: Democracia (*demos*, significando povo e *kratos*, poder) representa o governo do povo; um governo que tem por pressuposto que o sujeito político é tanto o governante quanto o governado, afinal a democracia não pressupõe nenhuma pré-condição para se autogovernar, é, na verdade, o governo daqueles que carecem de qualidades para governar. RESTREPO, R. S. *Teoria Crítica Constitucional*. Centro de Estudios jurídicos y Sociales Mispat. Universidade Autónoma de San Luís Potosí; Maestria em Derechos Humanos; Educación para lãs Ciencias em Chiapas. Aguascalientes/San Luís Potosí/ San Cristóbal de Las Casas. 2013, p. 105.

91. SABATES-WHEELER, R.; DEVEREUX, S.; GUENTHER, B. Building synergies between social protection and smallholder agricultural policies. In: *Future Agricultures* disponível em: www.future-agricultures.org Acesso em 18 de maio de 2014.

92. Reducing risk in smallholder farming requires agricultural development policies, and policies that create a conducive enabling environment for agriculture, while managing risk in smallholder farming requires social protection policies that can also contribute to reduce risk (WINTERS, P.; DAVIES, B. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES. In: *México: Estudios sobre políticas y gastos públicos federais para el setor rural*. October. 2007, p. 3).

nações da África, da América Central e Latina, no Brasil com destaque para o Bolsa Família⁹³, que tem sido aplicado paralelamente ao PRONAF. Como resultado da sinergia, os autores concluem: (i) a proteção social promove segurança alimentar e produção agrícola. Quando a transferência é feita em dinheiro, os resultados são mais proveitosos do que as transferências em alimentos; (ii) o ministério da agricultura – no caso do Brasil o MDA e o MAPA –, “need to learn about social protection, while the social protection experts need to learn about the particular complexity of agriculture and seasonality of rural livelihoods⁹⁴”; (iii) é preciso ter atenção quanto aos preços praticados no mercado, preços baixos são bons para os consumidores pobres, mas preços justos são necessários para estimular o investimento agrícola e aumentar a renda dos agricultores familiares; (iv) uma sinergia significativa entre as políticas sociais e as políticas agrárias podem ser conseguidas por meio de ações que garantam seguro contra intempéries, garantias de mercado futuro, e câmbio de commodities.

Winters e Davies⁹⁵, em estudo de dois programas no México, o PROCAMPO⁹⁶ e o OPORTUNIDADES⁹⁷ também perceberam a sinergia entre políticas sociais e “desenvolvimento rural”: a maioria dos programas destinados à agricultura acabam beneficiando apenas as famílias mais abastadas do México, o que não ocorre com o PROCAMPO e OPORTUNIDADES, que beneficiam as famílias pobres e geram benefícios indiretos na agricultura⁹⁸.

93. REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, afirmam que o Bolsa Família, mesmo em seu minimalismo pode ser visto como uma política de urgência moral com capacidade de estabelecer condições mínimas para o desenvolvimento ético e político da população.

94. O ministério da agricultura precisa aprender sobre políticas sociais, enquanto os especialistas em políticas sociais precisam aprender sobre a complexidade da agricultura e a sazonalidade da vida dos agricultores. (Tradução livre).

95. WINTERS, P.; DAVIES, B. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES. In: *México: Estudios sobre políticas y gastos públicos federais para el setor rural*. October. 2007.

96. O PROCAMPO é um programa criado em 1994 destinado a todos os produtores rurais mexicanos para equilibrar a produtividade do setor agrícola mexicano e o do NAFTA (WINTERS, P.; DAVIES, B. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES. In: *México: Estudios sobre políticas y gastos públicos federais para el setor rural*. October. 2007, p. 06).

97. O OPORTUNIDADES é um programa criado em 1997, originalmente com o nome PROGRESA, para combater a pobreza, tanto no meio rural quanto no meio urbano (WINTERS, P.; DAVIES, B. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES. In: *México: Estudios sobre políticas y gastos públicos federais para el setor rural*. October. 2007, p. 07).

98. WINTERS, P.; DAVIES, B. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES. In: *México: Estudios sobre políticas y gastos públicos federais para el setor rural*. October. 2007, p. 10.

No Brasil, no mesmo sentido, Rego e Pinzani⁹⁹ desenvolveram pesquisa sobre o programa Bolsa Família e na linha adotada não foi a das políticas utilitárias. Os pesquisadores, por meio do domínio da teoria crítica, literalmente deram voz aos beneficiários do programa Bolsa Família e puderam constatar no programa o germe para uma política pública que se comprometa tanto com o desenvolvimento econômico, quanto com a emancipação e cidadania, afinal o “Estado ainda é o instrumento primário de organização e gestão da vida em sociedade – inclusive do mercado, que nunca foi e nunca poderá ser autorregulamentado”¹⁰⁰.

Tal posição não destoia do exposto por Clark, Corrêa e Nascimento¹⁰¹: A ideologia, constitucionalmente adotada para a economia, deve ser uma forma de interpretar o direito econômico [e as atuações do aparelho do Estado], independentemente de valores e visões de mundo particularistas. Assim o “intérprete, ao analisar a judicialização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativos-axiológicos positivados na constituição”¹⁰².

É possível, portanto, visualizar um embate construtivo e dialético nas políticas públicas planejadas, mesmo em tempos do neoliberalismo regulador em crise. É essencial exigir que o Estado deixe de lado a sua intervenção utilitarista na economia rural e adote políticas públicas com conteúdo ético materializando do texto constitucional e logicamente o desenvolvimento¹⁰³. Em matéria agrícola os recentes estudos demonstram que as atuações ortodoxas acabam favorecendo um pequeno grupo, que se beneficia com empréstimos e financiamentos para os próprios produtos e aumenta a dívida daqueles que literalmente trabalham o campo. Por outro lado, políticas públicas sociais, como a Bolsa Família e PRONAF têm gerado bons resultados, não apenas para os beneficiários, mas para todos aqueles que de forma direta ou indireta entram em contato com a distribuição condicionada de renda, bem como para a sociedade. Apoiar as ações em programas sociais é uma maneira lógica de gerar a concretude da Constituição brasileira de 1988.

99. REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

100. REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 224.

101. CLARK, G.; CÔRREA, L.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG: Número especial em memória do professor Washington Peluso*, pp. 265-300. 2013.

102. CLARK, G.; CÔRREA, L.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG: Número especial em memória do professor Washington Peluso*, pp. 265-300. 2013, p. 269.

103. CORRÊA, L. A. *Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do contexto de intervenção estatal no setor agrícola, dos anos 1990 até o início da década de 2010, o artigo procurou demonstrar quais foram as principais políticas estatais para o setor. Constatou-se que todas elas se fundamentam em uma linha de pensamento “racional”, institucional e utilitarista. Em comum, as políticas tentam reduzir as divergências e edificar instituições justas para um “desenvolvimento rural” que ainda é tardio.

As ações estatais dependem de políticas que são tomadas em processos decisórios pautados muito mais nos formuladores de políticas públicas (técnicos e grande capital agrícola) do que nos movimentos sociais, sendo na prática uma “norma unificadora” voltada ao “desenvolvimento” significando na realidade o crescimento modernizante.

Na contracorrente desse cenário, existe uma teoria crítica, fazendo a negação do direito positivado e das políticas de intervenção estatal adotadas até então. Não se tratou aqui de estruturar por completo um novo panorama da atuação estatal no setor econômico, mas de destacar os caminhos trilhados. Como legado para trabalhos futuros, acredita-se ser possível investigar a fundo as teorias de “desenvolvimento dominante” ou de crescimento modernizante e como elas influenciam a formação da agenda estatal; se é possível, ainda, uma única instituição (ministério) dar melhores respostas a atual bipartição do meio rural em dois ministérios; se é viável, por meio de uma teoria crítica, apontar caminhos que não necessitam de representações, eliminando, assim, eventuais influências políticas e econômicas; se é possível conjugar políticas públicas sociais com políticas econômicas estatais que permitam além de um mero consequencialismo uma atuação ética do Estado e implementadora da Constituição.

Em notas finais, tem-se que o Estado (corpos políticos e burocráticos) já percebeu a importância da política socioeconômica, e tem, desde os anos de 1990, dado significativa importância para a agricultura familiar. Todavia, o agronegócio não perdeu espaço na esfera nacional e, quando possível, ampliou-se, lançando-se nas políticas produtivas realizados no nível local e estadual. Em alguns casos, o avanço do mercado agrícola foi pautado na certeza de intervenção estatal e significou lucro para bancos privados e aumento da dívida para os produtores, sinal de que a política econômica pública intervencionista ainda tem consequências as avessas da efetivação do texto constitucional; por outro lado, representou um aumento da participação do setor na balança comercial brasileira.

Mas, invariavelmente, as políticas públicas parecem não se importarem com as relações rurais mais caras. Não é possível dizer, portanto, apesar da provável resposta a ser descortinada inicialmente para ser negativa, se pelos caminhos escolhidos

haverá melhora de vida duradora as populações rurais e, também, urbana, fazendo, enfim, que o real desenvolvimento leve à emancipação e reconhecimento de todos em nosso Estado Democrático de Direito.

Referências

- ARGUELHES, D. W.; LEAL, F. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. In: *Direito, Estado e Sociedade*. nº 38 p. 6-50. Jan-jun. 2011.
- BAER, W. *A economia brasileira*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros. 2009.
- BECHARA, M. *apud* FONSECA, M. T. L. *Extensão Rural: uma educação para o capital*. São Paulo. Edições Loyola. 1985. p. 39-40.
- BERCOVICI, G. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. *Anexo da Lei nº. 12.593* de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 10 de setembro de 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília: MP, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2011 – ano base 2010*. Brasília: MP, 2011^a.
- CAMARGO, R. A. L. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porte Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

- CLARK, G. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988. Lisboa: *Lusíada: Economia & Empresa*, nº 9, 2009.
- CLARK, G.; CÔRREA, L.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG: Número especial em memória do professor Washington Peluso*, pp. 265-300. 2013.
- CORRÊA, L. A. *Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.
- DEDECCA, C. S. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (org.). *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desafios para as políticas públicas*, v. 16, Brasília: IICA, 2012.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas. In: *Revista paraense de desenvolvimento*. Curitiba, nº 108, p. 25-32. Jan-jul. 2005.
- DIAS, G. L. S. Agronegócios: Problemas de coordenação e regulação a superar. In: *O Brasil do século XXI*. NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2011.
- FRALETTI, P. B. *Ensaio sobre taxas de juros em reais e sua aplicação na análise financeira*. Universidade de São Paulo, tese de doutorado, 2004.
- GONZALEZ, B. C. R.; COSTA, S. M. A. L. Agricultura Brasileira: Modernização e desempenho. *Teoria Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 5, nº 10, p. 7-35, maio 1998.
- GRAU, E. R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: *RESR*. Piracicaba-SP. Vol. 52. Supl. 1. p. S125-S146. 2014 – Impresso em fevereiro de 2015.
- HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34. 2003.
- JONAS, H. *O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006.
- KUNZLER, C. M. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. In: *Estudos de sociologia*. Araraquara, (16), p. 123-136. 2004.

- LAVINAS, L.; COBO, B. Alcance e Limite das Políticas Sociais para o Combate à Pobreza: Desafios do mundo rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desafios para as políticas públicas* (Org.), v. 16, Brasília: IICA, 2012.
- LELIS, D. A. S. *Entre o fato e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do novo Código Florestal*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.
- LÉVINAS, E. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MAIA, A. G. *et al.* Impacto dos Rendimentos de Aposentadoria e Pensão na Redução da Pobreza Rural. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, 46, 2008, Rio Branco. *Anais...* Brasília, DF: SOBER, 2008.
- MEDEIROS, C. A. *Industrialização e distribuição de renda, dilemas e desafios para uma estratégia de desenvolvimento*. Palestra proferida no III Seminário de Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, Minas Gerais, 2012.
- MUELLER, C. C. A política agrícola no Brasil: Uma visão de longo prazo. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, jul. 2010.
- MUELLER, C. C.; MUELLER, B. *The evolution of agriculture and land reform. In: Brazil: 1950-2006*. CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, Urbana-Champaign, 2006. [Proceedings...] Urbana-Champaign: University Of Illinois, 2006.
- NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: As lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.
- PAULA, J. A. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, J. A. (org.). *Adeus ao desenvolvimento: A opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, Parte I, p. 17-35.
- RAVALION, M. Targeted transfers in poor countries: Revisiting the trade-offs and policy options. In: *Chronic Poverty Research Center*. Working paper. nº 6. April. 2003.
- REGO, J. M.; MARQUES, R. M. *Economia brasileira*. REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (orgs.); LACERDA, A. C.; BOCCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R. M.; São Paulo: Saraiva, 2006.
- REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

- RESTREPO, R. S. *Teoria Crítica Constitucional*. Centro de Estudios jurídicos y Sociales Mispat. Universidade Autónoma de San Luís Potosí; Maestria em Direitos Humanos; Educação para lãs Ciências em Chiapas. Aguascalientes/San Luís Potosí/ San Cristóbal de Las Casas. 2013.
- REZENDE, G. Política de preços mínimos na década de 90: Dos velhos aos novos instrumentos. In: *Textos para discussão nº 470*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2000.
- REZENDE, G.; KRETER, A. C.. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: *O Brasil do século XXI*. NETTO, A. D. (coord.); GUILHOTO, J.; DUARTE, P. G.; SILBER, S. D. (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2011.
- SABATES-WHEELER, R.; DEVEREUX, S.; GUENTHER, B. Building synergies between social protection and smallholder agricultural policies. In: *Future Agricultures* disponível em: www.future-agricultures.org Acesso em 18 de maio de 2014.
- SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente*. Contra o desperdício da experiência. (Volume 1, “Para um novo senso comum”) São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, nº 2, p. 225-259, 2010.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30. nº 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010.
- SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.
- WINTERS, P.; DAVIES, B. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES. In: *México: Estudios sobre políticas y gastos públicos federales para el sector rural*. October. 2007.

7

POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E RELAÇÕES DE GÊNERO¹

Emma Siliprandi

Introdução

Este texto vai tratar das mudanças nos modelos de produção e consumo de alimentos e suas implicações na vida das pessoas, mostrando como, ao mesmo tempo, essas mudanças influenciam e são influenciadas pelas relações de gênero vigentes, e, em particular, no que se refere à divisão do trabalho doméstico. O objetivo é discutir qual o lugar reservado às mulheres nas políticas de segurança alimentar, pontuando algumas questões que podem contribuir para as reflexões do movimento feminista e de outros movimentos sociais, quanto aos desafios que se impõe a quem busca construir uma maior equidade de gênero no campo da alimentação. Para chegar a estas questões, é preciso entender os modelos de produção, consumo e distribuição de alimentos, assim como os papéis de gênero que são reservados a homens e mulheres, que definem a posição que cada um vai ocupar nesse modelo e

1. Artigo originalmente publicado no *Cadernos de Debates*, Vol. XI em 2004 do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (Nepa), da Unicamp, atual Revista de Segurança Alimentar e Nutricional.

como serão afetados pelas políticas referidas. Para finalizar, vou apontar algumas questões que permanecem em aberto, quando se trata de pensar em políticas de alimentação que levem em conta as desigualdades de gênero e busquem combatê-las, ao invés de reforçá-las.

AS “LIVRES” ESCOLHAS DOS CONSUMIDORES NO CAMPO ALIMENTAR

O que se come, e como se come, em uma dada sociedade, não é definido individualmente pelas pessoas, com base unicamente em seu desejo pessoal. Depende da presença de sistemas de produção e distribuição, assim como de conhecimento sobre as formas possíveis de preparação e consumo dos alimentos, que, por sua vez, dependem da combinação de outros fatores: do acesso das pessoas aos meios físicos e financeiros para obter aqueles alimentos (mediante sua produção direta ou aquisição no mercado); dos hábitos alimentares daquela sociedade; das leis que regem o mercado de trabalho; das relações familiares; do comércio internacional; da ação do Estado para garantir o direito das pessoas a alimentar-se etc. Esses diversos elementos interagem e se contrapõem, não havendo um ou outro campo da intervenção humana (a economia, a política, a cultura etc.) capaz de determinar, por si só, a forma como um povo organiza sua alimentação.

Harriet Friedmann (2002) nos mostra que aquilo que costumamos chamar de “tradições” no campo da alimentação, foi fruto de muitas mudanças nos modelos de produção e consumo. Desde os tempos imemoriais até os dias de hoje, o mundo vive uma constante construção/reconstrução das tradições alimentares, em que os conflitos por interesses econômicos e políticos determinam, desde as práticas de plantio e as políticas industriais de transformação dos produtos agrícolas até as formas de comercialização dos alimentos. Como resultado desses conflitos se definiram as posições que os diferentes países ocupam atualmente no contexto internacional, seja como produtores/exportadores, seja como importadores de alimentos, in natura ou industrializados.

O que entendemos hoje como globalização constitui uma espécie de intensificação desse processo, particularmente desde a segunda metade do século passado, quando os mercados financeiros e os avanços nas comunicações jogaram um importante papel.

No bojo dessa globalização, encontramos a idéia hoje hegemônica, seja nos países desenvolvidos, seja no chamado Terceiro Mundo, de que as políticas de desenvolvimento devem centrar-se na intensificação do comércio internacional (aumento das exportações e importações). Essas políticas têm sido garantidas pelas regras da OMC (Organização Mundial do Comércio) e pelas orientações do FMI

(Fundo Monetário Internacional) e do Banco Mundial. A diminuição das barreiras ao comércio imposta aos países do Terceiro Mundo levou-os a abrirem seus mercados às grandes corporações, sediadas nos países do Norte. Ao mesmo tempo, verificou-se uma crescente desregulamentação das atividades econômicas nos âmbitos nacionais, com implicações importantes sobre a segurança e autonomia alimentar de seus povos. No que se refere aos produtos agrícolas e alimentares, houve, por um lado, o dismantelamento dos modos locais de produção e consumo (pela necessidade de gerar produtos agrícolas para exportação e pela diminuição das políticas destinadas a apoiar a agricultura familiar, como, por exemplo, aquelas voltadas para os mercados internos), e levou, por outro, a uma crescente homogeneização da cultura alimentar.

O lado da produção

As relações entre os diferentes segmentos que compõem o sistema agroalimentar nem sempre são harmônicas. Ademais, não há um único modelo de relacionamento entre produção agrícola, indústria de transformação, distribuição etc. John Wilkinson (1989) mostra que o sistema agroalimentar é um ramo *sui generis* da estrutura industrial, devido a limitações impostas por seus dois componentes principais: a produção agrícola, que determina a oferta dos alimentos e matérias-primas para as indústrias, e os padrões de consumo, dependentes da própria capacidade do corpo humano de digerir e absorver os alimentos. Se não houvesse essas limitações, já poderíamos ter “evoluído” para a comida totalmente industrializada – como as pílulas ou “comidas de astronauta” que, durante muito tempo, povoaram nossa imaginação como sendo o alimento do futuro.

Wilkinson nos mostra que os esforços no sentido de acoplar a agricultura à indústria têm se revelado particularmente problemáticos, porque tratam de articular sistemas produtivos que obedecem a leis distintas: “[...] a indústria caracteriza-se por processos produtivos previsíveis, contínuos e controláveis, enquanto a agricultura permanece sujeita aos riscos e ritmos sazonais da natureza” (p. 14).

A evolução nessa relação vem se dando no sentido de afrouxar a interdependência entre esses setores. Por um lado, a “industrialização” da agricultura tem promovido maior homogeneização da produção agrícola (via insumos químicos, mecanização, modificações nos processos biológicos, engenharia genética etc.), de forma a tentar escapar das determinações da natureza; por outro, a indústria de alimentação tem, sempre que possível, substituído os produtos agrícolas como fontes de matérias-primas, utilizando, cada vez mais, produtos intercambiáveis. Wilkinson traz o exemplo da margarina, um produto que, em primeiro lugar, liberou as indústrias de alimentos da dependência em relação à produção do leite, substituindo-o pela banha e, depois, pela soja; posteriormente, criou a possibilidade de utilização de vários tipos de óleo – não apenas o de soja – tornando as indústrias alimentares ainda mais flexíveis com relação à oferta de matéria-prima. A utilização de insumos

químicos e biológicos nas indústrias de alimentos também cresceu enormemente nas últimas décadas (o que é visível ao examinarmos o rótulo de qualquer alimento industrializado que consumimos cotidianamente), mas não foi capaz de substituir integralmente os processos de cultivos baseados na relação com a terra.

Esse autor mostra, ainda, que o beneficiamento dos produtos in natura vem se complexificando com a criação de novas tecnologias, que não apenas transformam os produtos (leite em queijo, frutas em geléias etc.), como também criam novas possibilidades de consumo, sofisticando o já complexo sistema de abastecimento alimentar. Os diversos métodos de conservação (desde os primeiros enlatados, passando por desidratação, liofilização, congelamento, resfriamento etc.) são exemplos disso. A diferenciação dos produtos, os serviços agregados, o poder da publicidade, os preços etc. vão ser fatores influenciadores da preferência dos consumidores e alvo de ações específicas das empresas, conformando um novo modelo de sistema. Os vários setores componentes (agricultores, cooperativas, indústrias de insumos agrícolas, setores de primeira e segunda transformação, distribuidores, indústrias de produtos finais) vão disputar entre si, fazer alianças etc. para procurar deter maiores fatias de mercado, mais lucros e, portanto, maior poder dentro da cadeia de produção (p. 18).

Do ponto de vista da produção agrícola, isso significa que o setor produtivo deve, cada vez mais, adequar-se às condições de produção impostas pelas grandes corporações, sejam as indústrias de insumos, sejam as processadoras de alimentos, que operam em condições de oligopólios: serão exigidos padrões de produtividade, uniformização das características do produto, tecnologias de produção etc. que atendam a um determinado mercado, dentro de certos parâmetros de competitividade – aumentando a escala, especializando-se em determinados cultivos, diminuindo os custos de produção, garantindo uma oferta constante e homogênea etc. Esses padrões nem sempre podem ser atingidos pelos pequenos produtores que ou se adaptam, ou são alijados desses mercados. O caso das sementes transgênicas é bem esclarecedor a esse respeito, ao escancarar a relação empresas de sementes–produção de insumos e a imposição de um padrão de produção que não deixa escolha aos agricultores. As tentativas de produzir em outros padrões – como a produção ecológica, ou orgânica – não encontram ainda um ambiente favorável, em termos de apoio estatal, pesquisa, tecnologia disponível, crédito acessível etc., para se desenvolverem, pelo menos nos países do Sul. Ainda assim, têm cumprido um papel fundamental como espaços de resistência a esse modelo de produção, resgatando valores, como o papel da agricultura familiar enquanto um modo de vida, o compromisso dos produtores com os consumidores de seus produtos, a lógica da preservação da vida em sobreposição à lógica da supremacia dos mercados etc. Enquanto processos produtivos, no entanto, estão ainda muito longe de se tornarem massivos, permanecendo reservados a determinados públicos ou segmentos bem específicos, que constituem nichos de mercado.

De forma bem geral, essas considerações sobre o sistema agroalimentar nos mostram que as mudanças que vêm ocorrendo nos modelos produtivos tomaram vários caminhos: crescente modificação dos processos agrícolas, tendendo à homogeneização da produção, em que tem grande peso a indústria de insumos (especialmente de sementes) e a indústria de transformação; menor dependência da indústria de alimentação em relação aos produtos agrícolas (pela substituição de matérias-primas e pelo avanço dos processos biológicos e químicos de transformação); desregulamentação do comércio internacional de produtos agrícolas, favorecendo os interesses das grandes corporações agroalimentares dos países industrializados, com conseqüências importantes quanto ao dismantelamento dos sistemas locais de produção de alimentos. A questão não se esgota nessa discussão, em que pese a sua amplitude. Existem, do lado da demanda (ou padrão de consumo) dos alimentos, elementos também importantes para a definição dos padrões alimentares.

O lado do consumo

O primeiro fator a considerar é o processo crescente de urbanização que ocorreu tanto nos países desenvolvidos como nos do Sul. A migração campo– cidade dos últimos quarenta anos, em países como o Brasil, por exemplo, é bastante conhecida e tem raízes nas políticas de industrialização, no modelo agrícola poupador de mão-de-obra e concentrador de terra e renda, entre outros fatores. A existência dessa população urbana cada dia maior significa uma demanda também crescente de alimentos que, por sua vez, devem chegar aos domicílios e aos locais de consumo de forma totalmente diferente da que ocorria no meio rural ou nas pequenas cidades.

A presença cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho, por sua vez, induz a uma pressão para que as refeições elaboradas dentro de casa tendam a ser poupadoras de tempo e de mão-de-obra. Os eletrodomésticos, como fornos de microondas, freezers, processadores de alimentos, ainda que acessíveis a apenas uma parte das classes médias e altas, buscam preencher essas novas necessidades. Os produtos alimentares passam a apresentar mais e mais “serviços” incorporados (como as refeições prontas, as embalagens individualizadas, os pré-preparos, os produtos tipo longa-vida etc.), de forma que o trabalho do consumidor se resuma a abrir a embalagem e consumir o produto. Há um crescimento do setor de entregas de refeições prontas nos domicílios. E a menor presença das mulheres dentro de casa, em todos os estratos sociais, também tem como conseqüência o aumento do consumo de produtos industrializados, fora de casa, por parte das crianças (como os lanches escolares, por exemplo).

Com o aumento da população das cidades, passa a ser cada vez mais difícil para as pessoas se deslocar do trabalho para casa e vice-versa, favorecendo o consumo de alimentos fora dos domicílios (em restaurantes, bares etc.). Por outro lado, para

as classes médias e com maior poder aquisitivo, o hábito de consumir refeições fora de casa passa a ser relacionado com lazer, cultura e acesso a serviços, muito bem simbolizado pelas redes de fast-food, tal como as conhecemos hoje.

Também no meio rural, as formas de consumo dos alimentos se modificaram enormemente, até mesmo em função das mudanças nos sistemas de produção agrícola, como a maior especialização em determinados produtos, em detrimento dos policultivos. Outros fatores, como o maior acesso à energia elétrica e ao abastecimento de água, a penetração da televisão, a saída das pessoas da propriedade para exercer trabalhos não-agrícolas etc., também influenciam. Mesmo admitindo-se que a propriedade agrícola nunca tenha sido uma ilha de auto-suficiência e que sempre tenha havido trocas de produtos in natura por industrializados, é visível que, hoje em dia, esse processo é cada vez maior. Ao visitar qualquer família rural, seja de produtores familiares, assentados de reforma agrária, trabalhadores assalariados, veremos que a quantidade significativa de alimentos industrializados que consome cotidianamente é composta também por produtos que vinham sendo produzidos historicamente em sua propriedade. Essa substituição dos alimentos produzidos no estabelecimento por outros, adquiridos no mercado, pode se dar em função da praticidade de preparo, do preço ou da transformação do paladar das pessoas, que vão se habituando aos novos produtos (como o café instantâneo, a própria margarina ou o frango produzido industrialmente e vendido congelado, por exemplo).

Como apontam Renato Maluf e outros (2001), convivemos, nos países do Terceiro Mundo, com um alto grau de heterogeneidade quanto à possibilidade de consumo de alimentos. Uma parcela da população tem acesso restrito aos mercados (por insuficiência de renda), enquanto outra apresenta um padrão de consumo semelhante ao dos países industrializados, exercendo uma influência direta na valoração do tipo de alimentação que se consome. Em outras palavras, o padrão do que é “bom” ou “moderno” não é dado pela qualidade intrínseca dos alimentos (nutricional ou biológica), e sim pela imagem que se cria em torno deles, que é, por sua vez, em grande parte, formada pela publicidade.

Esse novo padrão de consumo de alimentos exige também uma outra logística do setor de distribuição, de transporte e armazenamento, dominado, nas médias e grandes cidades, pelas extensas cadeias de supermercados que, por sua vez, também jogam um papel importante nas estratégias de publicidade e marketing das empresas produtoras de alimentos. As mudanças que vemos nesse setor não se restringem apenas a impor prazos e formas de entrega dos produtos aos elos anteriores da cadeia (agricultura e indústria alimentar), mas também condicionam os próprios processos de fabricação dos produtos. Estes deverão ter uma maior vida de prateleira, ser capazes de suportar grandes deslocamentos, ter mais serviços agregados, ser diferenciados para cada classe social etc.

Efeitos colaterais

Se, por um lado, esse sistema significou potencialmente ganhos em termos de maior praticidade no preparo dos alimentos, maior riqueza em variedade de ingredientes (pela facilidade de transporte, armazenamento etc.), tecnologias que garantem maior sanidade dos alimentos, pode se afirmar que, por outro, essas vantagens não foram aproveitadas em sua total potencialidade e muito menos para o benefício do conjunto das populações. O predomínio dos alimentos industrializados tem tido como consequência várias doenças relacionadas com a “modernidade”; o excesso de consumo de gorduras, a contaminação por agrotóxicos, o aumento de doenças, como a obesidade e a hipertensão, também são imputados, em parte, aos maus hábitos alimentares. Para uma parte da população, entretanto, os problemas são principalmente derivados da falta de acesso à alimentação necessária para a sua sobrevivência, em termos seja de quantidade, seja de qualidade. Esse quadro faz com que aumentem, cada vez mais, as estatísticas da fome e da desnutrição.

Há estudos que mostram, ainda, que a padronização do modelo alimentar tem levado a um afrouxamento dos laços de solidariedade social e comunitária, uma vez que as culturas alimentares específicas de cada região – que são um dos elementos de coesão social de uma comunidade – passam a ser substituídas por uma cultura homogeneizadora.

Debbie Field (1999), em um artigo sobre projetos comunitários ligados à alimentação, comenta como a globalização do mercado de alimentos vem destruindo gerações de “comportamentos alimentares”, pela pressão que se exerce sobre regiões e culturas específicas para que se substituam esses produtos por produtos “globais” (o trigo sendo um desses). Ela mostra que, ao mesmo tempo, essa substituição tem levado a um empobrecimento dos conhecimentos sobre ingredientes e tecnologias caseiras de preparo de alimentos e a uma “erosão dos sabores” para toda a humanidade. Por outro lado, ela mostra também que isto tem a ver com o fato de que as mulheres passaram a rejeitar o ato de cozinhar, como uma reação à imposição dos papéis considerados femininos. A sociedade como um todo não conseguiu resolver o que fazer a partir desse fenômeno social; e ocorre, então esta perda de valores ligados às questões da alimentação, a que ela se refere.

Voltando mais uma vez às considerações de Harriet Friedmann, vemos que

As mudanças na economia política internacional da alimentação afetaram as formas de trabalho e o modus vivendi cotidiano das pessoas. O que as pessoas fazem para conseguir alimento, como o preparam e o dividem, o que elas comem, quando e com quem, tudo isso é influenciado pela cadeia alimentar. Estas, por sua vez, estão intimamente ligadas à forma de vida familiar. (p. 87)

Analisar um pouco mais de perto essas mudanças é o caminho que vamos trilhar a seguir.

ALIMENTAÇÃO, TRABALHO DOMÉSTICO E PRODUÇÃO X REPRODUÇÃO: O DEBATE TEÓRICO DO FEMINISMO

As questões relacionadas com a reprodução da vida humana, incluindo o trabalho doméstico, são abordadas por diversas autoras (como Antonella Picchio, 1999; Cristina Carrasco, 1999 e 2003; e outras), apontando a sua invisibilidade nas contas nacionais e no cálculo econômico em geral, como um processo que tem implicações para as análises sobre os gêneros, as classes sociais e o desenvolvimento. Para Antonella Picchio, por exemplo, essa visão reducionista, que só focaliza a produção das mercadorias – e não a reprodução das pessoas – ao esconder uma parte do trabalho social, que é fundamental para a manutenção do sistema como um todo, penaliza as mulheres, que acabam por incorporar essa responsabilidade como parte de suas funções de gênero.

O trabalho doméstico é o núcleo da reprodução social das pessoas. Não só requer energia física e emocional, mas também sobre ele recai parte da responsabilidade pela sobrevivência, bem estar e felicidade de outras pessoas. (1999, p. 202).

Estamos falando do trabalho de gerenciamento e preparo da alimentação, de manutenção da casa, de educação dos filhos, de cuidado com idosos e enfermos, além dos demais membros adultos da família. É um trabalho distribuído desigualmente entre os gêneros, que recai, em sua maior parte, sobre as mulheres. Embora possa ser complementado pela contratação de trabalho assalariado, por estruturas públicas e privadas de prestação de serviços ou por trabalho social voluntário, seus resíduos (o que não pode ser resolvido de outra forma) acabam sempre sobrecarregando as mulheres.

Analisando a relação entre o trabalho doméstico e a mercantilização dos trabalhos de reprodução, Dominique Fougeyrollas-Schwebel (1999) afirma que se trata de trabalhos não-remunerados, devido às relações de opressão entre homens e mulheres, uma vez que “É enquanto mulheres que as mulheres são dominadas e é seu pertencimento a um gênero que institui a atribuição do trabalho doméstico a elas” (p. 63). Ela afirma ainda: “Na medida em que os mesmos bens são produzidos fora da família, o trabalho que os produz é remunerado e, ao contrário, o trabalho das mulheres continua gratuito, ainda que sua produção seja trocada no mercado” (p. 64).

O modelo “idealizado” de família que vigorou no período entre – guerras (do homem dedicado ao trabalho assalariado e da mulher dona de casa) foi sendo transformado pela crise econômica e social que se seguiu, pela necessidade de as mulheres trabalharem e pela emergência dos movimentos de mulheres, que reivindicaram o acesso ao mercado de trabalho. Segundo Fougeyrollas-Schwebel (1999), nos anos 90, somente 30% dos lares mantinham aquela configuração. “No entanto, essa ampliação dos regimes de assalariamento não representou uma transformação do trabalho doméstico e, particularmente, uma repartição mais igualitária das tarefas entre os homens e as mulheres” (p. 65).

Cristina Carrasco (1999) lembra que esse modelo (male-breadwinner), embora tenha sido o modelo cultural dominante de família durante o capitalismo, não era totalmente válido para as mulheres das classes populares, que sempre estiveram presentes no mercado de trabalho.

Estas autoras, Fougeyrollas-Schwebel e Carrasco, coincidem em que, quando as mulheres entraram no mercado de trabalho de forma mais massiva, houve uma mudança nos modelos de família, em que os homens mantiveram a sua posição (de provedor), embora as mulheres apenas donas de casa tendam a desaparecer. Mas isso não significou que elas deixaram de ter como papel fundamental a condição de gestoras do lar e responsáveis pelos cuidados dos demais: significou, sim, que as tiveram de se adaptar a esse duplo papel, ainda que, muitas vezes, não estando confortáveis em qualquer desses espaços (CARRASCO, 1999).

Antonella Picchio (1999) salienta: o trabalho doméstico não pode ser analisado como os outros tipos de trabalho, porque está envolto em um processo histórico e cultural, que depende de políticas, de instituições e de culturas que variam ao longo do tempo e em diferentes locais. Dessa forma, as análises que procuram situá-lo em um modelo econômico semelhante ao da produção de mercadorias (como o da economia da família, de Becker), não são satisfatórias para entendê-lo².

Na reprodução das pessoas, estão em jogo outros elementos que não a racionalização do tempo: a diminuição dos custos e a redução das ineficiências, por exemplo – e que são de difícil mensuração, em termos de tempo gasto, produtividade, valor monetário atribuído etc. Por isso, as propostas que hoje colocam a necessidade de contabilização estatística acerca do trabalho doméstico, devem ser situadas, segundo Antonella Picchio (1999), como uma fase, dentro de um processo de negociação sobre a divisão de trabalho e dos recursos entre os gêneros, as gerações e as classes sociais. O que está em jogo é tanto a energia física e emocional, que se

2. Nesse modelo, adaptado da economia neoclássica, pressupõe-se a idealização da família como uma unidade sócio-econômica em que: sua divisão interna de trabalho funcione com perfeita substituição entre os fatores; a própria família atue como uma unidade unificada de produção e consumo; tenha uma função de utilidade conjunta; a “cabeça” da família atue como representante da maximização da utilidade coletiva da família; e as relações dentro das famílias se caracterizem pelo compartilhamento das receitas e dos recursos por todos, indistintamente (BECKER, 1981, *apud* PICCHIO, 1999, p. 230).

gasta na garantia da segurança material e psicológica das pessoas (e, portanto, em sua qualidade de vida), quanto o custo do trabalho assalariado nos mercados locais e mundiais. A luta pela visibilização do trabalho não-remunerado tem implicações em nível mundial, porque repercute na maior ou menor qualidade de vida das populações.

Por outro lado, a ocultação do trabalho de reprodução social como uma questão econômica tem custos diretos para as mulheres, pois passa a ser um problema feminino (fazendo com que as mulheres se encontrem, em função disso, em condições desiguais de competir), e não de toda a sociedade. “De fato, as mulheres interiorizam o conflito [...]. As mulheres suportam, tanto na família como no trabalho remunerado, os custos de uma contradição básica do sistema” (p. 207).

É isso que vai explicar a sua participação diferenciada no mercado de trabalho, transitando entre os dois mundos (produtivo e reprodutivo) sempre em condições de desigualdade (salários menores, empregos precários, menor acesso à qualificação profissional) e sem o apoio público necessário (escassos serviços de cuidados, ausência de sincronização entre o tempo escolar e de trabalho etc.). Conforme Cristina Carrasco (1999): supõe-se sempre a presença de alguém (uma mulher) em casa, para organizar e resolver os problemas das pessoas dependentes; ou seja, o Estado e a sociedade seguem contando com a família (mulheres) como instituição básica para a atenção e a segurança das pessoas.

No nível macroeconômico, vêm ocorrendo mudanças nos modelos de produção e reprodução, nos países tanto do Norte como do Sul, com a intensificação da globalização, das políticas de ajuste estrutural etc. Com o desmonte das políticas sociais, as mulheres, e também os homens, em certa medida, têm de fazer “malabarismos” para dar conta de seus papéis na família e no mercado, pesando prioridades a cada momento.

A visibilidade da importância do trabalho de reprodução não-remunerado e a insistência em seu caráter social abrem, para Antonella Picchio (1999, p. 221), diferentes possibilidades:

- Evidencia-se que a igualdade é um mito, porque, mesmo que o número de mulheres no mercado de trabalho tenha aumentado, não houve um aumento correspondente em seu bem-estar; por outro lado, mostrar que aumentou o trabalho não-remunerado dos homens não resolve o problema da carga que significa o trabalho de reprodução para o conjunto da sociedade. Ou seja, isso não faz com que diminua a porcentagem da carga de trabalho que a sociedade, como um todo, tem de enfrentar nem faz aumentar os salários;
- A mercantilização dos trabalhos de reprodução pode vir a aumentar as desigualdades sociais, mesmo que eles viessem a ser cumpridos, em parte, por organizações sem fins de lucro. Poderia haver uma diminuição das condições de vida de todas as pessoas, maior pobreza e exclusão, pela diminuição dos

gastos públicos, insegurança no mercado de trabalho, redução dos programas sociais etc.

Tanto na crise dos Estados de Bem-Estar como nas políticas de ajuste estrutural, seguidas pelos países do Terceiro Mundo vê-se que: “O bem-estar da população trabalhadora volta a ser considerado meramente como um custo para o sistema produtivo e se transfere, cada vez mais, para a família a responsabilidade de assegurar-lo” (PICCHIO, 1999, p. 224). Ela continua: “[...] ao final [...] se espera que sejam os indivíduos e, sobretudo, as mulheres, quem adaptem seus comportamentos, resolvam as suas necessidades, refreiem seus desejos e adequem as suas decisões aos modelos idealizados de eficiência do mercado”.

As mulheres, nessa situação, estão sendo utilizadas como “amortizadoras” do “dumping social” (p. 233), ou seja, elas devem ser as “amélias” da canção popular, não só achando bonito não ter o que comer, mas ajudando a consolar os demais, servindo de exemplo de abnegação.

As saídas que vêm sendo buscadas pelas mulheres para dar conta dessas questões, mesmo quando há um incremento de sua presença no mercado de trabalho formal, têm sido a constituição de redes de proteção entre mulheres (parentes, amigas etc.) ou, no caso das de classes média e alta, a contratação de outras mulheres (empregadas domésticas) para substituí-las.

Riscos apontados por Antonella Picchio (1999): as mulheres não estão somente na família, elas estão na sociedade, e no Estado. Dar visibilidade ao trabalho doméstico e da reprodução pode, no limite, trazer o risco de “enclausurar” as mulheres nas funções domésticas e de cuidado das pessoas, e torná-las ainda mais circunscritas a esses papéis históricos. Como fazer para escapar desse dilema? Dar visibilidade às tarefas e responsabilidades que hoje estão sobre os ombros das mulheres, sem reivindicar que isso seja uma “prerrogativa feminina”?

Como não escorregar, teórica e politicamente, nas armadilhas dos vários tipos de essencialismos? Voltaremos a isso na última seção deste texto.

AS MULHERES NAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Na formulação de políticas de segurança alimentar, é comum apontar-se para o fato de que as mulheres não são reconhecidas como produtoras de alimentos, seja na produção agrícola, seja na elaboração e preparo dos alimentos consumidos dentro das unidades domésticas e, portanto, acabam por não ter um papel ativo como sujeitos dessas políticas. Quando são reconhecidas, tende-se a vê-las apenas

como um “instrumento” com o qual se atingirá a segurança alimentar das famílias. Isso ocorre também em relação a outros tipos de políticas, como aquelas de nutrição e saúde, e de assistência social (como programas de transferência de renda, por exemplo), em que as mulheres são escolhidas como titulares em função de haver a convicção de que, com elas, os recursos serão utilizados para a família. É claro que o fato de passarem a ser titulares constitui um avanço para essas mulheres, pois é comprovado que o recebimento desses recursos fortalece sua posição na família e na comunidade. Mas é importante salientar que, muitas vezes, elas não são escolhidas por existir uma consciência na sociedade de que são portadoras de direitos, e sim porque, com isso, pode-se mais facilmente atingir “a família”.

Na agricultura

No caso das agricultoras, as lutas têm sido para reverter a situação de invisibilidade em que se encontram, e, em geral, enfatizam a necessidade de se colocarem recursos nas mãos das mulheres, para melhorar as condições de produção dos produtos agrícolas de subsistência. Salienta-se também a necessidade de melhorar sua educação, seu acesso a informações nutricionais e de saúde, como uma forma de melhorar sua própria nutrição, das crianças e demais membros da família. Também aqui se observa que, quando se consegue torná-las beneficiárias diretas de programas e projetos, os resultados em termos de empoderamento são evidentes. No entanto, a grande maioria das políticas de apoio ao desenvolvimento rural (como reforma agrária, crédito e assistência técnica) ainda tem “os chefes de família” – leia-se “homens” – como beneficiários (SILIPRANDI, 1999, p. 2002).

É reconhecido por instituições internacionais, como a FAO, e o FIDA, que, entre os pobres, as mulheres e as crianças rurais podem ser os grupos mais afetados pela desnutrição, devido à distribuição desigual de alimentos dentro da família e ao excesso de trabalho que, usualmente, recai sobre as mulheres, com impactos significativos sobre suas condições de saúde. Estas propostas, diferentemente da maioria, focam as mulheres como indivíduos, e não apenas como ponte para chegar a outras pessoas. Por outro lado, chamam a atenção para as estratégias de sobrevivência que essas mulheres consolidaram ao longo do tempo, preconizando seu fortalecimento e dando ênfase à necessidade de aumentar os recursos financeiros controlados por elas, como forma de aumentar sua autonomia.

Na prática, porém, há muitas críticas sobre a forma como essas propostas são implementadas. Muitas vezes, por imposição de instituições externas, “obrigam”-se determinados projetos a considerar as questões de gênero em seu desenho e execução, sem que as pessoas tenham tido o amadurecimento suficiente para incorporar essas questões como suas e sem que a genuína organização das mulheres locais seja respeitada. Vários exemplos desse tipo de relacionamento, entre financiadores, agentes do Estado, ONGs e organizações locais são discutidos

em Cornwall (2000), onde fica claro que, quando há divergências entre as posições da organização local e as dos financiadores, por mais “sensíveis ao gênero” que sejam os técnicos e lideranças envolvidos, tende a prevalecer a posição das instituições externas.

Autoras como Quisumbing e Meizen-Dick (2001), do IFPRI/CGIAR, apontam para a necessidade de que haja mudanças nas relações de gênero, como condição para o desenvolvimento rural sustentável, do qual faz parte a garantia de segurança alimentar. As autoras partem da constatação dos papéis desempenhados pelas mulheres como produtoras de alimentos, administradoras dos recursos naturais, angariadoras de receitas e zeladoras da alimentação doméstica e da segurança nutricional das pessoas, e colocam a ênfase diretamente na necessidade de “empoderar” as mulheres, por meio de ações em diversas áreas. Propõem-se mudanças tanto nas políticas públicas, como nos arcabouços legais que regem a propriedade de bens, para evitar que as mulheres dependam de suas relações com os homens (pais, maridos, irmãos, filhos) para ter acesso a esses bens.

No campo da saúde e nutrição

Quando o tema é especificamente a saúde vinculada com a nutrição, o papel que cabe às mulheres costuma ser o de guardiã do bem-estar dos demais membros da família. É dentro dessa perspectiva, por exemplo, que se dá ênfase às melhorias na educação das meninas como um fator determinante da diminuição da desnutrição infantil em longo prazo. As mulheres são vistas como fundamentais nos processos de combate às carências alimentares, por sua condição tanto de gestantes (na prevenção dos problemas pré-parto) como “alimentadoras” das crianças e das famílias em geral e, nesse contexto, a questão do aleitamento materno ganha grande importância. É raro encontrarem-se documentos que estabeleçam as mulheres como indivíduos-foco das ações sem que elas estejam necessariamente relacionadas às situações acima (como gestantes e/ou nutrizes). Propostas diferenciadas, que foquem as mulheres como objeto das políticas, são poucas, entre as quais se destacam as da Rede APM, como parte de um processo de pensar o século XXI (LE BIHAN, 2001)³.

3. Nessa proposta, são reivindicadas para as mulheres – além dos papéis colocados acima – melhorias em sua condição de tomadoras de decisão, bem como sua presença efetiva nas instâncias de poder (em nível local, nacional e internacional). Também se enfatiza a necessidade de adoção de medidas concretas que lhes permitam obter maiores rendas pessoais. Chama-se a atenção, ainda, para o fato de que, em muitos projetos de desenvolvimento, não se leva em consideração que o possível aumento da carga de trabalho das mulheres traz efeitos contrários à proposição de melhoria em suas condições alimentares e nutricionais.

Experiências locais

Na prática da vida cotidiana, as mulheres vêm se organizando em vários países para interferir sobre as políticas de segurança alimentar, como já foi colocado acima, e também têm experimentado a organização de projetos locais de abastecimento. Esses projetos procuram melhorar o acesso das pessoas aos alimentos, e se opõem, mesmo que em pequena escala, ao sistema agroalimentar dominante, buscando modificar a relação consumidores–produtos–produtores. Muitas vezes, elas são as protagonistas nas lutas pela socialização do atendimento às necessidades de alimentação, por meio seja de políticas de redução de preço dos produtos básicos, seja de políticas de subsídios para as populações pobres. As lutas por melhores condições de saúde, escolas, espaços de socialização das crianças nos bairros também têm conseqüências sobre o acesso à alimentação.

Projetos desse tipo têm sido relatados, tanto em países desenvolvidos como do Terceiro Mundo, e mostram como a ação pessoal e local pode ter efeitos políticos, à medida que modifica a relação das pessoas (e em especial, das mulheres) com a vida pública e com as instâncias de poder.

Projetos como os relatados por Deborah Moffett e Mary Lou Morgan (1999), do Canadá, mostram como pode se dar o resgate da relação entre as mulheres e a alimentação em outras bases – não como administradoras passivas do enxugamento do orçamento doméstico nem como únicas responsáveis pela alimentação da família. Nestes projetos, as mulheres organizam grupos de compras diretamente dos produtores e capacitam-se para trabalhar em cozinhas comunitárias, em hortas, bancos de alimentos, entre outros. São experiências que mostram ser possível aliar a pressão por recursos públicos para o atendimento da população, em bases locais, democratizando as funções ligadas à alimentação e construindo uma relação mais saudável com o ato de cozinhar. Nedda Angulo (2002), avaliando práticas inovadoras em dois projetos de atendimento a populações pobres no Peru – um de restaurantes comunitários de periferia e outro de distribuição de alimentos –, mostra como a autogestão das mulheres nesses projetos avançou em relação às práticas assistencialistas e permitiu que elas tivessem ganhos pessoais e na relação com as famílias e comunidades, obrigando o próprio Estado a reconhecer e aceitar a forma como organizavam seu trabalho (aceitando remunerá-las por aquelas atividades).

No Brasil, experiências como a relatada em Costa (2002), sobre a introdução de novas práticas de alimentação escolar, integrando a comunidade escolar, familiares das crianças e o poder público local, mostram que é possível transformar um modelo de alimentação a partir do questionamento de hábitos de consumo. O trabalho centrou-se em práticas de reeducação alimentar e aproveitamento integral de alimentos, envolvendo crianças de creches e pré – escolas em um município do Estado de São Paulo (Ribeirão Pires). As conseqüências foram não só o melhoramento da saúde e da nutrição dessas crianças e de seus familiares, como também a criação de um

verdadeiro movimento pela cidadania alimentar na cidade e de alternativas de renda para grupos de mulheres que se organizaram a partir dessa proposta.

Debbie Field (1999), no artigo já citado, defende que qualquer esforço massivo para alterar as políticas alimentares será certamente importante para as mulheres, desde que as envolva como protagonistas. Entre as várias razões que sustentam essa premissa, cabe destacar as seguintes:

- As mulheres são, de fato, mais vulneráveis à insegurança alimentar, porque elas têm maior probabilidade de serem pobres. Existem dados, bastante conhecidos, sobre o aumento do número de mulheres chefes de família e sobre como a renda das mulheres é menor do que a dos homens; a renda das famílias chefiadas por mulheres também é menor do que as demais, em todo o mundo.
- As mulheres freqüentemente fazem da alimentação dos filhos uma prioridade, até colocando-se elas próprias em risco de fome e desnutrição, se for o caso. Quando o alimento é insuficiente, é preciso apoiar ainda mais as mulheres para que obtenham renda ou alimentos, para assegurar a manutenção da família.
- No nível pessoal e familiar, as mulheres ainda mantêm a responsabilidade de preparo das refeições, mesmo nos casos em que elas e os homens trabalham fora de casa.

Para essa autora, a presença exagerada das mulheres “na cozinha” é um claro indicador da distância que ainda deve ser superada para se alcançar a equidade entre os homens e as mulheres. A dupla jornada a que elas são submetidas constitui uma ameaça para a equidade, para sua saúde e para seu bem-estar. Portanto, políticas de segurança alimentar voltadas para as mulheres podem reduzir sua vulnerabilidade à insegurança alimentar, bem como o estresse em que elas vivem, pela responsabilidade de obter e preparar a comida. Tornar os alimentos básicos acessíveis para as mulheres e socializar certos aspectos da preparação das refeições (por meio de restaurantes nas escolas, creches, centros de convivência, locais de trabalho) reduz a pressão que boa parte delas vivencia na construção diária da sobrevivência.

Voltando mais uma vez ao texto de Harriet Friedmann (2002), ela nos lembra que é possível construir alternativas aos padrões globais de produção e comercialização de alimentos por meio de estratégias locais, como os grupos de compras conscientes, feiras de agricultores, iniciativas de comércio justo e tantas outras experiências. São grupos que, preocupados com a segurança alimentar, a degradação do meio ambiente, os direitos trabalhistas, as mulheres e a saúde, estão se articulando para propor novos conjuntos de regras para a produção e distribuição de alimentos, mais justas e democráticas. Permanecem dúvidas, no entanto, sobre até que ponto esses grupos são capazes de questionar o modelo agroalimentar dominante e realmente

modificar a forma como a sociedade como um todo vê o papel e a responsabilidade das mulheres na produção e no preparo da alimentação de todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos um período de transformações nos campos da produção, distribuição e nas formas de consumo dos alimentos, em que os grandes temas são a crescente industrialização dos processos produtivos agrícolas e de elaboração dos alimentos e a padronização dos hábitos alimentares, diante das exigências colocadas pela também crescente urbanização. As relações com os alimentos são, cada vez mais, marcadas pela posição das pessoas na pirâmide social, de forma que, para aqueles que podem pagar, é possível obter alimentos variados, ricos em nutrientes, carregados de serviços (simbólicos e materiais); para outros, é reservado o alimento massificado, pouco variado, inseguro quanto à sanidade biológica e nutricional; para a maioria, ainda, sequer é garantida a alimentação suficiente e permanente, necessária para a sobrevivência.

Em qualquer desses casos, ainda recaem sobre as mulheres, urbanas e rurais, as principais responsabilidades e tarefas relacionadas com o preparo da alimentação doméstica. Se, em alguma medida, as mudanças nos processos produtivos dos alimentos atenderam às demandas das mulheres, no sentido de diminuir a carga de trabalho dentro da cozinha, criando produtos e/ou serviços poupadores de mão-de-obra, obviamente não atingiram todas, indistintamente. As tarefas ligadas à alimentação continuam sendo monótonas, trabalhosas, cansativas, para a maioria das mulheres. Nos setores de classe média em que essas tarefas começam a ser compartilhadas, via de regra isso ocorre ocasionalmente, ficando os homens com a parte mais “lúdica” das tarefas – por exemplo, a comida especial do fim de semana – ou com uma etapa específica (como lavar a louça), o que não tira das mulheres o peso da responsabilidade cotidiana. Nesse sentido, os movimentos questionadores das relações de gênero e da divisão sexual do trabalho, embora tenham obtido enormes avanços, se comparados com os das décadas anteriores, ainda estão longe de considerar essa batalha ganha.

Na segunda parte deste artigo, mostramos como o tempo gasto com a alimentação é parte do tempo geral gasto pelas mulheres nos serviços domésticos e de cuidados, e, portanto, faz parte da problemática geral de invisibilidade desse tipo de trabalho na sociedade como um todo. No entanto, como várias autoras apontam, promover essa visibilidade apenas não basta. Os desafios que se colocam para o movimento feminista, nessa discussão, são muito mais profundos, para que não se caia na armadilha da caracterização desse espaço (da economia dos cuidados) como um locus exclusivamente feminino ou como parte da “natureza feminina”. O ponto principal a ser abordado, nesse sentido, exige desmistificar o quanto os estereótipos

de gênero ainda reservam às mulheres o destino de “casar, ter filhos e formar uma família”, como finalidade última da vida, símbolo de felicidade e realização (por mais que isso seja matizado, nos dias atuais, com o trabalho fora de casa, o estímulo às carreiras profissionais etc.!) e como isso traz, embutida, a idéia de que faz parte do “ser mulher”, assumir esse conjunto das tarefas de cuidado para com a família.

Procuramos mostrar, com exemplos do estado atual das lutas das mulheres, desde o nível local até as lutas internacionais, que se vive um permanente “ziguezague”. Aponta-se, por um lado, para a necessidade do reconhecimento da responsabilidade das mulheres no campo da alimentação – e, portanto, do reconhecimento e valorização dos conhecimentos e das experiências que historicamente construídas por elas nesse fazer cotidiano. Por outro, para a necessidade cada vez maior de se lutar para fazer com que as questões da alimentação sejam preocupações de toda a sociedade, e não apenas das mulheres. Nesse processo, nem sempre se questionam as relações de gênero que estão na base dessa segmentação, ou como e o quanto esse fato contribui para a marginalização das mulheres. Elas continuam não participando das tomadas de decisões; não sendo sujeitos das políticas; não tendo garantidas as condições para sua autonomia financeira e pessoal; e sendo vistas como instrumentos (“pontes” para se chegar à família), e não como indivíduos portadores de direitos. É uma situação visivelmente desfavorável, em que pesem as tentativas dos movimentos locais de criarem outras relações entre homens e mulheres, no campo da alimentação.

Os desafios permanecem para o movimento feminista e para os movimentos libertários em geral que compartilham a utopia de um mundo sem exploração e sem opressão: como construir um mundo em que todos tenham direito a uma alimentação saudável, digna, condizente com os hábitos e culturas alimentares, sem que isso signifique o enclausuramento das mulheres (ou de quem quer que seja) na obtenção dessa alimentação?

Referências

ANGULO, N. *Producción de servicios de alimentación y salud para poblaciones pobres en el Peru*. Disponível em: Acesso em: abr. 2002.

BECKER, G. *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

CARRASCO, C. La sustentabilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? In: LEÓN T. M. (comp.). *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*. Porto Alegre: REMTE, Marcha Mundial de las Mujeres, Clacso, Alai, 2003.

- _____; MAYORDOMO, M. Tiempos, trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino. In: CARRASCO, C. (ed.). *Mujeres y economía*; nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Barcelona: Icaria, 1999.
- CORNWALL, A. *Making a difference? Gender and participatory development*. IDS Discussion Paper 378. s/l: Institute of Development Studies, 2000.
- COSTA, C.; TAKAHASHI, R.; MOREIRA, T. *Segurança alimentar e inclusão social: a escola na promoção da saúde infantil*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- FAO. *Alianza Internacional contra el Hambre*. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Roma, 2002.
- FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. *Seguridad alimentaria de la familia y género: guía de consulta para el diseño de programas y proyectos*. Roma, 1999.
- FIELD, D. Putting food first. In: BARNDT, D. (org.). *Women working the NAFTA food chain: women, food and globalization*. Toronto: Second Stories, 1999.
- FONTENELLE, I. A. *O nome da marca: McDonald's, fetichismo e cultura descartável*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- FORO DE LAS ONG/OSC PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. *Soberanía alimentaria: un derecho para todos*. Declaración Política. Roma: FAO, 2002.
- FORUM MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA. *Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria*. Declaración final. La Habana, Cuba, 2001.
- FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, D. Trabalho doméstico, serviços domésticos. In: FARIA, N.; NOBRE, M. (orgs.). *O trabalho das mulheres: tendências contraditórias*. São Paulo: SOF, 1999. (Cadernos Sempre Viva).
- FRIEDMANN, H. Refazendo “tradições”: mudanças na economia política da alimentação. In: FARIA, N.; NOBRE, M. (orgs.). *Economia feminista*. São Paulo: SOF, 2002. (Cadernos Sempre Viva).
- HUISINGA NOREM, R. *ASEG Análisis Socioeconómico y de Género: marco conceptual y referencias para el usuario*. Roma: FAO, Dirección de la Mujer y de la Población, 1997.
- KLEIN, N. *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- LE BIHAN, G.; DELPEUCH, F.; MAIRE, B. *Alimentación, nutrición y políticas públicas*. Montpellier: Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, Red Agriculturas Campesinas, Sociedades y Globalización (APM), 2001.

- MALUF, R.; MENEZES, F.; MARQUES, S. *Caderno Segurança Alimentar*. Montpellier: Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, Red Agrícolas Campesinas, Sociedades y Globalización (APM), 2001.
- MOFFETT, D.; MORGAN, M. L. Women as organizers. In: BARNDT, D. (org.). *Women working the NAFTA food chain: women, food and globalization*. Toronto: Second Stories, 1999.
- NOBRE, M. As mulheres e as políticas de combate à fome. *Folha Feminista*, SOF, São Paulo, nº 29, p. 3. nov. 2001.
- PICCHIO, A. Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social. In: CARRASCO, C. (org.). *Mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, 1999.
- QUIMSUMBING, A.; MEINZEN-DICK, R. S. *Empowering women to achieve food security*. Washington: International Food Policy Research Institute, 2001.
- REITER, E. Serving the McCostumer: fast food is not about food. In: BARNDT, D. (org.). *Women working the NAFTA food chain: women, food and globalization*. Toronto: Second Stories, 1999.
- SILIPRANDI, E. Para pensar políticas de formação para mulheres rurais. In: BRACAGIOLI NETO, A. (org.). *Sustentabilidade e cidadania: o papel da extensão rural*. Porto Alegre: Emater/RS, 1999. p. 175-187. (Série Programa de Formação Técnico-social da Emater/RS).
- _____. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 2, n. 4, p. 16-19, out.-dez. 2001.
- _____. Desafios para a extensão rural: o social na transição agroecológica. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 3, n. 3, p. 38-48, jul.-set. 2002.
- VIA CAMPESINA. *Gênero*: Documento de la III Conferencia Internacional de Via Campesina 2002. Disponível em: Acesso em: mar. 2003.
- _____. *Campesinas en Seattle dicen no a la OMC*. Seattle, 3 de diciembre, 1999. Disponível em: Acesso em: mar. 2003.
- _____. *Que es la soberanía alimentaria*, 5-1-2003. Disponível em: Acesso em: mar. 2003.
- WILKINSON, John. *O futuro do sistema agroalimentar*. São Paulo: Hucitec, 1989.

Parte II

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA E A ERRADICAÇÃO
DA FOME: UM DEBATE
NECESSÁRIO E URGENTE**

8

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA): A DISCUSSÃO DA “GEOGRAFIA DA FOME” À SUA PROTEÇÃO JURÍDICA NO BRASIL¹

Islandia Bezerra; Katya Regina Isaguirre

Introdução

Quando se faz referência aos direitos humanos, logo vem à mente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), cujos princípios baseiam-se na necessidade de ilustrar e fazer valer os direitos humanos básicos. De certa forma, o contexto no qual foi apresentada e adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, após a Segunda Guerra, legitima essa referência. Porém, esse documento, mesmo sendo reconhecido e referendado em vários países, ainda evidencia limitações no contexto prático que estão longe de serem dirimidas. Isso porque, ao passo em que a DUDH torna-se um marco regulatório de pretensão universal, enriquecida por posteriores pactos políticos e sociais internacionais, observou-se também o aumento dos casos de contínuas violações desses direitos.

1. Publicado originalmente na *Revista Pensar*, V. 19, nº 3 em 2014.

Contudo, ainda que de modo não vinculante, vale ressaltar que essa declaração serviu (e segue servindo) como uma importante base argumentativa para que se firmem pactos internacionais de extrema relevância social.

O caráter universalista dos direitos humanos possui, de acordo com Barreto (2010), certa característica de “fetiche”, expressão que o autor não utiliza num sentido pejorativo. O fetiche é definido “como o objeto a que se atribui poder sobrenatural e se presta culto os direitos humanos são entendidos como um conjunto de direitos originais, expressão da liberdade e igualdade entre os homens” (BARRETO, 2010, p. 7-8). A partir dos pactos internacionais, é possível admitir que os direitos humanos apresentam duas faces distintas, uma simbólica e libertadora, e outra, dogmática e formalista.

A assinatura do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no ano de 1966, é um exemplo de como as normativas no plano internacional podem ser utilizadas de modo a impulsionar a busca de eficácia dos direitos humanos no espaço nacional. Ele representa um avanço imensurável no contexto da garantia de direitos humanos universais, entre eles, o direito à alimentação. O PIDESC, no seu comentário geral 12, artigo 11, explicita que “direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

À luz da sua compreensão, é possível afirmar que esse pacto internacional vislumbra o conhecimento e o reconhecimento, por parte de toda a sociedade, de que o acesso a uma alimentação adequada corresponde, por si só, ao direito a existir e coexistir, vinculado diretamente ao valor da dignidade humana, verdadeiro eixo estruturante da Constituição de 1988. Assim, as normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a materialização e/ou reivindicação de outros direitos humanos.

Ressalta-se que o país, ao ratificar um tratado internacional de direitos humanos, reitera sua obrigação – enquanto Estado – de elaborar leis e políticas públicas, constituir reformas e realizar ações que promovam a equidade e reduzam, progressivamente, as desigualdades, tanto em âmbito nacional como internacional. Além disso, compromete – se a não tomar qualquer medida que seja uma ameaça ou violação aos direitos humanos, além de garantir mecanismos de proteção desses direitos.

Sobre essa assertiva, ainda que a ratificação do PIDESC tenha ocorrido somente na década 1990 no país², é possível afirmar que o Brasil se apresenta como um dos

2. O Brasil demorou quase cinco décadas para ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que só ocorreu por meio do Decreto Legislativo no. 226, de 12 de dezembro de 1991, promulgado por meio do Decreto no 591, de 6 de julho de 1992.

países do continente latino-americano que mais avançaram na consolidação pela busca do DHAA. No dia 5 de fevereiro de 2010, foi publicada a promulgação da Emenda Constitucional (EC) no 47/2003, que incluiu a alimentação no rol do art. 6º como um dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988 (ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ ALCSH, 2009). A inclusão da alimentação ao rol dos direitos fundamentais sociais implica em várias estratégias de desenvolvimento social e de segurança alimentar e nutricional, um caminho a ser seguido no processo de reversão do quadro de insegurança alimentar e nutricional do país. Sob a inspiração do PIDESC, impõe-se a necessidade de mudanças capazes de promover qualidade, acesso e equidade nos processos de geração de alimentos.

Nesse sentido, vale lembrar que a Lei no 11.346/2006, denominada “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)”, foi criada sob inspiração e recomendação da ONU, a qual sugeriu que cada país pensasse a sua lei de segurança alimentar e nutricional. A partir dela, os estados e municípios brasileiros podem participar do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a incorporar em suas políticas as dimensões da realização e exigibilidade do DHAA. Além disso, a LOSAN obriga os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a criarem condições para o efetivo exercício desse direito, de forma coerente com os princípios fundamentais da República.

A partir desse contexto, as agendas pública e política apresentam alguns avanços, mas também impõem desafios, sobretudo ao trazerem para essa conjuntura o continente latino-americano. Parte-se do pressuposto de que o tema do DHAA – que predispõe as dimensões alimentar (produção, distribuição, comercialização, acesso e consumo de alimentos) e nutricional (aproveitamento biológico dos alimentos³) – vem sofrendo substituições sutis na sua terminologia. Um exemplo é a substituição da noção de “fome endêmica” – historicamente instalada e reproduzida no continente, refletindo o processo de determinação social – pela noção eufemística de “insegurança alimentar”.

Longe de ter sido superada, a fome endêmica (ou oculta), um estado de desnutrição decorrente de insuficiência alimentar, atinge crescentemente mais pessoas em todo o mundo. Esse é um estágio que tem se mantido permanente, sendo agravado com outras espécies da fome aberta ou epidêmica, decorrentes da falta de alimentos,

3. Nesse sentido, a expressão biológica de aproveitamento dos alimentos/nutrientes pelo organismo se apresenta pelo menos sob duas formas paradoxais e extremamente distintas: 1) pela carência alimentar, que se traduz em uma das mais elementares e chocantes privações e representa a gravidade, a cronicidade e a historicidade de uma mazela social ainda mundialmente crescente; e 2) pelo sobrepeso e obesidade, cujas altas taxas de prevalência incidem nas suas comorbidades (dislipidemias, diabetes tipo II, alguns tipos de cânceres, complicações cardiovasculares, renais e neurológicas), cujos danos biológicos e sociais caracterizam-se como fazendo parte da mais “nova mazela” no cenário da saúde pública. Porém, salienta-se que ambas se constituem em formas de má nutrição, resultantes das desigualdades sociais e econômicas historicamente referendadas.

como nos casos de guerras e desastres naturais. Nesse início de século XXI, mais do que os desastres naturais, as disputas sociopolíticas para invasão e domínio de territórios dos povos e os conflitos internos em alguns países pobres têm acentuado gravemente a situação de fome epidêmica no mundo (DIAS; BEZERRA; FONINI, 2011).

1. DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

É importante tangenciar como se constitui a racionalidade do indivíduo enquanto consumidor de alimentos. A rigor, existe um comportamento individual que decide por este ou aquele alimento, determinado pela reprodução de um discurso que prega a promoção da saúde e a prevenção de doenças, reduzindo o consumo de alimentos às análises biologicistas e desconsiderando os aspectos sociais, ambientais e culturais imbricados no ato de alimentar a si mesmo e aos outros. Bezerra *et al.* (2011, p. 73) exercitam (des)construir essa dimensão biologicista acerca da compreensão desse modelo alimentar a partir do sujeito que consome, e afirmam:

[...] a concepção atual do que vem a ser uma dieta/ alimentação saudável traz consigo uma inevitável referência do que tecnicamente é nomeada de práticas dietéticas restritivas. Um dos exemplos mais comuns e fáceis de compreender é o consumo de alimentos light (termo utilizado nos alimentos que apresentam baixo conteúdo de valor energético ou de nutriente reduzido, quando comparado a um alimento convencional), ou o consumo de alimentos in natura ricos em fibras e em alguns minerais, tais como os integrais.

Mas, afinal, o que é uma alimentação saudável ou adequada? Seria aquela que é suficiente? Suficiente em que sentido? Em quantidade? Em qualidade? São muitas as questões acerca desse assunto, as quais, segundo Poulain (2004, p. 180), “encontram suas respostas apenas num espaço social dado”. Desde os tempos antigos, o homem sabe que a saúde e o bem-estar físico dependem da sua alimentação. Nos dias de hoje, convencionou-se o que se chama de “alimentação adequada”, cujas recomendações⁴ estão disponíveis no *Guia alimentar para a população brasileira: promovendo uma alimentação saudável*.

4. “Diretrizes propostas pelo Guia Alimentar baseadas nas recomendações alimentares” – **Cereais, tubérculos e raízes:** 6 porções – Orientar o consumo de alimentos ricos em carboidratos complexos (amido), como cereais de preferência integrais, tubérculos e raízes, para garantir 45% a 65% da energia total diária de alimentação. **Frutas, legumes e verduras:** 3 porções – consumir pelo menos 400 g/dia de frutas, legumes e verduras. **Feijões e outros alimentos vegetais ricos em proteínas:** 1 porção – Orientar e estimular o consumo de feijão, que quando combinado com o arroz, na proporção de 1 parte de feijão para 2 partes de arroz, fornece uma fonte completa de proteínas para o ser humano. **Leite e derivados, carnes e ovos:** 3 porções de leite e derivados; 1

A concepção de Patterson (2008, p. 69) é que:

[...] se supera la idea tradicional de una alimentación adecuada en el sentido de aportar los nutrientes suficientes que aseguren la supervivencia de una persona, satisfacer sus necesidades metabólicas, y complacer placenteramente su sensación de hambre y bienestar. Hoy, además de lo expuesto y lo relativo a la seguridad alimentaria, el énfasis se acentúa en la potencialidad de los alimentos para la promoción de la salud, mejorar el bienestar y reducir el riesgo de enfermedades. Así el concepto de nutrición adecuada tiende a ser sustituido por el de nutrición óptima.

Por mais paradoxal que possa parecer, busca-se compreender que uma dieta/alimentação adequada não existe. O que existe são variados modelos alimentares (GARCIA, 2001), e o conceito de uma vida saudável não está vinculado estritamente à dieta/alimentação, mas a um modo de viver irremediavelmente ligado a hábitos culturais específicos. Os desafios atuais no âmbito do consumo alimentar não podem ser resolvidos apenas na determinação de recomendações alimentares e/ou nutricionais que preconizam o estímulo ao consumo de alimentos ditos “saudáveis”.

A garantia de condições para que a população exerça sua autonomia decisória e possa efetivamente optar por escolhas mais adequadas em relação à alimentação implica em se fazer reformulações tanto no âmbito da produção quanto no da comercialização de alimentos, sem se esquecer de repensar os valores sociais e a própria situação estrutural/conjuntural geradora de desigualdades que afetam diretamente o consumo alimentar, dadas as escolhas por alimentos que são mais acessíveis (no que se refere ao preço pago pelo produto), mas extremamente pobre em qualidade (no que se refere aos nutrientes). Para Oliveira e Thébaud-Mony (1997, p. 206):

[...] o consumo alimentar não pode ser explicado apenas pela lógica da produção ou pela lógica das necessidades nutricionais. O tema se torna cada vez mais complexo, exigindo estudos sobre as relações que se estabelecem entre os vários membros que compõem a cadeia alimentar: produtores agrícolas, industriais, comerciantes e consumidores, além do

porção de carne e ovos – Orientar o consumo de carnes e peixes. já que são boas fontes de todos os aminoácidos essenciais. Orientar o consumo de leite como uma fonte importante de riboflavina (B2), principal fonte de cálcio na alimentação. **Gorduras, açúcares e sal:** 1 porção – Orientar quanto à diminuição/redução do consumo de gorduras, açúcares e sal (Max. de 5g/dia). **Água:** 2 l. Segundo as informações contidas no guia, este se configura por *conter as primeiras diretrizes alimentares oficiais para o Brasil e para os brasileiros*. Ele foi elaborado conforme a base dos alimentos do Brasil e fundamentado em sua cultura alimentar.

papel do Estado no centro da contradição entre o sistema produtivo e a saúde pública [...] requer ainda a análise do conjunto de fatores que tem determinado as mudanças e a diversificação dos hábitos alimentares, ao longo do tempo, segundo as especificidades de cada país ou região.

Dessa forma, é preciso pensar que o direito humano e fundamental à alimentação adequada precisa ser compreendido como um produto cultural, isto é, como algo que surge em uma determinada realidade, fruto de um conjunto de relações sociais. Ao designar o DHAA como um produto cultural, utiliza-se como referência a proposta de uma releitura crítica dos direitos humanos, afastando a possibilidade de que “os direitos humanos surjam de alguma esfera moral incondicionada que se situa em algum lugar do interior da pessoa, mas de uma determinada e específica forma de reação diante de um entorno, também, determinado e específico” (FLORES, 2009, p. 95).

O reconhecimento desse direito, seja no plano internacional ou nacional, requer uma compreensão do sistema social, político e econômico dominante para suscitar novos caminhos para o processo de tomada de decisões que configura o(s) modelo(s) de segurança alimentar e nutricional a ser(em) adotado(s) por cada país ou região. A alimentação é parte vital para a existência digna da população e, por isso, em seu núcleo se incluem as discussões referentes ao acesso e à suficiência de um país na geração de alimentos. Assim, propõe-se que a abordagem do DHAA considere a inter-relação existente entre os espaços global e local para formar um conceito normativo amplo e maleável, de modo a contemplar as diferentes formas de acesso, comercialização e produção de alimentos.

2. A VIOLAÇÃO DO DHAA COMO UM PROCESSO HISTÓRICO

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO (2013, on-line), o direito à alimentação ainda está “ausente da vida de 963 milhões de pessoas ao redor do mundo”; destes, 53 milhões pertencem aos continentes da América Latina e do Caribe. Esses dados construídos pela entidade por vezes entram em contradição quando se analisa de modo mais aprofundado a realidade de cada país. Os dados dos países apontam realidade mais grave do que aqueles apresentados pela FAO.

Impossível tratar desse tema e não fazer menção aos referenciais teóricos desenvolvidos por Josué de Castro, ainda nos anos de 1930 e 1940, sobre a relação entre desenvolvimento, subdesenvolvimento e a fome concretamente existente no mundo. Para ele:

[...] o desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas, que acompanham inevitavelmente as transformações tecnológicas do contorno natural. O conceito de desenvolvimento não é meramente quantitativo, mas compreende os aspectos qualitativos dos grupos humanos a que concerne. Crescer é uma coisa; desenvolver, outra. Crescer é, em linhas gerais, fácil. Desenvolver equilibradamente, difícil. Tão difícil que nenhum país do mundo conseguiu ainda. Desta perspectiva, o mundo todo continua mais ou menos subdesenvolvido. (CASTRO, 2003, p. 136, 137-140).

Desse modo, compreende-se a fome como uma consequência do desenvolvimento e do subdesenvolvimento dos países, sendo o segundo um produto do primeiro⁵. Já a fome endêmica pode traduzida como um processo igualmente complexo e socialmente determinado, e são partes desse subdesenvolvimento concebido por esse autor como “um tipo de poluição humana localizado em alguns setores abusivamente explorados pelas grandes potências industriais do mundo” (CASTRO, 2003, p. 137).

Ao evidenciar um paradoxo acerca desse fenômeno, afirma que a fome na Índia, no Peru, em São Domingos ou no Nordeste do Brasil, embora apareça como manifestação local de zonas subdesenvolvidas, exprime formas paradoxais de doenças da civilização, na medida em que são o produto indireto do crescimento econômico desequilibrado, da mesma forma que são também indiretamente produzidas por ele as doenças cardiovasculares e degenerativas.

Ainda em 1946, a clássica obra desse autor, *Geografia da Fome*, traz o primeiro mapeamento sobre a disponibilidade e o acesso aos alimentos – de norte a sul do Brasil –, configurando o que hoje conhecemos como “mapa da fome”, passando a ser considerado o marco histórico do debate para esse problema mundial. A contribuição desse autor para a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, bem como para a construção de indicadores, é essencial, pois a partir das suas “descobertas” foi possível relacionar o não acesso a uma alimentação adequada com outras variáveis, desde a concepção de saúde (individual e coletiva) até a concepção de desenvolvimento social. Esse autor evidencia que

[...] existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definir de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que pode também conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas consequências sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo. (CASTRO, 2005, p. 77).

5. O capitalismo produz ao mesmo tempo o desenvolvimento e o sub-desenvolvimento, onde este é condição para a existência daquele, como dizia André Gunder Frank, em *A agricultura brasileira* (1971).

A partir das informações obtidas mediante análises de consumo alimentar e outras estratégias metodológicas, em *Geografia da Fome*, o autor constatou que, para as regiões Sul e Sudeste do Brasil, a carência de nutrientes específicos designava o que ele denominou de “fome oculta”. Essa expressão, introduzida por Castro (2005), trouxe o debate sobre a qualidade da alimentação à qual parte dos brasileiros tinha acesso naquela época, e de como ela deveria se basear não só nos aspectos quantitativos, mas também qualitativos, já que mesmo as crianças com alto padrão de consumo muitas vezes se alimentam de produtos “ocos”, deficientes em vitaminas, minerais e fibras.

Depois de problematizar acerca do consumo de alimentos e de sua estreita relação com o estado nutricional, Castro (2005) trouxe para o debate o tema da fome como questão política e social, publicando a obra *Geopolítica da Fome*. Batista Filho (2003) afirma que, após as publicações de *Geografia da Fome* e *Geopolítica da Fome*, as ideias de Josué de Castro foram fundamentais para a instituição do salário mínimo, estabelecendo uma cesta de 12 alimentos que comprometeria 50% da estimativa salarial e atenderia a 100% das recomendações de calorias, proteínas, sais minerais e vitaminas. Esse fato demonstra o quanto o Estado pode (ou não) intervir tomando por base resultados de estudos e pesquisas que, mediante a construção/análise de indicadores, apresentam determinadas realidades, em determinados campos específicos.

3. A CONCEPÇÃO DO DHAA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS EM RELAÇÃO AOS TRATADOS INTERNACIONAIS E ÀS PRÁTICAS NACIONAIS

Pode-se dizer que o Brasil segue em consonância com a obrigação de concretizar o DHAA em virtude, principalmente, da necessidade de cumprir com os tratados internacionais que correspondem aos direitos humanos. Nesse sentido, segue na busca por adotar medidas eficazes para fazer valer o DHAA. Contudo, é fundamental reforçar que é absolutamente necessário desenvolver sistemas alimentares que permitam cumprir com eficácia e eficiência as atividades propostas frente ao desafio imposto: garantir uma alimentação adequada em quantidade e de qualidade a toda população brasileira.

A universalização do DHAA permanece sendo, portanto, a grande meta da humanidade a ser atingida no século XXI. A busca pela sua concretização deve mover ideológica, política e praticamente todos os seres humanos não corrompidos pela lógica do capital. Trata-se, portanto, de reconhecer o pluralismo das sociedades do globo sem deixar de lado o caráter universal dos direitos humanos, a fim

de extrair padrões comuns que possam servir de referência para a legitimação e eficácia do DHAA.

Nesse caminho, afirma-se que algumas conquistas merecem ser destacadas, segundo documento anteriormente citado, como:

- 1) Convenção Americana de Direitos Humanos (1969);
- 2) Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, ou simplesmente “Protocolo de São Salvador”;
- 3) Conferência Mundial da Alimentação (1974);
- 4) Conferência Internacional sobre Nutrição (1992);
- 5) Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993);
- 6) Cúpula Mundial da Alimentação (1996);
- 7) Cúpula do Milênio (2000);
- 8) Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco anos depois (2002);
- 9) Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (2004);
- 10) Conferência de Alto Nível sobre a Segurança Alimentar Mundial: os desafios das mudanças climáticas e da bioenergia (2008);
- 11) Declaração de Quito sobre a Exigibilidade e Realização dos DESC na América Latina (1998); Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar (Havana, 2001) e
- 12) Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar e Nutricional (2009).

Além disso, vale citar ainda as convenções internacionais específicas que regem alguns dos princípios do DHAA, tais como:

- a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), ratificada pelo Brasil em 1984, garante à mulher assistência apropriada e uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento;
- b) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), ratificada em 1990, define a importância do direito à alimentação no combate a doenças e à desnutrição. Destaca-se a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada em 2003 pelo Brasil, a qual representa um avanço no reconhecimento do direito à diferença e à participação livre e informada de todos os povos e comunidades tradicionais, o que traz para a discussão do DHAA a necessidade de reconhecimento das práticas desses povos e

comunidades e sua contribuição para a concretização de outros padrões de segurança alimentar e nutricional.

Nessas convenções internacionais, evidencia-se uma série de oportunidades que tanto o Estado quanto a sociedade civil e os movimentos sociais podem se valer para a concretização do DHAA, partindo de uma compreensão equitativa da noção dos direitos humanos.

Já no que diz respeito aos desafios, sob pena de algumas críticas acerca da concepção do que a palavra “desafio” aqui impõe, admite-se que o modelo vigente de produção de alimentos se apresenta como um importante obstáculo na concepção do DHAA. Na perspectiva da produção de alimentos, é importante desmistificar que somente a produção em larga escala (ou *commodities*) é capaz de suprir as demandas da sociedade por alimentos em quantidade e qualidade. Na verdade, sugere-se que a adesão a um projeto de sustentabilidade que respeite a natureza e seja voltado à produção de alimentos saudáveis e adequados poderá trazer resultados positivos na concretização do DHAA. Bezerra (2009), por sua vez, ressalta a necessidade de pensar esse projeto como algo que aconteça de forma gradual, tendo em vista a impossibilidade do modelo de produção voltado à monocultura se transformar repentinamente numa produção sustentável.

Os fundamentos da agroecologia, por exemplo, vêm consolidando a noção de sustentabilidade tanto no que concerne à soberania alimentar quanto à segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, as dimensões econômica, política, ética, social, ambiental, cultural e, no fim desta reflexão, o atual modelo de consumo alimentar devem ser considerados de modo a garantir sua adoção como projeto político. Pensar na produção de alimentos que priorize os princípios da saúde – seja de quem produz, seja de quem consome – é fundamental, sobretudo ao se levar em conta a compreensão do que vem a ser DHAA. A tese em questão traz a abordagem da agroecologia não como a questão central, mas como um tema que merece destaque, considerando o contexto econômico e social.

Ao se analisar as condições geográficas e históricas, bem como o processo de determinação social do fenômeno da fome endêmica nos continentes da América Latina e do Caribe, esse fenômeno não pode ser admitido como algo “natural”, e sim como um dos males graves que atinge grande parte dos povos dessa região, consequência do capitalismo imperialista, por um lado, e subdesenvolvido e dominado, por outro.

Apesar de ser uma região com uma das maiores riquezas do mundo em termos de clima, solo, produtividade agrícola e animal – inclusive ressignificando tais práticas produtivas a modelos sustentáveis –, sem se esquecer das riquezas minerais, a economia agrícola dos países latino-americanos não tem o seu foco na produção de alimentos com vistas a garantir o DHAA, mas na produção de mercadoria,

principalmente entre aqueles que detêm os meios de produção. A situação da agricultura presa à lógica da produção mercantil nunca pode esquecer essa regra básica: quem define o que e como produzir é o mercado. Este, sim, sob a forma dos monopólios econômicos, tecnológicos e comerciais, dita as regras da produção. Se isso implica em fome ou na ausência dela, não tem a menor importância. O que importa é assegurar o lucro e, conseqüentemente, o crescimento dos monopólios. É essa lei geral de funcionamento que se instala e fortalece a violação do DHAA.

Em todo caso, observa-se que, historicamente, as relações que se estabelecem entre a produção e o consumo são potencialmente determinadas por fatores de ordem econômica. Contudo, desconsiderar demais fatores, como os sociais, culturais, nutricionais – que por sua vez revelam as várias dimensões em torno das necessidades dos consumidores – é absolutamente inadequado.

CONCLUSÃO

De fato, admite-se que, no contexto latino-americano, o Brasil possui certo respaldo, devido, sobretudo, aos esforços empreendidos no âmbito da inclusão do DHAA em sua Constituição. A espera de 7 anos, após longos debates em distintas comissões acerca do tema – já que se tratava de uma emenda constitucional, o que legitima essa reivindicação –, o Congresso Brasileiro aprovou o Projeto de Emenda Constitucional nº 047/2003.

Claramente, a Constituição Federal, em seu art. 6º, estabelece o seguinte: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição.” Tal incorporação confere ao DHAA um importante valor jurídico e político, já que o assenta e o protege das alterações recorrentes em termos de Governo e reafirma a obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, prover e realizar/viabilizar o DHAA.

Pode-se dizer, portanto, que existe uma referência direta de que tanto a produção quanto o consumo de alimentos produzidos sob a égide da sustentabilidade podem também contribuir para a compreensão, exigibilidade e efetividade do que vem a ser o DHAA, o qual preconiza que uma alimentação adequada é aquela que não traz riscos nem favorece o surgimento de doenças, como é o caso do consumo de alimentos com alto teor de resíduos de agrotóxicos. É fundamental considerar que a produção e o consumo de alimentos com base na sustentabilidade estimulam relações sociais de respeito, solidariedade e responsabilidade para com a saúde, cuja concepção deve extrapolar a relação homem – natureza. Desse modo, convém ressaltar que a sociedade como um todo possui um relevante papel na concretização do DHAA.

A existência de normativas (em nível internacional ou nacional) não garante por si só a sua exigibilidade. De modo geral, a exigibilidade dos direitos humanos tem como base legal as declarações e tratados internacionais de direitos humanos negociados entre todos os povos e ratificados por inúmeros Estados. Além disso, a exigibilidade já está fundamentada na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, muitas ações desenvolvidas, acordos internacionais, ou mesmo execuções de projetos locais chegam a materializar distintas formas de violação do DHAA. Certamente, tais violações precisam ser freadas ou mesmo proibidas, a fim de que tenhamos a concepção e, mais que isso, a devida ação de efetivação desse direito. Assim, a existência de legislações nacionais e pactos/ convenções internacionais não basta para a efetividade do DHAA.

É preciso recordar que o caráter fetichista dos direitos humanos revela uma dupla face que não se esgota no seu reconhecimento e ingresso no sistema jurídico positivado. A busca por efetividade, legitimação e eficácia dos direitos humanos é complexa e multicultural, ou seja, deve-se procurar entender que seu objetivo transcende os limites daquilo que é considerado direito humano para uma dada sociedade, procurando resgatar quais são os meios para efetivar a proteção à dignidade humana em cada realidade histórica/cultural.

No contexto do DHAA, portanto, sua discussão não pode ficar restrita ao campo da legalidade. Ela deve se encontrar refletida no conjunto das políticas públicas que incentivam a produção, distribuição e comercialização de alimentos. Como direito humano, ressalta-se a necessidade de conhecimento e informação ao consumidor, a fim de que ele possa conscientemente realizar suas escolhas. Assim, há que se valer de sua consagração como direito fundamental expresso na Constituição – mas sem esquecer de que o DHAA como produto cultural não se esgota na normatividade –, aproximando as dimensões política, econômica e ambiental da vida em sociedade para distinguir entre as estratégias de sua efetivação aquelas que permitem padrões efetivos de segurança alimentar e nutricional e aquelas que impedem a possibilidade de lutar por uma alimentação digna.

Referências

BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 9, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, P. *Do estado liberal ao estado social*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Limites de atuação do poder judiciário, RMS 24699, União versus Bernardo Rosenberg, Relator Min. Eros Roberto Grau. *Diário de Justiça*, Brasília, 24 mar. p. 36. 2006.
- CHAVES, N. B. *Do centro comércio e indústria ao selo social*. Ponta Grossa: UEPG, 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 17ª ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004.
- FARIA, J. E. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- FERRAZ JÚNIOR, T. S. O judiciário frente à divisão de poderes: um princípio em decadência? *Revista USP*, São Paulo, nº 21, p. 13-21, 1994.
- KRELL, A. J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 17ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1992.

9

DIREITO À ALIMENTAÇÃO, TRANSFERÊNCIA DE RENDA E PROGRESSIVIDADE: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Adriana Ancona de Faria; Roberto Dias

1. Introdução

A Constituição brasileira de 1988 é extremamente generosa ao prever os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais (DIAS, 2014a, p. 296-298). Basta atentar para o art. 6º que prevê que são “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Mas ainda seria possível lembrar muitos outros, como o direito ao trabalho (art. 7º), à cultura (art. 215) e ao esporte (art. 217).

O compromisso constitucional vai muito além ao estabelecer que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “I – construir uma sociedade livre,

1. Publicado originalmente na *Revista Jurídica da Presidência*, v. 18, nº 114 em 2016.

justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º).

Esta generosidade normativa está associada a uma histórica desigualdade social. No Ranking IDH Global 2013, o Brasil aparece na 79ª posição entre os 187 países classificados.² Apesar de tal posição colocar o país entre aqueles com desenvolvimento humano elevado, os indicadores sociais brasileiros mostram uma distribuição de renda extremamente desigual. O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revela que, em “termos da distribuição pessoal da renda, com base nos rendimentos individuais das pessoas de 15 anos ou mais de idade captados pela PNAD”,³ considerando todas as fontes, observa-se que, em 2012, o primeiro décimo da distribuição (10% com menores rendimentos) se apropriava de 1,1% da renda total, enquanto ao último décimo (10% com maiores rendimentos) correspondia 41,9%.⁴ A desigualdade também é notada quando são analisadas as regiões do Brasil. Levando em consideração o índice Gini, que varia de 0 a 1, sendo “1” o indicador de máxima desigualdade e “0” a igualdade perfeita na distribuição de rendimentos, nota-se que, apesar de uma queda no índice a partir dos anos 2000, chegando a 0,507 em 2011 e 2012, a desigualdade regional ainda é acentuada.⁵ A desigualdade econômica também se intensifica quando analisadas as categorias de cor e raça da população brasileira:

Historicamente, pretos e pardos apresentam indicadores sociais desfavoráveis quando comparados à população de cor branca, fruto ainda da histórica exclusão social de amplos segmentos de pretos e pardos, inserções diferenciadas no mercado de trabalho, distribuição regional, acessos desiguais a uma série de bens e serviços, entre diversos outros fatores estruturantes da sociedade brasileira nessa perspectiva. (IBGE, 2013, p. 178).

A tensão entre a realidade fática e a generosidade constitucional nos leva a uma pergunta: como levar a sério as previsões normativas se há evidentes dificuldades geradas pela escassez de recursos? O objetivo deste trabalho não é responder

2. O IDH do Brasil em 2013 era 0,744. PNUD. Ranking IDH Global 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em: 27 de setembro de 2015.

3. A PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio é realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

4. IBGE, 2013, p. 173.

5. O índice de Gini é maior que a média nacional nas Regiões Centro-Oeste (0,524) e Nordeste (0,516). A Região Sul é aquela com menor desigualdade no que concerne ao rendimento médio mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade (0,466). IBGE, 2013, op. cit., p. 174.

esta questão da maneira genérica como ela foi formulada acima, mas analisar se, ao menos no campo do direito à alimentação, o programa de distribuição de renda chamado “Bolsa Família” conseguiu reduzir essa tensão e se criou outros problemas. Além disso, pretendemos examinar o impacto das previsões normativas sobre a progressividade dos direitos sociais e os caminhos existentes quando programas sociais são postos em xeque diante da escassez de recursos decorrente de uma crise econômica severa, como a que o Brasil vem enfrentando de maneira mais intensa desde 2015.

Para tanto, analisaremos, primeiramente, o direito à alimentação adequada e a segurança alimentar para, em seguida, abordar o tema da transferência de renda e o programa Bolsa Família. Ao final, discutiremos o direito à alimentação associado à ideia de não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais.

2. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR

2.1. Direito humano à alimentação adequada

A previsão da alimentação como direito fundamental social foi incluída na Constituição brasileira de 1988 pela Emenda Constitucional nº 64/2010, que alterou a redação do art. 6º.⁶

Mas, muito antes disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e promulgado no Brasil, pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, já estabelecia, no art. 11,⁷ que os Estados Partes do Pacto reconheciam o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si

6. Outros dispositivos constitucionais consagram o direito à alimentação, como, por exemplo, o art. 7º, inciso IV, o art. 208, inciso VII, e o art. 227.

7. Art. 11 – 1. “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.”

e sua família, inclusive à alimentação, além do direito fundamental de estar protegida contra a fome. Para atingir tais objetivos, os Estados Partes assumiram vários compromissos, dentre os quais o de difundir os princípios de educação nutricional, assegurando a repartição equitativa dos recursos alimentícios, levando em consideração as necessidades e os problemas dos países importadores e exportadores de alimentos.

É importante notar que o PIDESC, ao proteger as pessoas e suas famílias da fome e exigir a difusão dos princípios de educação nutricional, não consagrou apenas o direito à alimentação, mas o direito a uma alimentação adequada.

Portanto, pelo menos desde 1992,⁸ o Brasil reconhecia o direito à alimentação de todas as pessoas e de suas famílias e, portanto, deveria agir para consagrá-lo na prática,⁹ buscando romper com o ciclo histórico de fome e insegurança alimentar no Brasil. Para tanto, devia voltar seus esforços para promover a disponibilidade, o acesso e a suficiência alimentar, que são fatores essenciais para garantir a segurança alimentar e nutricional (COTTA; MACHADO, 2013, p. 58).

2.2. Breve relato histórico¹⁰

A fome e a insegurança alimentar são problemas históricos da realidade brasileira. Os estudos realizados por Josué de Castro¹¹ apontavam com destaque as condições desta realidade, sendo claro que poucas foram as políticas públicas de enfrentamento desta situação até o processo de redemocratização do País, a partir de 1988.

Entre idas e vindas, por muito tempo o enfrentamento da segurança alimentar ficou adstrito fundamentalmente a programas de alimentação escolar e suplementação

8. Este ano foi emblemático, pois, além da promulgação do PIDESC, o Brasil sediu a Eco-92, Conferência da ONU que teve grande relevância para as mobilizações sociais e importantes reflexos no combate à fome no Brasil, como veremos logo adiante.

9. Sobre a incorporação dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro, conferir os §§ 2º e 3º do art. 5º da Constituição Federal. Sobre o tema, especialmente sobre a hierarquia dos tratados de Direitos Humanos no Brasil, vide: Piovesan, 2012, Capítulo IV da Primeira Parte.

10. Conferir: Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. 1ª ed. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011.

11. Josué de Castro, destacado intelectual brasileiro que desenvolveu importantes trabalhos sobre a situação de fome no Brasil e no mundo, teve relevante atuação em políticas públicas no enfrentamento da fome, ocupando os cargos de presidente do Conselho da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Comitê Governamental da Campanha da Luta contra a Fome, ambos pertencentes à Organização das Nações Unidas (ONU), além da presidência da Associação Mundial contra a Fome (ASCOFAM). Entre seus trabalhos intelectuais destacam-se: Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife (1932), Geografia da Fome (1945) e Geopolítica da Fome (1951).

de aleitamento materno (COSTA; PASQUAL, 2006). É a partir da década de 1990 que a fome, numa perspectiva política e social, passa a ser discutida de maneira mais aprofundada.

Um dos momentos de grande destaque no enfrentamento da questão de forma mais qualificada se dá pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – conhecida como Eco-92 – que foi abrigada no Brasil em junho de 1992, ou seja, um mês antes da promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A Eco-92 constituiu importante espaço de mobilização em relação ao tema. Foram vários os movimentos, as organizações sociais e os fóruns de debates que se estabeleceram, organizando em paralelo ao evento oficial uma Conferência Mundial da Sociedade Civil, movimento este que enviaria suas propostas de Tratados para o Encontro Oficial.¹²

A Eco-92 e a Conferência Mundial da Sociedade Civil debateram o tema da fome e formularam o conceito de segurança alimentar a partir da noção de desenvolvimento sustentável, que então se estabeleceu de maneira mais forte como um referencial de discussão sobre um modo de produção econômica e ambientalmente sustentável, social e culturalmente justo. A articulação desses valores impôs ao conceito de desenvolvimento os referenciais de justiça social, ou seja, para algo além da ideia de crescimento econômico.

A partir de 1993, no governo do então presidente Itamar Franco, a fome e a segurança alimentar passaram a encampar a agenda das políticas públicas do Brasil. Naquele ano foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), como órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por 8 Ministros de Estado e 21 representantes da Sociedade Civil. O Consea, apesar de ter existido somente até 1994, atuou em várias frentes, como:

12. Neste período, institutos de pesquisa e ONGs destacaram-se no debate sobre o tema. Entre estes é expressiva a atuação da Ação da Cidadania contra a Fome a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que atua com comitês regionais de Ação da Cidadania e que, nesse período, destacou-se na formulação de propostas de segurança alimentar e de combate à fome, estruturando o Fórum Nacional de Ação da Cidadania e a Campanha do Natal sem Fome. Outras ONGs também tiveram papel de relevo neste debate, nos anos 1990: a Fase Nacional, que produziu documentos sobre a fome e participou da coordenação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS); o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que participou do grupo de discussão e elaboração do Programa Fome Zero do Governo Paralelo e desempenhou um papel estratégico no cenário político dos anos 1990, constituindo-se em um dos principais articuladores do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1998; a Assessoria em Projetos de Tecnologias Alternativas (ASPTA), que participou da Tenda de Segurança Alimentar da Eco-92 e coordenou o Movimento por Agroecologia; e o Centro de Assessoria e Apoio a Instituições Não Governamentais Alternativas (CAATINGA), responsáveis pela redação do Tratado de Segurança Alimentar apresentado ao Evento oficial da Eco-92.

Na merenda escolar, as ações emergenciais de combate à fome no Nordeste, na distribuição de estoques públicos de alimentos à população carente, nas pesquisas e programas sobre alimentação e nutrição, nos programas de distribuição de leite e de alimentação do trabalhador.
(COEP, 2008, pp. 82-83, 120-121, 309)

No início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi extinto e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, com o objetivo de “promover a integração de ações exercidas pelos diversos níveis públicos (federal, estadual e municipal), dentro de um Plano Nacional de Estabilização Econômica” (COEP, *op. cit.*).

No final de 1998, cerca de 50 entidades da Sociedade Civil criaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN, atualmente Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), que procurou estimular a criação de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados.

No início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foi recriado o Consea e criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Na mesma época foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 47/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), que propôs incluir no art. 6º da Constituição Federal a alimentação como direito social.¹³

Em 2004 foi instituído o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 2004), que unificou os programas de transferência direta de renda e, no mesmo ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),¹⁴ que passou a responder, dentre outras, pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda.

Ainda em 2004 foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), que deliberou pela criação de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), bem como pela necessidade de criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o que aconteceu em 2006 com a edição da Lei nº 11.346/2006,¹⁵ que assegurou a alimentação adequada como um direito humano fundamental, atribuindo ao Poder Público o

13. Esta PEC – Proposta de Emenda à Constituição gerou a Emenda Constitucional nº 64/2010, que introduziu no art. 6º a alimentação como direito social, como mencionamos acima.

14. O MDS unificou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

15. Lei Federal nº 11.346/2006.

dever de adotar políticas e ações para garantir a segurança alimentar e nutricional da população (COEP, *op. cit.*).

2.3. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definindo princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema e adotando uma concepção abrangente e intersetorial da segurança alimentar e nutricional. De forma mais significativa, a lei consagrou o direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional como fim a ser alcançado por meio de políticas públicas. Dessa maneira, verifica-se o comprometimento do Estado brasileiro em garantir a todos os brasileiros o acesso à alimentação adequada e aos meios necessários para a sua obtenção.¹⁶

O reconhecimento de tal direito, além de dirigir a atividade da política governamental em favor da sua consecução, dá às pessoas o poder de exigir do Estado medidas concretas na solução de eventual ameaça ou lesão a tal direito.

A LOSAN estabelece em seu art. 3^a que a “segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.” O art. 4^o da mesma lei, por sua vez, prevê o seguinte:

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 dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

16. A identificação deste direito, como um direito humano fundamental, ganhou reforço no ano de 2010 com a promulgação da já mencionada Emenda Constitucional nº 64, que incluiu o direito à alimentação no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6^o da Constituição. Ainda que se possa alegar que esta inclusão nada mais fez do que prever no texto da Constituição um direito que já tinha hierarquia supralegal – tendo em vista o Brasil ser signatário do PIDESC, que já consagrava o direito humano à alimentação –, a formalização de tal direito no texto constitucional nos parece um aprofundamento do compromisso do Estado brasileiro em enfrentar a questão da fome.

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

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.

Para a realização desses objetivos destacam-se ainda, do ponto de vista normativo, os Decretos nº 6.272 e nº 6.273, ambos de 23 de novembro de 2007, e o Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010. O primeiro decreto regulamentou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), definindo suas competências, composição e funcionamento; o segundo criou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e o terceiro instituiu oficialmente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), além de estabelecer os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Particularmente, é interessante apontar, também, a forma integrada e inter-setorial que o SISAN foi pensado, de sorte a articular ações das diversas pastas do governo e dos diversos níveis Federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal –, além de prever parcerias e a participação da sociedade civil.

2.4. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLASAN: 2012-201517

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), incluindo um processo de consulta ao CONSEA e aprovado pelo Pleno Ministerial da CAISAN, composto por 19 Ministérios. O PLANSAN 2012-2015 integra ações do conjunto desses órgãos voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada.

No processo de institucionalização de mecanismos de combate à fome e de defesa de uma alimentação adequada e do direito à segurança alimentar, o PLASAN é o instrumento norteador da política pública brasileira na temática em questão, e mecanismo de consolidação dos objetivos definidos na lei de criação do SISAN.

O documento oficial que consolida referido Plano constata, inicialmente, que, de acordo com dados do IBGE do ano de 2009, a produção agrícola brasileira registrou nos últimos 20 anos um crescimento significativo de grande parte dos seus produtos. O principal crescimento se deu nos monocultivos voltados para a

17. CAISAN, 2011, p. 13-30.

exportação, como a soja, a cana-de-açúcar e o milho e um crescimento menor do cultivo de alimentos para o mercado interno. Em relação à agropecuária, para o mesmo período, destaca-se fundamentalmente um crescimento significativo dos bovinos.

Contudo, as diversas culturas distribuem-se de forma desigual na área plantada no Brasil. A produção voltada para a exportação ocupa áreas de grande extensão, o que não acontece com as culturas voltadas para a alimentação no mercado interno. Ademais, a concentração da terra é uma forte característica da agricultura brasileira.¹⁸

Quanto ao acesso à alimentação adequada e saudável o documento que consolida o PLASAN menciona que “a principal causa de insegurança alimentar é a falta de capacidade de acesso aos alimentos pelos grupos sociais mais vulneráveis”, sendo o rendimento familiar o “principal fator que determina a condição de segurança ou insegurança alimentar” (CAISAN, 2011, p. 19).

Sobre o aspecto do acesso a uma alimentação adequada e saudável, verifica-se o “deslocamento do consumo de carboidratos para refrigerantes, sucos e bebidas adoçadas”, favorecendo a incidência de doenças crônicas, como a obesidade, a hipertensão e a diabetes. Além disso, constata-se “o aumento da participação das gorduras totais, que superam o limite recomendado, com crescimento acentuado das gorduras monoinsaturadas e poli-insaturadas”. Depois de constatar que “a alimentação na zona rural tende a ser mais adequada do que na zona urbana, principalmente em relação aos carboidratos complexos e às gorduras”, o referido documento da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional verifica:

Uma tendência de redução do consumo de alimentos comumente consumidos pela população brasileira como: arroz, feijão e tubérculos, com significativo aumento no consumo de alimentos processados, como biscoitos, refrigerantes e refeições prontas; o aumento do consumo de carnes, em especial carne bovina, frango e embutidos; o baixíssimo consumo de peixes; um discreto aumento no consumo de frutas, enquanto o consumo de verduras e legumes manteve-se estável. (CAISAN, 2011, p. 20).

O referido documento indica também que, apesar da melhora nos índices de peso e estatura de crianças menores de 5 anos nos últimos 20 anos, o quadro se altera na adolescência e na idade adulta, gerando preocupação especial quanto ao

18. “Propriedades de até 50 hectares correspondem a 82% do total de estabelecimentos e ocupam apenas 13% da área ocupada pela agricultura. Em contraposição, propriedades acima de 500 hectares correspondem a 2% do total de estabelecimentos e ocupam 56% da área total (IBGE, acesso jun. 2011). A relação entre pessoal ocupado na agropecuária e a extensão da terra onde se localizam é inversa. A agricultura familiar cumpre um papel decisivo na produção de alimentos para o mercado interno. Estabelecimentos da agricultura familiar correspondem a 84% do total de estabelecimentos agropecuários e ocupam 1/4 da área total. Também absorvem 75% da mão de obra ocupada na agropecuária.” (CAISAN, 2011, p. 16).

sobrepeso e à obesidade de adolescentes de 10 a 19 anos de idade. Por fim, a saúde e a nutrição no Brasil sofrem um impacto muito negativo pela contaminação de alimentos por agrotóxicos (CAISAN, 2011, p. 21-22).

Após apontar um conjunto expressivo de programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional criados ou ampliados nos últimos anos,¹⁹ o documento indica os desafios do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLASAN 2012-2015, como, por exemplo, a erradicação da extrema pobreza e da insegurança alimentar moderada e grave, bem como a reversão das tendências de aumento das taxas de excesso de peso e obesidade (CAISAN, 2011, p. 33-39). Por fim, estabelece as Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e indica os mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano (CAISAN, 2011, p. 47-74).

Como um dos objetivos deste ensaio é analisar a relação entre o direito à alimentação e a transferência de renda no Brasil, é fundamental que examinemos o impacto do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional.

3. TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 10.836/2004, unificou vários procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda para combater a pobreza e promover a segurança alimentar. De fato, PBF não constituiu o primeiro programa de transferência condicionada de renda desenvolvido no País (GLEWWE; KASSOUF, 2009, p. 41-56), mas deve ser entendido como uma das frentes do que se nomeou Programa Fome Zero, estabelecido como política pública desde o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003 (SILVIA; GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 53).

O destaque para o Programa Bolsa Família decorre, especialmente, de dois fatores: (1) do reconhecimento da importância e do sucesso deste programa de transferência condicionada de renda na melhoria das condições sociais do país e do combate à fome, e (2) pela possibilidade do enfrentamento simbólico e moral da

19. O documento apresenta dados sucintos sobre cada uma dos programas e ações, como os seguintes: fortalecimento da agricultura familiar; aquisição de alimentos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais; reforma agrária e regularização fundiária; mecanismos de garantia de preços mínimos; medidas frente às crises alimentares; pesca e aquicultura; conservação, manejo e uso da agrobiodiversidade voltados para povos e comunidades tradicionais; transferência de renda; oferta de alimentos a estudantes, trabalhadores e pessoas em vulnerabilidade alimentar; acesso à água para consumo humano e produção de alimentos; alimentação e nutrição para a saúde; e educação para Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). CAISAN, 2011, p. 23-30.

condição de pobreza e avanços no processo emancipatório da sociedade brasileira (REGO; PINZANI, 2014).

A pobreza é um estado complexo que não se resume à escassez de bens materiais, mas articula essa escassez com conceitos de incapacidade pessoal para o trabalho. Identificando o pobre com a figura do vagabundo, impõe uma realidade de exclusão também no sentido moral. Na pobreza há homens e mulheres destituídos de direitos, destituídos de voz e destituídos de respeito próprio, o que solapa sua capacidade de construção de autonomia e cidadania.

Ao estudarmos o PBF, portanto, preocupa-nos aferir não só os impactos econômicos ou materiais, que decorrem de uma política de transferência de renda, mas pensar se esta é uma política de enfrentamento da pobreza, ou seja, uma política que procura dar autonomia a seus beneficiários e, desta maneira, visa a empoderar o sujeito que dela se beneficia, ou se é uma política que aprofunda a dependência de quem a recebe e fragiliza sua capacidade cidadã.

Como já mencionamos, o PBF é um programa do governo federal brasileiro, instituído pela Lei 10.836/2004, que visa combater a pobreza e a fome, além de promover a segurança alimentar, por meio da transferência direta e condicionada de renda.

O programa se destina às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 77,00 mensais e famílias com renda por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154 mensais, desde que tenham, em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

O PBF, de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), prevê alguns benefícios e estabelece as condições para a sua obtenção:²⁰

- a)** Benefício básico, no valor de R\$ 77,00 pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00).
- b)** Benefícios variáveis, no valor de R\$ 35,00 cada um (até cinco por família): i) vinculado à criança ou ao adolescente de 0 a 15 anos, desde que a família tenha renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição (é exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade); ii) vinculado à gestante, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição; iii) vinculado à nutriz, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua

20. Fonte: MDS, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 28 de setembro de 2015.

composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.

- c) Benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 42,00 (até dois por família) pago às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição (é exigida frequência escolar dos adolescentes)
- d) Benefício para superação da extrema pobreza, em valor calculado individualmente para cada família, pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 77,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. O valor do benefício é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.

Como se nota, o PBF condiciona o recebimento do benefício ao atendimento de requisitos que reforçam o acesso das famílias à educação e à saúde, como forma de contribuir para o desenvolvimento saudável das crianças e para que os estudantes possam concluir ao menos a educação básica, tendo melhores condições de vencer o ciclo de pobreza.

Nesse sentido, na área da educação, a percepção e manutenção do benefício pressupõe o compromisso do beneficiário de matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola e responder a uma frequência escolar de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês.

Na área da saúde, exige-se que os responsáveis levem as crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento. Das gestantes é cobrado o acompanhamento do pré-natal e a ida às consultas na Unidade de Saúde.

“Entre 2003 e 2011, a pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,9% para 9,6% da população” (IPEA, 2013, p. 153). Quanto à educação, foi constatado que o PBF proporcionou “menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão entre os beneficiários.” “Na saúde, além da contribuição do PBF para a redução da mortalidade infantil (RASELLA *et al.*, 2013), identificou-se que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação, e as mulheres grávidas fazem mais consultas de pré-natal que as não beneficiárias de igual perfil. Além disso, há efeitos positivos do programa que abrangem toda a economia: o Bolsa Família tem expressivo efeito multiplicador no PIB e na renda familiar total, além de reduzir desigualdades regionais” (IPEA, 2014, p. 16).

Se não bastassem os dados quantitativos de melhora na educação e saúde, entre outros pontos, para confirmar a importância de um projeto de transferência

de renda condicionada, vale apontar, ainda, a reflexão desenvolvida por Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, e da qual compartilhamos, que destaca o caráter republicano da contrapartida demandada na implantação do PBF e a articulação entre políticas públicas e criação de cidadania. Os autores argumentam que:

Ao incluir o beneficiário no corpo dos cidadãos, promove nele um sentimento de identificação com a nação, devido ao reconhecimento de sua pessoa por parte das instituições políticas do Estado. Suas necessidades se tornam objeto de direitos, cuja satisfação ele pode exigir do poder público. Em contrapartida, exige-se dele que assuma suas responsabilidades perante a comunidade política e o próprio Estado. Assim ocorre o aprendizado da cidadania em uma dupla dimensão: a do sujeito de direitos e a do sujeito de deveres. As duas dimensões são necessárias para que os indivíduos se considerem cidadãos, isto é, membros ativos do corpo político, e não meros clientes que recebem passivamente os serviços oferecidos pelo Estado. (REGO; PINZANI, 2014, p. 83).

Vale lembrar que, ao completar 10 anos de existência, em 2013, o PBF tinha um gasto anual de cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto brasileiro e atendia aproximadamente 13,8 milhões de famílias em todo o país, ou seja, cerca de ¼ da população brasileira.

A dimensão dessa realidade nos força a questionar se essa é uma política que ajuda a dar autonomia aos beneficiários do PBF e, desta maneira, efetivamente enfrenta a pobreza em todas as suas dimensões, fortalecendo o processo emancipatório do País.

Os estudos realizados e os dados apresentados, em princípio, apontam para uma leitura positiva do PBF no sentido questionado. Algumas informações corroboram a possibilidade desse entendimento, tais como: (i) O PBF é um programa que se articula com ações e projetos de naturezas distintas que visam mudanças estruturais na condição de vida e na forma de produção e distribuição de riqueza do País; (ii) os dados apresentados demonstram avanços importantes não só em relação ao mapa da fome, mas também na melhoria de indicadores na área de educação e saúde, que são estratégicas na aquisição de melhores condições de vida e na ruptura do ciclo da pobreza; (iii) o PBF é um dos programas que se articula com o direito humano a uma alimentação adequada e ao Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, o que encampa um sentido de direito ao benefício concedido; e (iv) enquanto benefício condicionado, o PBF articula um projeto de política pública com a ideia de aquisição de cidadania.

Para além dessas considerações, é importante destacar, uma vez mais, as reflexões desenvolvidas por Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, que avaliam o PBF

tendo como base uma concepção pluridimensional da pobreza e o pressuposto de sua superação vinculado à ideia de autonomia e cidadania.²¹ Afirmam os autores que:

O Programa Bolsa Família produz mudanças significativas na vida das pessoas beneficiadas. Uma delas é o início da superação da cultura da resignação, ou seja, da espera resignada pela morte por fome e doenças ligadas à pobreza. (REGO; PINZANI, 2014, p. 197-198).

As possibilidades morais de libertação da opressão conjugal ainda são muito raras nas regiões pobres e atrasadas do Brasil, em razão dos rígidos controles familiares que atuam sobre as mulheres. É possível antever também potencialidades liberatórias nesse sentido, uma vez que os cartões do PBF são fundamentalmente direcionados às mulheres (REGO; PINZANI, 2014, p. 200). O PBF também constituiu a possibilidade de aquisição de crédito para seus beneficiários, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista simbólico (REGO; PINZANI, 2014, p. 208). Há, portanto, empoderamento dos beneficiários ao estimular a formação de um vínculo de pertencimento a uma comunidade política e ao favorecer a a liberdade de escolha e decisão, atrelada à disposição de algum dinheiro (REGO; PINZANI, 2014, p. 216).

A partir dessas observações podemos reconhecer, como fizeram Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, que o PBF desenvolve uma política de enfrentamento da pobreza também em suas dimensões morais, na medida em que possibilita o fortalecimento da autonomia e da cidadania de seus beneficiários.

4. IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A QUESTÃO DA PROGRESSIVIDADE

De acordo com relatório do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE de 2008, o dinheiro do PBF, na época, era gasto principalmente com alimentação,²² sendo que, quanto mais pobre a família, maior era a proporção da renda gasta com alimentação.

No entanto, como relatado por Rosângela Minardi Mitre Cotta e Juliana Costa Machado, ao fazerem a revisão crítica da literatura sobre o PBF e a segurança alimentar e nutricional no Brasil, o Programa:

21. Esta reflexão baseia-se em uma pesquisa de campo realizada junto a beneficiárias do PBF, das regiões brasileiras de Alagoas, Vale do Jequitinhonha, Piauí, Maranhão e Recife.

22. IBASE, 2008, p. 5: O documento indica que 87% dos beneficiários PBF afirmavam que o dinheiro do PBF era gasto principalmente com alimentação.

Afeta significativamente apenas os domicílios em situação de insegurança alimentar leve, elevando em 11% as chances de esse grupo tornar-se seguro, mas sem resultados estatisticamente significativos no caso dos beneficiários em condições de insegurança alimentar moderada e grave”. (COTTA; MACHADO, 2013, p. 58).

Por outro lado, de forma geral, o recebimento do benefício do Bolsa Família, como já apontado, favorece o aumento e variedade dos alimentos ingerido pelas famílias. Entretanto, deve-se destacar que alimentos de maior densidade calórica e menor valor nutritivo são mais consumidos, o que favorece a prevalência de excesso de peso e obesidade e de doenças associadas a dietas com alta densidade energética. Estas foram as conclusões das referidas autoras:

O PBF pode auxiliar na promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, ao propiciar às populações em vulnerabilidade social maior capacidade de acesso aos alimentos. Por outro lado, constatou-se um aumento do consumo de alimentos de maior densidade calórica e baixo valor nutritivo. Essa mudança nos hábitos alimentares é um fator de risco para o desenvolvimento do sobrepeso, obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis. (COTTA; MACHADO, 2013, p. 58-59).

Mas, não há dúvida que o “PBF tem um importante papel no consumo alimentar das famílias” (COTTA; MACHADO, 2013, p. 59). Em suma, não há como negar que a transferência direta e condicionada de renda por meio do Programa Bolsa Família teve, portanto, um relevante papel na garantia do direito social à alimentação.

A questão, agora, é saber qual o impacto jurídico disso. E a resposta começa pela análise dos tratados internacionais firmados pelo Brasil.

O já referido Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, que consagra o direito humano à alimentação, também prevê no art. 2.1 que “cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.”

A ideia de progressividade e, via de consequência, de não regressividade dos direitos sociais também está consagrada no art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), celebrado em 1969 e ratificado

pelo Brasil também em 1992.²³ O mesmo se dá no Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de San Salvador), assinado em 1988 e promulgado pelo Brasil em 1999.²⁴

Isso significa que os direitos sociais devem ser gradualmente implantados e não podem sofrer retrocesso. Há, portanto, uma obrigação estatal de melhorar as condições de gozo e exercício dos direitos sociais. E, se o Estado assume essa obrigação, há, obviamente, a proibição de reduzir os níveis de proteção desses direitos ou de revogá-los, tendo em vista os princípios da igualdade, da segurança e da proteção da confiança. Essas são as ideias de Cristina Queiroz:

A 'proibição do retrocesso social' determina, de um lado, que uma vez consagradas legalmente as 'prestações sociais', o legislador não pode depois eliminá-las sem alternativas ou compensações. Uma vez dimanada pelo Estado a legislação concretizadora do direito fundamental social, que se apresenta face a esse direito como uma 'lei de proteção' (Schutzgesetz), a ação do Estado, que se consubstanciava num 'dever de legislar', transforma-se num dever mais abrangente: o de não eliminar ou revogar essa lei. (QUEIROZ, 2006, p. 69-70).

Portanto, a partir do momento em que o Estado brasileiro consagrou legalmente o direito à alimentação por meio da transferência direta e condicionada de renda, ele não pode eliminá-lo sem alternativas ou compensações. É claro que haverá a redução do Programa Bolsa Família na medida em que seus beneficiários passem a, por exemplo, ter um emprego digno que lhes confira renda superior à prevista na lei que estabelece o benefício social. Mas não se pode admitir que o Estado simplesmente revogue a lei em questão sem uma alternativa ou compensação.

Contudo, é importante atentar para os riscos de conferir um caráter absoluto à proibição do retrocesso. Isso poderia esvaziar a atuação dos órgãos do Estado, principalmente o Legislador, quando da regulamentação de direitos previstos na Constituição ou em tratados internacionais. Ademais, a infinita progressividade

23. Art. 26 – Desenvolvimento progressivo – “Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.”

24. O art. 1º do Protocolo estatui que os “Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.”

poderia trazer consigo o risco de ruptura, pois o acúmulo gradual e engessado de direitos tenderia a uma situação insustentável, principalmente do ponto de vista econômico. Victor Abramovich e Christian Curtis apontam, então, uma solução:

O “Estado só pode justificar a regressividade de uma medida demonstrando: a) que a legislação que propõe, apesar de implicar retrocesso em algum direito, implica um avanço tendo em conta a totalidade dos direitos previstos no Pacto, e b) que empregou todos os recursos de que dispõe e que, ainda assim, precisa se valer dela para proteger os demais direitos do Pacto”. Enfim, o caráter regressivo da norma leva à presunção de ilegitimidade da medida adotada pelo Estado. E tal ilegitimidade só pode ser afastada com a demonstração das duas situações indicadas acima. (ABRAMOVICH; CURTIS, 2002, p. 109-111).

5. CONCLUSÃO

São evidentes os avanços na garantia do direito à alimentação por meio da transferência direta e condicionada de renda levada a efeito pelo PBF. Mas ao menos dois importantes problemas devem ser enfrentados: a) é preciso avançar para atingir os domicílios que convivem com a insegurança alimentar moderada e grave, visto que o PBF enfrenta, de forma mais significativa, a insegurança alimentar leve; b) a ampliação do acesso à alimentação levou parte dos beneficiários do PBF a consumir alimentos mais calóricos e menos nutritivos, gerando excesso de peso e obesidade e, via de consequência, aumentando o risco de doenças crônicas não transmissíveis, como a hipertensão arterial e a diabetes.

Tendo em vista as previsões normativas que exigem a progressividade dos direitos sociais, incrementar o PBF para superar os referidos problemas significa cumprir as determinações previstas na Constituição e nos tratados internacionais.

Dessa maneira, importa destacar a ampliação do PBF para atingir os domicílios com severa insegurança alimentar, bem como o monitoramento nutricional e o desenvolvimento de programas educacionais que favoreçam um consumo consciente e saudável, são medidas obrigatórias para o bom desenvolvimento do programa em respeito ao conceito de um direito humano a uma alimentação adequada.

Vale lembrar, ainda, que o aporte regular de recursos pode propiciar um planejamento de gastos e, a partir de uma melhor educação nutricional, modificar o padrão de consumo alimentar (COTTA; MACHADO, 2013, p. 59).

Por outro lado, há a preocupação com o futuro das conquistas sociais quando nos deparamos com agudas crises econômicas, como a que o Brasil vem enfrentando

desde, pelo menos, o início de 2015. Situações como essas poderiam justificar a extinção do Programa Bolsa Família? Como afirmamos, a cessação dos benefícios sociais teria uma presunção de ilegitimidade que, para ser superada, exigiria um ônus ao Estado, que deveria demonstrar a aplicação de todos os recursos disponíveis e, ainda assim, não poderia manter o programa sem prejuízo dos outros direitos sociais previstos na Constituição e nos tratados internacionais.

Não parece tarefa fácil se pensarmos que o PBF vem trazendo significativos benefícios a uma parcela expressiva da população brasileira a um custo de 0,5% do Produto Interno Bruto.

Referências

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília: CAISAN, 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf>. Acesso em: 28 de setembro de 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>>. Acesso em: 28 de setembro de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*. Brasília: CAISAN, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan.pdf>. Acesso em: 28 de setembro de 2015.

COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M. (Coord.); GIRALDEZ, S.; GOLDAR, M. R.; ALBUQUERQUE, M. C.; QUINTÍN, R.; BURONI, T. *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

- COTTA, R. M. M.; MACHADO, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Revista Panamericana de Salud Pública*. USA, v. 33, n. 1, 2013, p. 54-60.
- DIAS, R. O que os juristas e o Judiciário têm a dizer sobre saúde pública?. In: SUNDFELD, C. A.; ROSILHO, A. (Orgs.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O Impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SILVA, S. F. (Org.). *I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2009.
- PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania*. Sumário executivo. Brasília: Ipea, 2014.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- QUEIROZ, C. *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 2014.
- SILVA, J. G.; GROSSI, M. E. D.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania*. Sumário executivo. Brasília: Ipea, 2014.

10

DIREITO ECONÔMICO, POLÍTICA ALIMENTAR E RESTAURANTE POPULAR: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES DE UM DIÁLOGO NECESSÁRIO

Mateus Henrique Silva Pereira

Introdução

O presente trabalho tem como foco a relação entre Direito Econômico, política alimentar e o equipamento de segurança alimentar e nutricional do Restaurante Popular. A ideia central é desenvolver parâmetros históricos, conceituais e críticos da relação desses temas. Acredita-se que tais assuntos tomados separadamente, inviabilizam o aperfeiçoamento da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Diante disso, o trabalho desenvolve-se sobre a forma de um ensaio, por meio de revisão de literatura sobre as temáticas, procurando relacioná-las de maneira a possibilitar aproximações necessárias e um raciocínio crítico dos possíveis gargalos encontrados para o acesso a uma alimentação de qualidade. E também tem por finalidade desenvolver um tema incipiente dentro da pesquisa acadêmica: a relação entre direito econômico e alimentação.

Para isso, no primeiro tópico, retoma-se a trajetória das políticas alimentares desenvolvidas ao longo do século XX no Brasil, a fim de compreender a formação das políticas públicas atuais, o papel do Estado nesse interim, de maneira a apontar a trajetória das questões referentes à alimentação e às políticas econômicas.

No segundo tópico abordam-se questões básicas de Direito Econômico, tais como institutos e construções teóricas relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao acesso à alimentação, buscando sempre relacioná-las com um grande equipamento de Segurança Alimentar e Nutricional, qual seja, o Restaurante Popular.

E por fim, procura-se materializar as discussões realizadas nos tópicos anteriores, trazendo as contribuições tanto do resgate histórico das políticas alimentares nacionais, quanto da perspectiva do Direito Econômico, no desenvolvimento do acesso à alimentação saudável a partir dos restaurantes populares no Brasil, apontando problemas destes equipamentos públicos, e novas possibilidades de repensá-los e reformá-los.

Deseja-se precipuamente colaborar nos debates sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, e também demonstrar a necessidade do desenvolvimento teórico e prático tanto da Economia Política quanto do Direito Econômico nas esferas das políticas alimentares e das políticas públicas.

1. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS ALIMENTARES

A alimentação traz consigo questões complexas e históricas. Por óbvio, ela nos remete aos primórdios das relações humanas, já que se consubstancia em elemento vital para a sobrevivência. Aqui, não partiremos de questões anteriores às formulações sobre direitos humanos considerados como tais atualmente, ou seja, tem-se como marco zero do presente ensaio as formulações referentes aos Direitos Humanos pós Segunda Guerra Mundial, dentre os quais, se encontra o Direito à Alimentação.

Em razão disso, parte-se da conceituação histórica da alimentação como um direito humano disposta na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no que se segue:

Artigo XXVI. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O desenvolvimento básico desse padrão em direitos humanos se deu logo em seguida as atrocidades da Segunda Guerra Mundial, e conseqüentemente, refere-se às questões elementares da condição de humanidade que hoje conhecemos e que naquela época, foram colocadas como objetivos a serem atingidos. Ao assinarem a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, as Nações determinavam a alimentação como um direito básico e assumiam, por conseguinte, a obrigação por parte do Estado e da sociedade de garantirem o bem-estar nutricional das pessoas.

No caso brasileiro, as questões relativas à alimentação ficavam no âmbito da fome e da miséria. O primeiro brasileiro a levantar tal debate e pesquisar o tema fora Josué de Castro. Em sua obra, *Geografia da Fome*, ele buscou demonstrar que a fome não era um fenômeno natural, e sim, resultado de todo um processo sócio-econômico excludente no qual a humanidade vivia e ainda vive, qual seja, o modo de produção capitalista (CASTRO, 1984). A importância do olhar e da experiência vivida por Josué de Castro elevou o debate sobre a fome no Brasil (SOARES, 2003, p. 8).

A questão da fome não estava na agenda política e muito menos na científica em terras tupiniquins. O processo de industrialização iniciado nos anos 30 na formação do capitalismo brasileiro ganhava importância central da política nacional, o que perdurara por um longo tempo na história do nosso país.

O estudo realizado pelos pesquisadores de economia da Unicamp (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003) traçou algumas características importantes no desenvolvimento da alimentação em nosso país. Num primeiro momento, a questão alimentar ficou restringida às intervenções na área do abastecimento. No Brasil Colonial, com a escravidão, a produção de alimentos estava bem mais voltada para o auto-abastecimento das propriedades do que para as demandas existentes no mercado (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003), já que a produção de commodities utilizava grande parte da mão-de-obra disponível, o que geraria posteriormente, problemas na oferta de alimentos. Tal característica se manteve no período do Império e no início da República Velha, ganhando novos contornos apenas na primeira parte do século XX.

Nas primeiras décadas do séc XX a questão da disponibilidade de alimentos no Brasil passou por novos problemas. Ao longo da primeira guerra mundial, a demanda por alimentos das nações europeias refletiu em nosso país, ao exportá-los para a Europa, retirou-se da população brasileira o próprio acesso à alimentação, sendo esta, uma das demandas da grande greve geral realizada em 1917 no país.

Na década de 1930, com a crise econômica, política e social deflagrada no Brasil, o governo Vargas adotou medidas de intervenção estatal em diversas áreas, com especial destaque à agricultura. Nesse período, foi criada a Comissão de Abastecimento (Decreto-lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939), objetivando regular a produção e o comércio de alimentos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Destaque ainda

maior para a iniciativa da implementação de restaurantes populares, vinculados ao Ministério do Trabalho e ao órgão de Previdência Social (Decreto-lei Nº 2.478, de 5 de agosto de 1940). Percebe-se portanto, que a primeira iniciativa de criação de restaurantes populares surgiu no âmbito das relações trabalhistas vigentes à época. É claro que a utilização dos restaurantes populares até hoje está fortemente vinculada aos trabalhadores e trabalhadoras das cidades. Ao estar no âmbito do Ministério do Trabalho e ao órgão da Previdência Social, fica claro que o fulcro do restaurante popular criado no Estado Novo restringe-se apenas à subsistência do trabalhador para a continuidade da jornada de trabalho, sem a existência de um órgão capacitado para garantias essenciais da alimentação e que posteriormente, ganharia maior sofisticação com o surgimento da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) em 1945, a questão alimentar ampliou sua dimensão a nível mundial, atingindo por óbvio, o nosso país.

No governo João Goulart (1961-1964), foram lançados diversos órgãos incumbidos de recuperar o atraso existente entre as estruturas de produção e comercialização de alimentos, com destaque para Cibrazém (Companhia Brasileira de Armazenamento – Lei Delegada Nº 07, de 26 de setembro de 1962) e a Cobal (Companhia Brasileira de Alimentação – Lei Delegada Nº 06, de 26 de setembro de 1962). Nesse sentido:

O surgimento do entreposto em São Paulo e a criação da Cobal marcam uma mudança radical no rumo das políticas de abastecimento. Até então, o poder público tinha como objetivo apenas fiscalizar e controlar os canais de comercialização. A partir da década de 1960, o poder público chama para a si a tarefa de distribuir e fazer chegar até a porta do consumidor os alimentos necessários. Em outras palavras: deixam – se de lado os aspectos normativos e passa-se a atuar diretamente na gestão do sistema de abastecimento. A preocupação principal não era combater de forma direta o problema da fome, mas sim dar uma resposta à sociedade que exigia preços mais baixos.(BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003, pp. 16/17)

Portanto, na década de 1960, a alimentação ganha novos contornos, no sentido de uma atuação estatal preocupada com a chegada de alimentos aos consumidores. Essa nova abordagem conduz a novos questionamentos relacionados às políticas públicas concernentes à alimentação, ou seja, começa-se a pensar ao combate a fome em outros parâmetros, mesmo sem definições mais claras de como fazer. Nesse cenário, é criada a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, dispendo sobre a intervenção estatal no domínio econômico, visando a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Esta lei, foi um marco regulatório no âmbito alimentar, já que previa a intervenção estatal na compra, armazenamento,

distribuição, venda, fixação de preços e demais atividades com ligação aos gêneros alimentícios¹.

Com a modernização da agricultura no Brasil verificada nas décadas de 1950 e de 1960, a produção agrícola se intensificou velozmente. Essa mudança de parâmetro na produção agrícola foi denominada de Revolução Verde, na qual o desenvolvimento tecnológico propiciou novos tipos de sementes modificadas e desenvolvidas em laboratórios, a fertilização do solo, o uso de agrotóxicos e a mecanização no campo a partir de maquinários até então desconhecidos na agricultura. Tais atividades foram financiadas pelo grande capital no intuito de ampliar o seu mercado consumidor, sem se preocupar com as consequências naturais, econômicas e sociais que o novo modo de produção agrícola introduzido no campo poderia gerar nos anos e décadas subsequentes.

Outro fator da conjuntura econômica e social vivida pelo país nas décadas de 1970/1980 que influenciara nos rumos da alimentação fora a urbanização, oriunda do processo de industrialização vivido pelo país ao longo do século XX. Com o desenvolvimento urbano, verificou-se as mudanças de hábitos alimentares e conseqüentemente, o surgimento de alimentos processados e mais tarde, os ultraprocessados. Aumentando a concentração do poder econômico em novos circuitos de comercialização dos alimentos, tais como os supermercados.

Estes fatores econômicos e sociais, expostos acima, tiveram enormes impactos na alimentação dos brasileiros. O trabalho urbano, geralmente com realização de atividades específicas, técnicas e repetidas durante uma carga horária elevada, culminaram para que a alimentação fosse tratada de forma diferente até então. A preocupação com a alimentação relaciona-se com o tempo, e para a maior parte das pessoas, a falta dele para a preparação dos alimentos. Nesse cenário, começa o desenvolvimento de refeições rápidas, em grande parte baseadas em produtos processados e ultraprocessados, distanciando, portanto, a pessoa da verdadeira origem de sua alimentação, a natureza.

A partir da Constituição de 1988, o Estado passou a ter mais demandas de caráter social, o que elevou os gastos orçamentários do mesmo, direcionando recursos a problemas que outrora não estavam na pauta das despesas estatais. O impacto disso na agricultura foi relevante, já que levou uma tomada de decisões por parte do governo em promover políticas compensatórias para a agricultura, voltadas a

1. O Art. 1º A União, na forma do art. 146 da Constituição, fica autorizada, a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo, nos limites fixados nesta lei.

Parágrafo único. A intervenção se processará, também, para assegurar o suprimento dos bens necessários às atividades agropecuárias, da pesca e indústrias do País.

Art. 2º. A intervenção consistirá:

I – na compra, armazenamento, distribuição e venda de:

a) gêneros e produtos alimentícios; (BRASIL, 1962).

âmbitos regionais e locais, tais como crédito agrícola, estoques reguladores, com o intuito de atender às demandas de grupos organizados (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003).

Com a redemocratização do país, as demandas de movimentos sociais começaram a ganhar força e adeptos, gerando o aumento dessas organizações e consequentemente sua força política. Com esse ambiente, a alimentação passa a ser entendida e tratada de forma diferente do que era feito até então. A alimentação não é refletida somente em ações de caráter assistencialista, ganhando força a abordagem da segurança alimentar e nutricional. É nesse momento que a SAN passa a ser abordada como uma questão social, fomentada a partir do processo de discussão de parte da sociedade até então alijada desse processo, associando-se à evolução conceitual do DHAA presente em diversas organizações mundiais (BARROS, 2013).

Outro importante fator que repercutiu na discussão sobre alimentação nesse período, foi a divulgação do Mapa da Fome pela FAO, a partir de 1990. O mapa da fome trabalha como um indicador de subalimentação, pelo qual dimensiona a condição da alimentação dos países e descobre como está a oferta de alimentos para a população. Dessa maneira, a indicação do Brasil dentro do mapa da fome impulsionou ainda mais o debate sobre a alimentação no país.

Logo em seguida, um importante marco regulatório para a política econômica é promulgado no país. Por meio do decreto nº 591, de 6 de Julho de 1992, o Brasil torna-se signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vinculando o Estado a agir com medidas econômicas garantidoras de direitos humanos internacionalmente reconhecidos por outros países. Inclusive, com ações dentro da perspectiva alimentar, com o compromisso de redução da fome².

Diante do cenário de efervescência dos movimentos sociais e da incipiente democracia brasileira, o Partido dos Trabalhadores, por meio de um dos segmentos denominado Governo Paralelo, apresentou ao governo Federal uma Política

2. Artigo 11:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. (BRASIL, 1992)

de Segurança Alimentar, com o objetivo maior de redução da fome e da miséria constatada no país.

Em resposta a essa pressão social, em 1993, no governo Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA – Decreto Nº 807, de 22 de abril de 1993) vinculado à Presidência da República e com participação de organizações não governamentais. O CONSEA tinha como fulcro o combate à fome e a miséria e definiu algumas prioridades aqui elencadas como a geração de emprego e de renda, democratização do acesso à terra, o combate à desnutrição materno-infantil, a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Essa inovação institucional foi desfeita em 1995 com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Este criou o Conselho Comunidade Solidária (Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995) como um órgão meramente de consulta formal, observando-se uma nova fragmentação das políticas públicas de combate à fome. Portanto, as prioridades elencadas pelo CONSEA daquela época estabeleceram-se apenas como prioridades, sem políticas públicas para tirá-las do papel e torná-las concretas.

Com a instabilidade econômica ocorrida no Brasil nos primeiros anos da década de 90, os níveis de pobreza naquele momento se ampliaram, e por conseguinte, os quadros de miséria e fome também aumentaram. Diante disso, destaca-se um movimento da sociedade civil que surgiu no intuito de expor, problematizar e reduzir a fome no país: a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. Este grupo era liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, e por meio da elaboração de uma carta chamada de “Carta de Ação da Cidadania” deu-se início a diversas ações no combate à fome envolvendo movimentos artísticos, universitários, sociais, entre outros. Estas ações foram as formas encontradas naquele momento por movimentos sociais na luta contra os índices alarmantes da fome no Brasil, reconhecendo que direitos relacionados à alimentação partem de contradições e lutas dinâmicas, não abrangidas sempre pelo legalismo estrito.

Os autores Walter Belik, José Graziano da Silva e Maya Takagi ainda observam as tendências de decisões tomadas pelos governos sobre DHAA e a SAN em fins de século XX e início de século XXI. As medidas de cunho econômico desse período identificadas por esses autores para a diminuição dos problemas alimentares versariam na melhoria da renda, barateamento da alimentação, aumento da oferta de alimentos básicos e que forneçam, de forma emergencial, alimentos à população vulnerável à fome (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Sublinha-se para este trabalho, as políticas de barateamento da alimentação, como canais alternativos de comercialização (feiras livres, feiras do produtor, compras comunitárias) e Restaurantes Populares, equipamentos públicos fornecedores de refeições prontas a preço reduzido, localizado em regiões centrais das cidades e/ou em regiões com grande fluxo de pessoas.

Com a vitória do governo do PT nas eleições presidenciais, o CONSEA foi reativado e teve nova regulamentação com o Decreto Nº 4.582, de 30 de janeiro

de 2003. A partir daí, novos avanços relacionados à SAN foram efetivados, dentre eles, a organização da política pública de expansão dos Restaurantes Populares (RPs) no Brasil.

A institucionalização dos RPs como políticas públicas promotoras de SAN trouxe o crescimento dos mesmos. Isso se dá na medida em que o governo municipal compromete-se com o fornecimento de refeições a custos acessíveis aos destinatários. A forma de garantir o preço baixo dos pratos servidos nos RPs podem variar de acordo com as estratégias adotadas pelos municípios e o quanto estes estão envolvidos com a superação dos problemas alimentares da localidade. Pode-se instituir mecanismos de compras mais eficientes em canais diretamente com os produtores da agricultura familiar, isenção de tributos e a construção de parcerias, visando uma alimentação saudável a um preço justo.

Todas essas questões até aqui levantadas repercutem na dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. As mudanças dos padrões alimentares, como demonstrado ao longo do capítulo, são consequências do desenvolvimento das relações materiais de produção e todos seus aspectos, e por óbvio, a ação estatal na economia e na agricultura, culminaram na necessidade da problematização de questões alimentares surgidas neste caminho. No presente trabalho, não se tem a ideia de que a segurança alimentar e nutricional venha para resolver todos os problemas existentes na alimentação, mas ela pode atuar sim como um vetor que diminua aspectos negativos desenvolvidos nos últimos anos em relação à saúde das pessoas.

2. DIREITO ECONÔMICO E A POLÍTICA ALIMENTAR

O presente tópico pretende trazer à baila as questões envolvendo a política de acesso à alimentação e a sua relação com o Direito econômico. Para isso, apresentar-se-ão conceitos e ideias centrais do direito econômico, buscando sempre a sua relação com a questão alimentar de modo abrangente.

O Direito Econômico é a área do Direito que visa estudar e compreender a relação entre os agentes participantes de uma política econômica, analisada sob o viés jurídico. Possuindo para tanto, um conjunto de normas de conteúdo econômico, que assegure a defesa e harmonia de interesses coletivos e individuais, tendo por base a ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2003).

O objeto do Direito Econômico é a regulamentação das medidas de política econômica (CAMARGO, 2014). Estas procuram normatizar determinados objetivos e escolhas de caráter econômico, almejando garantir direitos de diversos grupos sociais e coibir abusos econômicos existentes em razão da desigualdade de poder entre os agentes econômicos.

Ainda no esforço de compreensão sobre o que seria o Direito econômico, Fábio Konder Comparato realça a sua estreita relação com o Estado, na medida em que entende este como um grande sujeito das políticas econômicas. Nesse diapasão:

O novo direito econômico surge como o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica. Ele constitui assim a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico, seja este centralizado ou descentralizado. Frequentemente, tais técnicas são coordenadas num quadro geral que exprime o conjunto da política econômica, e que é o plano. (COMPARATO, 1965, s/p)

Aqui se destaca a participação do Estado como agente de Direito Econômico, pois se configura como o grande fomentador de políticas públicas em matéria de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A centralidade estatal pode ser questionada em certos pontos, tais como uma uniformização de políticas alimentares e a inviabilização de outras formas de avanços em SAN, quando ele atua descon siderando a capacidade de certos atores sociais tomarem suas próprias decisões. Todavia, não se pode ignorar o papel do Estado nas políticas de SAN. Cite-se aqui a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e demais normatizações e arranjos institucionais construídos dentro da esfera estatal.

No que se refere à análise das influências e interesses existentes nas políticas econômicas, Giovani Clark (2007) demonstra que as políticas econômicas elaboradas pelo poder estatal também são influenciadas por interesses privados, o que poderia provocar diversas consequências para as políticas públicas. O autor destaca a relevância da participação de movimentos sociais na elaboração, execução e contestação das normas de política econômica, justamente para fortalecer construções democráticas diante da complexidade atual da sociedade.

Outro ponto relevante do Direito Econômico é a Constituição Econômica, na qual estão elencados artigos que tratam sobre temas econômicos no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil. Dessa forma, os assuntos econômicos elevam-se ao grau constitucional, ganhando visibilidade perante a ordem jurídica (SOUZA, 2003). A partir dessa Constituição econômica, considerando a ideologia constitucionalmente adotada, é que se teriam as decisões sobre a política econômica adotada pelo Estado. Por esse motivo, a Constituição econômica mostra-se de grande valor ao presente trabalho.

No desenvolvimento do conceito de Constituição econômica, Gilberto Berco vici (2008) trouxe novas compreensões referentes ao tema. Para ele, a Constituição Econômica busca construir uma nova ordem econômica, capaz de alterar a existente

e de rejeitar a ideia liberal de um mercado auto-regulado. Isso se daria perante a Constituição dirigente, considerando os conflitos e contradições pertencentes à sociedade, de modo a possibilitar uma efetiva transformação social.

A ideologia constitucionalmente adotada citada anteriormente refere-se aos princípios fundamentais da ordem jurídica na qual ela está vinculada, funcionando como um fundamento de legitimidade para atuação estatal em matéria de Direito Econômico (SOUZA, 2003). Nela poderão estar consubstanciadas características de diversas linhas ideológicas, como o liberalismo, o nacionalismo, o trabalhismo e o socialismo. A ideia da ideologia constitucionalmente adotada serve como um parâmetro hermenêutico, no qual o intérprete deverá recorrer para condicionar e legitimar a sua ação. E também como um instrumento de controle para combater interpretações anarco-liberais e como filtro hermenêutico no processo de justificação das políticas econômicas (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

De grande valor mostra-se o avanço no conceito de ideologia constitucionalmente adotada feito pelos autores Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento (2013) ao problematizarem as limitações inerentes ao tratamento do conceito de maneira fechada, não abrangente. Dois aspectos são merecedores de crítica por parte deles. O primeiro aspecto é a vinculação entre a ideologia constitucionalmente adotada e o texto constitucional positivado. A segunda remete-se a visão da aplicabilidade da ideologia constitucionalmente adotada aos aspectos da economia de mercado.

Para este trabalho, eleva-se a relevância do primeiro aspecto. Para os autores, a Constituição não se resume somente ao texto constitucional, contrariando, pois, o caráter do positivismo jurídico. A partir deste viés, o alcance das normas constitucionais é reinventado permanentemente, não possuindo um conteúdo fixo, imóvel e demasiadamente rígido que impeça evoluções em sua abrangência. Também afirmam que o texto constitucional é apenas o ponto de partida para a interpretação da ordem econômica e que a concreção das normas constitucionais pode ser realizada com novos significados das mesmas, a partir de processos dialógicos e democráticos. Configurando, portanto, a ideologia constitucionalmente adotada como uma categoria aberta a novas significações e sentidos (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

Tal avanço na ideia de ideologia constitucionalmente adotada vai ao encontro do que se desenvolve neste trabalho, na medida em que se acredita na realização de qualquer direito, na presente pesquisa o direito à alimentação, a partir de processos dialéticos e evolutivos dos conflitos sociais, tomando o direito não apenas como o direito legal, oriundo do Estado, e sim produzido por diversos atores sociais como instituições não-estatais e movimentos sociais.

Outras questões que merecem ser levantadas no presente ensaio referem-se aos institutos de Direito econômico, quais sejam: o planejamento, a produção, a circulação, a repartição e o consumo. O planejamento é o ato político praticado pelo

Estado para a intervenção no domínio econômico, cabendo ao Direito Econômico a análise de função do planejamento e o tipo de atos que o envolvem. Já o instituto da produção procura disciplinar a política econômica referente ao ato e fato econômico denominado produção, a partir de estudos de seus fatores: recursos naturais ou matérias-primas, trabalho, capital (bens de produção – tecnologia – dinheiro) e organização (SOUZA, 2013). Já a circulação econômica verifica-se quando um objeto passa da titularidade de uma pessoa para a outra, conferindo uma mudança do status jurídico. Assim, o Direito econômico se preocupa com a política econômica que regule todo o instrumental apto a disciplinar as trocas de excedentes dentro do mercado (CAMARGO, 2014). É nesse instituto que se estabelece o fato econômico preço, abordado mais adiante, e demais fatos como a moeda e o crédito.

No instituto da repartição, a política econômica volta-se para distribuição da riqueza entre os diversos segmentos da sociedade, norteada pelo sentido de Justiça Social. Para isso, utiliza-se de diversas formas de ganho, como a renda, salário, juros e lucro. Por fim, nesta breve explanação sobre os institutos de Direito Econômico, cita-se o consumo, no qual o ato de consumir algo é praticado por um agente, competindo ao Direito Econômico analisar como se dá essa relação na política econômica. De acordo com o professor Washington Peluso A. de Souza (2003), o consumo possui quatro elementos essenciais, quais sejam: a relação de consumo, o consumidor, o fornecedor e o produto/serviço.

Como anteriormente citado, o preço é um fato econômico do instituto da circulação. Ele é essencial nas relações econômicas pelo fato de estar presente em diversos instrumentos contratuais. O que o faz ser parte importante do Direito Econômico é ligar com a ideologia projetada na política econômica do mercado, resultando nas modalidades de preço elencadas pela doutrina.

As modalidades de preço, de acordo com Washington P. Albino de Souza (2003) são: preço normal, conduzido pela lei econômica da oferta e procura e pelo “ponto de equilíbrio” (igualdade de interesses); preço imposto, no qual o Estado visa coibir monopólios/oligopólios e monopsônios/oligopsônios; preço controlado, exercido pelo poder econômico público via seu poder de polícia, e pelo poder econômico particular para o controle entre os ofertantes, via cartéis; preço tabelado, ações do poder público que visam a corrigir as irregularidades do mercado; preço vigiado; preço orientado; preço regulado e por fim, o preço público. Salienta-se a importância deste último para o trabalho, como se verá a seguir.

Preços públicos são oriundos da atividade dos órgãos públicos ao atuarem em regime de empresa na política econômica de cada país (SOUZA, 2003). Dessa forma, a sua dimensão mostra-se de um papel fundamental para o Direito Econômico. Os preços dos serviços públicos têm uma parte custeada pelo usuário de determinado serviço ou bem. Interessante perspectiva, aqui considerada como avanço sobre o tema dos preços públicos, é a categoria de preços políticos, verificada por Ricardo A. Lucas Camargo (2014). Segundo ele, os preços públicos são geralmente fixados

em valor módico, não dispostos somente ao objetivo do lucro, mas sim no financiamento da prestação do serviço, com fulcro na acessibilidade do mesmo para a população menos abastada. O autor também problematiza quando o Poder público pede auxílio ao particular para a prestação de determinado serviço, o que é capaz de gerar conflitos entre os usuários que podem pagar o serviço em razão de seu baixo valor, e o particular, guiado pelo interesse do lucro.

Portanto, ressalta-se o Restaurante Popular (RP) como um equipamento público de SAN, permeado por uma política de preço, objeto do Direito Econômico. Por ser um equipamento público, oriundo de uma política pública, o RP encaixa-se na classificação de preços públicos, mediante o destaque de sua subcategoria, os preços políticos. Estes últimos são preenchidos de alguns conflitos de interesses como foi exposto acima, sendo capazes de oferecer problemas no qual o Direito Econômico pode contribuir para indicativas de solução.

3. OS RESTAURANTES POPULARES

Os restaurantes populares (RPs) ganharam um contorno de política pública a nível nacional em 2004, no âmbito do programa de inclusão social Fome Zero, pertencente às ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Este programa possibilitou o desenvolvimento de uma rede integrada nacionalmente para avanços em matéria de SAN, pois com o incentivo do governo federal, vários municípios até então incapazes de implantarem projetos similares com os RPs, promoveram tal equipamento público em suas localidades.

O Programa Restaurante Popular visa criar uma rede de segurança alimentar para as pessoas que realizam refeições fora de casa, em áreas de grande circulação, e que por esse motivo, podem estar mais vulneráveis nutricionalmente. Tendo como primordial objetivo, a implantação de restaurantes públicos populares geridos pelo setor público municipal/estadual, ofertando refeições prontas e saudáveis a preços acessíveis, promovendo a SAN em detrimento da insegurança alimentar, garantindo o acesso a ingestão de alimentos mais adequados nutricionalmente, como vitaminas e minerais. Além de combater a fome e a exclusão no cenário de expansão da cidadania num ambiente público baseado na democracia (ARAÚJO; ALMEIDA; BASTOS, 2007). Nesse sentido, o projeto lógico do programa restaurante popular, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome preceitua:

Restaurantes Populares são estabelecimentos administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, preponderantemente com produtos regionais, a preços acessíveis, servidas em locais apropriados e confortáveis, de forma a garantir a

dignidade ao ato de se alimentar. São destinados a oferecer à população que se alimenta fora de casa, prioritariamente aos extratos sociais mais vulneráveis, refeições variadas, mantendo o equilíbrio entre os nutrientes (proteínas, carboidratos, sais minerais, vitaminas, fibras e água) em uma mesma refeição, possibilitando ao máximo o aproveitamento pelo organismo, reduzindo os grupos de risco à saúde. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004, p. 5)

Ainda de acordo com este documento, os objetivos específicos do Programa necessários para sua realização são de apoio a: construção, reforma e adaptação das construções prediais; aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de consumos novos; capacitação das equipes de trabalho; formação de profissionais, na área de gastronomia, que desempenham atividades básicas de um restaurante; a difusão de conceitos de educação alimentar e sua aplicação (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).

Percebe-se que o RP não é voltado apenas para a ingestão de alimentos almejando a mínima subsistência física, e sim, como um equipamento público disposto a realizar uma alimentação nutricionalmente balanceada e diversificada. Além desses aspectos nutritivos, ressalta-se a perspectiva do RP como promulgador da cidadania, capaz de fomentar a participação popular nas ações que o envolve, e a educação alimentar e nutricional tão importante no atual cenário do avanço de produtos ultraprocessados e da insegurança alimentar.

Dessa maneira, os restaurantes populares devem promover ações no intuito de desenvolver a alimentação saudável, como programas de educação alimentar (CARRIJO, 2013), além de canais de participação na definição de outras atividades promulgadoras de SAN.

A justificativa deste programa se dá na medida em que se verificou o aumento de refeições rápidas em centros de circulação de pessoas, tais como lanches, salgados e demais gêneros alimentícios não capazes de garantir a plena realização da SAN. Os restaurantes populares surgem, portanto, como equipamentos públicos que concretizam o DHAA, na medida em que viabilizam refeições mais equilibradas nutricionalmente. Nesse sentido:

A alimentação adequada é um direito mundialmente reconhecido, porém as novas demandas da vida moderna nem sempre oportunizam a adoção de uma alimentação saudável. O hábito de se alimentar fora do lar tem se destacado nas últimas décadas, e para a população de baixa renda, a refeição do almoço muitas vezes é substituída por lanches rápidos, densamente energéticos e pobres em micronutrientes essenciais. Atento a esta questão, e com o objetivo de facilitar o acesso da população de baixa renda a refeições baratas e saudáveis, o Governo Federal implantou o programa dos Restaurantes Populares (CARRIJO, 2013, p. ix)

Destaca-se também que tais refeições devem ser oferecidas a preços acessíveis, pois elas serão destinadas a pessoas restringidas economicamente e em vulnerabilidade social (SILVA, 2012) que não dispõem de renda suficiente para se alimentarem todos os dias em mercados tradicionais oferecedores deste tipo de refeição. Optando portanto, por refeições distintas de almoços nutricionalmente balanceados.

O preço da refeição é de vital importância para os usuários dos restaurantes populares. Isso se dá na medida em que os perfis das pessoas que buscam uma alimentação adequada em restaurantes populares, como afirmado em estudos do RP de Belo Horizonte, por Fernanda Sobrinho *et all* (2013) e Fátima Carvalho *et all* (2007), são de classe econômica e com uma renda per capita mais baixa. Assim, o preço reduzido é determinante na escolha para a realização de refeições no RP.

Outro fator importante é o tempo para a realização das refeições. A grande maioria dos trabalhadores de centros urbanos residem em bairros distantes, impossibilitando-os de voltarem para casa para se alimentarem em razão do tempo. De acordo com os indicadores de mobilidade urbana da PNAD, grande parte da população brasileira (66%) gasta mais de 30 minutos no deslocamento casa-trabalho (IPEA, 2013), com tendência a cada vez subir esse tempo, em razão do crescimento do número de veículos nas cidades e as consequências que esses dados trazem para o trânsito dos municípios.

Diante desse cenário, em razão do tempo, fica inviável o deslocamento do trabalhador do seu trabalho dentro do intervalo intrajornada de trabalho para a sua casa no intuito de se alimentar. Os trabalhadores encontram no RP a possibilidade de comerem bem e de maneira adequada, garantindo o DHAA, contrariamente às refeições rápidas e não balanceadas nutricionalmente.

A construção de restaurantes populares se deu com a transferência de recursos a partir do governo federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDSCF) para os municípios. Para isso, o MDSCF emitiu instruções para que os municípios interessados em construir um RP apresentassem projetos para a realização desta política pública. Este Ministério também vinculou condições a serem realizadas para a transferência de recursos.

O arranjo por meio de convênios entre o poder federal e os demais poderes, se dá mediante condições que os últimos se comprometem a trazer em seus projetos, tais como o atendimento preferencial aos destinatários da política de Assistência Social, estar adimplente com a União, existir disponibilidade de recursos na Lei Orçamentária Anual do proponente, entre outras, sempre condicionando-os às legislações vigentes (Ministério de Desenvolvimento Social, 2004). Percebe-se assim que o controle por parte do poder executivo federal exige dos municípios certas atitudes burocráticas-legais para a construção do RP. Tal arranjo jurídico (COUTINHO, 2014) pode contribuir para este tipo de controle entre entes federados distintos, entretanto, possibilitando uma maior padronização e sistematização dos restaurantes populares.

Um assunto a partir do qual podemos problematizar a existência de gargalos no âmbito do DHAA é questionar sobre o a gestão do RP. De acordo com o projeto lógico do RP, elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (2004), a gestão do RP pode ficar a cargo diretamente do órgão da Administração Pública ou por meio de parcerias com organizações sem fins lucrativos. Nos casos de terceirização da operacionalização dos restaurantes populares por meio de empresas de alimentação industrial, caberá a esta a exploração comercial, incumbindo à administração pública um papel secundário de avaliação e monitoramento dos serviços (Ministério de Desenvolvimento Social, 2004).

O município que opta pela terceirização do RP afasta de imediato a maior possibilidade da participação da população na idealização e ação dentro deste equipamento público. Já o que opta por uma gestão direta ou por meio de parcerias com organizações sem fins lucrativos, possibilita a ampliação de atores sociais ligados á sociedade civil, pois vincula-se em maior medida, atuações de secretarias da administração pública, membros do CONSEA estadual e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA).

Referido modelo de gestão pertencente a prática de restaurantes populares hodiernos, pode impossibilitar a efetiva realização da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada, diante da premente incompatibilização entre o preço político, vinculado ao poder público e da maximização do lucro, pertencente à iniciativa privada.

CONCLUSÃO

A escolha por um modelo de gestão participativa para um equipamento público garantidor do DHAA trata-se de uma opção de política econômica, objeto de Direito Econômico, já que dispõe sobre a relação dinâmica e complexa de governação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Demonstrou-se no primeiro tópico que a trajetória histórica das políticas econômicas alimentares no Brasil sempre esteve envolvida com uma forte participação estatal e da população, esta última, via a evolução dos instrumentos democráticos de participação social.

Nesse diapasão, retoma-se o que foi anteriormente abordado sobre a Constituição Econômica e sua forma abrangente, indicadora de um pluralismo da ordem econômica. A ideologia constitucionalmente adotada permite expandir visões de maneira dialógica, reconhecendo o pluralismo produtivo (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

Com esse entendimento de um Direito Econômico não fechado e da Constituição Econômica abrangente, permite-se inovações na organização e na regulação

da política alimentar adotadas até então. A gestão democrática de equipamentos públicos pode ser efetivada como um novo parâmetro dentro das políticas públicas, de forma oposta ao tradicionalmente aplicado em matéria de restaurantes populares, calcado na terceirização.

Destaca-se também o fato de que ao terceirizar a prestação de serviços do RP para a iniciativa privada, o poder público pode comprometer os reais objetivos de um equipamento público de SAN. Seguindo o que foi desenvolvido no tópico anterior sobre a categoria de preço político de Ricardo Antonio Lucas Camargo, os interesses contraditórios existentes entre a empresa terceirizada, interessada no lucro, e os usuários que buscam a plena realização de uma refeição segura e nutricionalmente balanceada, geram conflitos que tendem a prejudicar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Portanto, acredita-se que novos arranjos jurídico-institucionais devem ser pensados e praticados para a superação de problemas inerentes à terceirização de um serviço baseado no preço político. Nesse sentido, a busca por gestões democráticas e populares podem conduzir a tensionamentos que garantam em maior medida o acesso ao Direito Humano à Alimentação Adequada dos usuários de restaurantes populares.

Dessa maneira, novas possibilidades podem surgir no desenvolvimento dos equipamentos públicos de SAN, como ações em educação alimentar, empoderamento dos próprios usuários e discussões de matéria econômica, tal como o preço das refeições nos restaurantes populares.

Referências

- ARAÚJO, F. A. L.; ALMEIDA, M. I.; BASTOS, V. C. Aspectos alimentares e nutricionais dos usuários do “restaurante popular Mesa do Povo”. *Saúde e Sociedade*. Vol. 16. São Paulo: 2007.
- BARROS, M. S. C. *Segurança alimentar e nutricional sustentável: a coordenação de políticas locais na CRSANS Central – SP*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Ciências Farmacêuticas. Programa de Pós Graduação em Alimentos e Nutrição – Araraquara, 2013.
- BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de Combate à Fome no Brasil. In: ANDRADE, M. C. (org.). *Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BERCOVICI, G.. Constituição Econômica e Desenvolvimento. *Revista da FBDE*. nº 01. out-mar. Belo Horizonte: 2008.

- CAMARGO, R. A. L. *Curso elementar de direito econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.
- CARRIJO, A. P. *Avaliação do consumo alimentar nos Restaurantes Populares do Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Faculdade de Ciências da Saúde. Programa de Pós-graduação em Nutrição Humana – Brasília, 2013.
- CARVALHO, F. M. A.; AMORIM, S. S.; SILVA, M. M. S.; GOMES, S. T. Investimento Social e Perfil dos Usuários do Primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte – MG. In: *Reuna*, v. 12, nº 2. Belo Horizonte: 2007.
- CASTRO, J. *Geografia da fome, o dilema brasileiro: pão ou aço*. – Rio de Janeiro: Edição Antares, 1984.
- CLARK, G. Política Econômica e Estado. *Rev. Scientia Iuris*, Fac. Direito UEL, v. 11, p. 73-84. Londrina: 2007.
- CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso, p. 265-300. Belo Horizonte: 2013.
- COMPARATO, F. K. *O indispensável direito econômico*. Revista dos Tribunais, 1965.
- COUTINHO, D. R.; MARQUES, J. N.; MORETTI, J. A.; PACHECO, M. G.; ROZO, F. F. G. O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo. In: *Cadernos em Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014.
- IPEA. *Indicadores de Mobilidade Urbana da PNAD 2012*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131024_comunicadoipea161.pdf>. Acesso em: 22.jul.2017.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Manual Programa do Restaurante Popular*, Brasília, 2004.
- NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 01/08/2017.
- SOARES, J. A. Josué de Castro, o Brasil e o mundo: desconhecimento e reconhecimentos. In: ANDRADE, M. C. *et al. Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOBRINHO, F. M.; SILVA, Y. C.; ABREU, M. N. S.; PEREIRA, S. C. L.; DIAS JUNIOR, C. S. Fatores determinantes da insegurança alimentar e nutricional: estudo realizado em Restaurantes Populares de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. In: *Ciências e Saúde Coletiva* [online]. Vol.19. n. 5, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232014000501601&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20.jul. 2017.

SOUZA, W. P. A. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

11

A OFERTA DE GRANULADO À POPULAÇÃO VULNERÁVEL E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO QUE INSTITUI A POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DA FOME E DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS ALIMENTOS¹

Cíntia Morgado; Fernanda Mainier Hack

1. Introdução

O presente artigo pretende trazer à baila reflexões sobre a legislação e proposições legislativas que cuidam da política pública de erradicação da fome e de promoção da função social do alimento, nos moldes implementados pioneiramente

1. O presente trabalho é uma adaptação do artigo de mesmo título publicado originalmente na *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 1, nº 2, 2018.

pela Lei nº 16.704/17, do Município de São Paulo, à luz do direito humano à alimentação adequada.²

Projetos de lei bastante semelhantes à lei paulistana estão em fase de discussão em outros entes da Federação (Projeto de Lei Complementar nº 104/17 – Senado Federal; Projeto de Lei nº 2388/17 – Estado do Rio de Janeiro; Projeto de Lei nº 1465/17 – Distrito Federal; Projeto de Lei nº 19/17 – Estado de São Paulo).

A política pública mencionada, segundo a justificativa do Projeto de Lei nº 550/2016³, que deu origem à lei pioneira, expõe a preocupação dos poderes eleitos de conciliar, de um lado, a ampliação do acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos a todas as pessoas, e de outro, reduzir o desperdício de alimentos que seriam descartados, com a oferta de granulado (mistura de substâncias)⁴ à população vulnerável.

Do mesmo modo, os conceitos, objetivos e princípios da lei em comento elucidam a nobre pretensão. Entre os objetivos da política pública, destacam-se a preservação da vida, a busca de uma sociedade fraterna, e a erradicação da fome, combatendo os diferentes níveis de insegurança alimentar da população, segundo as categorias da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA. Entre os princípios enunciados, estão o direito à vida, o respeito à dignidade humana, a universalidade e a equidade no acesso à alimentação adequada, a segurança alimentar, o respeito às diversidades locais e regionais, o direito da sociedade à informação e ao controle social.

Por sua vez, a lei estudada persegue a função social dos alimentos, na medida em que não precisariam ser desperdiçados, se submetidos a técnicas de beneficiamento ou processamento adequados, conforme artigos 3º, §§ 1º e 2º. A função social seria atendida, portanto, quando os processos de produção, beneficiamento, transporte, distribuição, armazenamento, comercialização, exportação, importação ou transformação industrial tenham como resultado o consumo humano de forma justa e solidária (art. 3º, §§ 1º e 2º). Sobre este aspecto, a lei confere grande importância ao combate ao desperdício e à racionalização e sustentabilidade do manejo de recursos alimentares (arts. 5º, 6º, VIII, IX, XIII, 8º, I).

2. O presente artigo adotará a nomenclatura “direito humano”, considerando a consagração em Tratado Internacional incorporado ao ordenamento jurídico nacional, conforme explicitado no capítulo 2.

3. CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/>. Acesso em 23/03/2018.

4. O GLOBO. *Prefeitura de São Paulo dará alimento granulado a famílias carentes*. Edição de 13/10/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em 03/04/2018.

No caso em tela, é nítido que sobreleva o direito humano à alimentação adequada como núcleo central da política de erradicação da fome e da função social do alimento. A questão a problematizar e a justificar o olhar detido sobre a política pública citada é saber se estamos ou não diante de uma escolha adequada para a concretização do direito.

2. O CONTEÚDO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

2.1. A consagração do direito humano à alimentação adequada

A proteção pelo Estado do direito à alimentação, como forma de garantia do direito à vida, direito fundamental inerente à dignidade humana, foi reconhecida internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) em 1948, *in verbis*:

Artigo 25: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Naquele período, na sequência de crises alimentares posteriores às Grandes Guerras, pretendia-se tornar a humanidade livre da fome. Ademais, a atenção voltava-se à segurança nacional e à capacidade dos países de atingirem autossuficiência na produção de alimentos de forma a eliminar e/ou pelo menos reduzir a vulnerabilidade a certos eventos como embargos de natureza política ou militar.⁵ Estava no centro do debate da Organização das Nações Unidas o problema do acesso aos alimentos levando-se à criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).⁶

Posteriormente, o direito à alimentação foi contemplado pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. O PIDESC foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, com o objetivo de conferir obrigatoriedade

5. NUNES, M. S. *O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança*. Coleção Biodireito. Rio De Janeiro: Editora ELSEVIER, 2008, p. 82.

6. Food And Agriculture Organization of the United Nations – FAO. *FAO 70th Anniversary*. Disponível em <http://www.fao.org/70/1945-55/en/>. Acesso em 01/04/2018.

aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1992, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.⁷

Art. 11.

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa estar protegida da fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) melhorar métodos de produção, conservação, e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que assegurem a exploração e a utilização mais eficazes de recursos naturais.

b) assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Outros documentos internacionais importantes para o direito estudado foram a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação realizados em 1996. No último documento foi consolidado outro conceito de segurança alimentar:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã.⁸

Percebe-se uma modificação no conceito de segurança alimentar, na medida em que foram acrescentadas as noções de *alimento seguro ou não contaminado, de qualidade*

7. Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. *O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Pidesc%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.html>. Acesso em 26/03/18.

8. OMS/FAO. *Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>. Acesso em 04/04/2018.

nutricional, balanceamento da dieta. No mencionado documento foram definidos alguns objetivos, entre os quais o disposto no item 7.4: “Esclarecer o conteúdo do direito a uma alimentação adequada e do direito fundamental de todos a não ter fome, como declarado no PIDESC e outros relevantes instrumentos internacionais e regionais, prestando especial atenção à aplicação e à realização plena e progressiva deste direito, como meio de conseguir segurança alimentar para todos.”

Em virtude do objetivo acima citado, foi elaborado o Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999. O Comentário Geral nº 12 ao PIDESC do Comitê recomenda que, a partir do poder do Estado de estabelecer políticas públicas, sejam adotadas medidas para garantir o direito, que inclui o acesso estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e sadios, em quantidade suficiente, culturalmente aceitos, produzidos de uma forma sustentável.⁹

Importa trazer a definição do conteúdo normativo estabelecida no Comentário, que demonstra uma evolução no conceito do direito humano à alimentação adequada:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não.¹⁰

Em virtude da essencialidade do direito humano à alimentação adequada, construiu-se o conceito de segurança alimentar com o fim de eliminar situações

9. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. 1999: “The formulation and implementation of national strategies for the right to food requires full compliance with the principles of accountability, transparency, people’s participation, decentralization, legislative capacity and the independence of the judiciary. Good governance is essential to the realization of all human rights, including the elimination of poverty and ensuring a satisfactory livelihood for all.”

10. UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. 1999. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-P-DHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 01/04/2018.

de risco à saúde e à vida. Cuida-se de designação utilizada muitas vezes de forma imprecisa, pois engloba duas perspectivas que são complementares.¹¹

Em primeiro lugar, o conceito de segurança alimentar estava adstrito à quantidade (*food security*), abrangia o acesso econômico a bens alimentares, norteando os pactos internacionais diante da fome e das crises alimentares no mundo após as primeiras guerras, motivando a criação da FAO. Em segundo lugar, o conceito de segurança alimentar passou a englobar também a noção de qualidade (*food safety*), ou seja, alimentos deveriam ser inócuos, livres de contaminação, e nutritivos. Nessa visão, enfrenta os novos riscos provocados por contaminações, pelo aumento da oferta de alimentos ultraprocessados, como o aumento de doenças crônicas não transmissíveis, evoluindo para o conceito de direito humano à alimentação adequada e saudável, exigindo-se do Estado postura ativa e concretizadora de direitos, como a saúde e a vida.

No plano nacional, além da inclusão do PIDESC no ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, e entre seus alicerces estão a cidadania e o princípio da dignidade da pessoa humana¹². E o direito à alimentação foi expressamente consagrado como direito fundamental social, a partir do advento da Emenda Constitucional nº 64/2010, que o incluiu no elenco dos direitos sociais estabelecidos no artigo 6º, o qual se insere no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

Antes mesmo de sua consagração expressa no texto constitucional, ou da incorporação ao direito brasileiro do PIDESC, seria possível vislumbrar a fundamentalidade do direito humano à alimentação adequada diante das opções feitas pelo Constituinte originário, conforme a combinação dos §§ 2º e 3º art. 5º. Isto porque, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância, podem ser equiparados aos direitos formal e materialmente fundamentais. A Carta

11. Há que se observar a inequívoca distinção de significado entre as expressões – segurança alimentar (*food security*) e inocuidade dos alimentos (*food safety*). Neste contexto, a presença do binômio *food security* e *food safety* é condição indispensável à realização do padrão de segurança alimentar. De nada valeria ter alimentos inócuos se estes não existem em quantidade suficiente ou se a população não tem acesso a eles. Da mesma forma, não pode existir segurança alimentar se os alimentos causam danos [à saúde], mesmo quando há acesso a eles em quantidade suficiente. CUNHA, R. Segurança alimentar: um conceito em construção. *ComCiência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, nº 69 set./2005. Disponível em: www.comciencia.br. Acesso em 05/04/2018. Também esclarece a diferença conceitual, ARAÚJO, M. Safety and Security. Conceitos diferentes. *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, Lisboa, nº 3, novembro 2007, p. 62. Disponível em: <http://www.infoqualidade.net/>. Acesso em 05/04/2018.

12. PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 92: “Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem a função democratizadora.”

Fundamental adotou a abertura material do catálogo dos direitos fundamentais incluindo os direitos sociais¹³. A norma contida no art. 5º, § 2º, encerra uma autêntica regra geral inclusiva diante da não exaustividade do catálogo, impondo um dever de interpretação sintonizada com os termos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e mais especificamente pelo PIDESC.¹⁴

2.2. A densificação do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada

Nada obstante a constatação de sua consagração como direito humano na Carta Constitucional e nos documentos internacionais, não se pode negar os problemas complexos de interpretação e aplicação, que podem dificultar sua compreensão e efetividade.¹⁵ A importância conferida ao direito em tela deve enfrentar uma das maiores dificuldades em matéria de concretização de direitos fundamentais, qual seja, a delimitação de seu conteúdo.

O constitucionalismo há muito se defronta com o problema da dicotomia entre “direitos, liberdades e garantias”, e “direitos econômicos, sociais e culturais”, ou genericamente, direitos fundamentais sociais.¹⁶ O direito fundamental à alimentação constitui um direito social ou também denominado direito à prestação. Um dos aspectos destacados pela doutrina que poderia enfraquecer a efetividade dos direitos sociais seria a tese de que têm um caráter vago, porque há uma indeterminação dos meios concretos para alcançá-lo, exigindo maior esforço de densificação. Contudo, como bem destaca Gerardo Pisarello, todos os direitos apresentam zonas de penumbra e um núcleo de certeza do qual pode ser extraído o conteúdo e deveres

13. A abertura material do catálogo abrange direitos individuais e direitos sociais, considerando que (i) o disposto no art. 5º, § 2º, CF menciona de forma genérica os direitos e garantias expressos na Constituição sem qualquer limitação quanto à sua posição no texto; (ii) a acolhida dos direitos sociais no título relativo aos direitos e garantias fundamentais; (iii) o art. 6º enuncia os direitos sociais básicos, “na forma desta Constituição”, deixando em aberto a possibilidade de se considerarem incluídos alguns outros dispositivos dispersos no corpo do texto constitucional; (iv) a República Brasileira se apresenta como um Estado Social e Democrático de Direito; (v) além de inerentes à natureza e à substância de um Estado social, os direitos sociais constituem importante instrumental para um intensivo e eficaz exercício das liberdades e alavanca para a concretização da igualdade material. SARLET, Op. cit., p. 97-98.

14. De acordo com Flávia Piovesan, os direitos fundamentais se organizam em três diferentes grupos: (i) os direitos expressos na Constituição Federal; (ii) os direitos implícitos, que decorrem do regime e dos princípios adotados na Constituição e (iii) os direitos decorrentes dos tratados internacionais subscritos pelo Brasil. PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

15. QUEIROZ, C. *Direitos fundamentais sociais. Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 5-6.

16. Idem, p. 6.

básicos para o poder público.¹⁷ Isto posto, importa estudar o conteúdo do direito com vista à sua efetivação.

Pode-se considerar, para fins de determinação do conteúdo do direito, a abertura material do catálogo de direitos fundamentais, que permite a inclusão no âmbito do citado direito de alguns outros dispositivos dispersos no texto constitucional. A propósito, o previsto nos arts. 3º (objetivos fundamentais da República); 5º, caput (igualdade e direito à vida); 5º, XXIII (função social da propriedade); 7º, IV (necessidade básica do trabalhador); 23, VIII (incentivo à agricultura e abastecimento da população) e X (combate à pobreza); 196 (direito à saúde); 200, VI (fiscalização e segurança alimentar); 203 (assistência social); 208, VII (educação); e 227 (prioridade absoluta de crianças e adolescentes) da CF/1988 evidenciam a presença do direito humano à alimentação adequada no cerne do ordenamento jurídico brasileiro.

Além dos dispositivos dispersos na Carta Federal, a legislação infraconstitucional fornece subsídios para estabelecimento de maior densidade jurídica, de zonas de certeza, no que se refere ao conteúdo do direito humano mencionado. Importa mencionar a Lei federal nº 11.346/06 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, e determina a formulação e implementação de políticas públicas, com participação da sociedade civil organizada, para acesso regular, universal e permanente a alimentos de qualidade, priorizando a agricultura tradicional e familiar.

De acordo com a LOSAN, a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (art. 2º).

O conceito central estabelecido pela lei em comento pode ser extraído do artigo 3º que assim estabelece:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 respeitam a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Também é importante citar a Lei federal nº 11.947, de 16/06/09, que instituiu o Plano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, concretizando o disposto no art. 208, VII, da Constituição Federal. Segundo a lei mencionada, a alimentação deve

17. PISARELLO, G. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trota, 2007, p. 53.

compreender o uso de alimentos variados, seguros, que respeitam a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis. Para tanto, incentiva a aquisição de gêneros alimentícios variados, produzidos em âmbito local, de forma sustentável, e preferencialmente pela agricultura familiar e por empreendedores familiares rurais, priorizando os orgânicos e /ou agroecológicos (Resolução CF/FNDE nº 38/09).

Por sua vez, a regulamentação por meio de Decretos editados pelo Poder Executivo permite especificar as políticas públicas estabelecidas de forma geral pelas leis acima mencionadas, incluindo definições de alimentação adequada e saudável, além de amparar a efetivação do direito. Entre os documentos que ajudam a definir e a efetivar o direito estudado, destacam-se a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN¹⁸ e a Política Nacional de Promoção da Saúde – PNPS¹⁹.

A PNAN, aprovada no ano de 1999, integra os esforços do Estado Brasileiro que por meio de um conjunto de políticas públicas propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação, especialmente no cenário de medidas que diminuiram a pobreza e a fome, mas que de outro lado acarretam o aumento da obesidade e doenças crônicas. Tem como propósito a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição. Tem como princípios a humanização das práticas de saúde, o respeito à diversidade e à cultura alimentar, o fortalecimento da autonomia dos indivíduos, a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição e a segurança alimentar e nutricional com soberania.

A PNAN define como “alimentação adequada e saudável a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos.”

A alimentação adequada e saudável é um tema prioritário do PNPS, visando à promoção da saúde e à segurança alimentar e nutricional, contribuindo com as ações e metas de redução da pobreza, com a inclusão social e com a garantia do direito citado.

18. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

19. BRASIL. Ministério da Saúde. PORTARIA Nº 2.446, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).

Outra peculiaridade do tema em debate se refere à importância de esclarecimentos e contribuições dos experts, especialmente das áreas de conhecimento da nutrição e saúde coletiva. É inegável a sua colaboração para a conceituação de uma alimentação adequada e saudável.²⁰ Por isso, o Ministério da Saúde elaborou o Guia alimentar para a população brasileira, juntamente com Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo, e após consulta pública com a participação de diversas instituições públicas e privadas e de cidadãos. Ademais, atende a recomendação da Organização Mundial da Saúde, por meio da Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde, para que os governos formulem e atualizem periodicamente diretrizes nacionais sobre alimentação e nutrição, levando em conta mudanças nos hábitos alimentares e nas condições de saúde da população e o progresso no conhecimento científico. A elaboração de guias alimentares tem como objetivo melhorar os padrões alimentares e nutricionais da população e contribuir para a promoção da saúde, pois o fornecimento de informações facilita a adoção de escolhas alimentares mais saudáveis.

Destacam-se alguns princípios que orientaram a elaboração do Guia alimentar: alimentação é mais do que a ingestão de nutrientes; deriva de sistema alimentar social e ambientalmente sustentável; acesso a informações confiáveis contribui para autonomia nas escolhas alimentares. Por sua vez, estabelece algumas recomendações, tais como: priorizar alimentos *in natura* como base alimentar, limitar uso de alimentos processados e evitar os ultraprocessados, que podem afetar a vida e a saúde das pessoas e traz sugestões, como desenvolvimento de habilidades culinárias de preparação de alimentos, devendo direcionar as práticas alimentares tanto de oferta como de educação alimentar e nutricional nas escolas.²¹

O direito à alimentação é, destarte, um direito humano reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, com caráter de direito constitucional fundamental social. Apresenta uma concepção dupla e complementar, decorrente da evolução

20. Os alimentos passaram por tamanha transformação no último século decorrente do advento da indústria alimentar que apresenta avanços tecnológicos e riscos inerentes desconhecidos dos cidadãos, que dependem dos peritos para esclarecer e informar. Uma das características das ciências e das tecnologias é a hiperespecialização, a exigir tratamento mais específico, ou seja, maior grau de detalhamento para a previsão de condutas geradoras de risco e das sanções correspondentes. A regulação de alimentos, na atual sociedade de risco, depende da pesquisa nas áreas da química, microbiologia e engenharia genética. Para conciliar as características da generalidade e abstração das normas jurídicas com a especificação e fragmentação do conhecimento humano, as leis adotam remissões às pesquisas científicas, às normas técnicas ou aos termos técnicos, dependendo da contribuição do técnicos e experts para seu preenchimento. Configura-se uma “proteção dinâmica” dos direitos fundamentais que exige maior participação da Administração Pública diante das impossibilidades técnicas do legislador. MORGADO, C. *O direito administrativo do risco. A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar*. Rio de Janeiro, Gramma, 2016, p. 44.

21. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2ª ed. Brasília, DF, 2014, p. 20 e 30.

de seu conteúdo no tempo. Na atual visão, além da questão de acesso econômico a bens alimentares, enfrenta os novos riscos provocados por contaminações, pelo aumento da oferta de alimentos ultraprocessados, como o aumento de doenças crônicas não transmissíveis, evoluindo para o conceito de direito humano à alimentação adequada e saudável, exigindo-se do Estado postura ativa e concretizadora de direitos, como a saúde e a vida.

3. AS GARANTIAS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Assim como importa o reconhecimento positivo do direito social à alimentação igualmente necessária é a construção de instrumentos aptos à satisfação das necessidades básicas de seus destinatários, em especial, da população mais vulnerável cujo acesso aos recursos em jogo pode ser residual e, não poucas vezes, inexistente.²²

Caracterizado como direito fundamental, uma vez incorporado ao ordenamento jurídico o Tratado que o contempla, o direito analisado se caracteriza pela máxima força jurídica, pois vincula todos os Poderes e eventual violação pode ser controlada judicialmente.²³

Embora não se considere que a tutela do direito é nota de existência do próprio direito²⁴, a efetividade dos direitos fundamentais, traduzida na aproximação entre a normatividade e a realidade, depende de mecanismos assecuratórios, sob pena de se configurar apenas um direito de papel.²⁵ Logo, há que se concordar com

22. PISARELLO, Op. Cit, p. 11.

23. Segundo Robert Alexy, a posição ocupada pelos direitos fundamentais se caracteriza por quatro extremos: máxima hierarquia (porque estão na Carta Constitucional); máxima força jurídica (vinculam todos os Poderes, podendo ser controlada judicialmente); máxima importância do objeto (posição fundamental para estrutura básica da sociedade) máxima indeterminação (o significado não pode ser completamente retirado da disposição dos catálogos de direitos fundamentais). ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27, 524. SARLET, I. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Rev., atual., e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 27, 524.

24. Há autores que consideram as garantias elemento componente do próprio direito fundamental. PEREZ LUÑO, A. E. *Los derechos fundamentales. Temas clave de la Constitución española*. 5ª. ed. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 46 e 65. De forma mais taxativa, a clássica tese de Hans Kelsen configura o direito subjetivo como mero reflexo de uma obrigação jurídica e serve de base para o entendimento difundido que identifica os direitos fundamentais com suas garantias. Assim, um direito formalmente reconhecido, mas não justificável, seria um direito inexistente ou não seria um verdadeiro direito

25. Concebidos como ideias nucleares do constitucionalismo moderno, os direitos fundamentais seguem ao longo de sua trajetória histórica sofrendo com a inocuidade das declarações de direitos, muitas vezes, significando apenas prova de boas intenções do constituinte. AGUIAR DE LUQUE, L. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la constitución española. *Revista de Derecho Político*, nº 10, 1981, p. 107-108.

Norberto Bobbio quando leciona que um dos problemas dos direitos fundamentais é a respectiva proteção.²⁶

No presente estudo, longe de exaurir as formas de garantias do direito, pretende-se destacar as garantias específicas do direito humano à alimentação adequada, já que existem as que se referem aos direitos fundamentais e sociais de modo geral (exemplo: garantia de organização e procedimento, vedação do retrocesso social).

A propósito, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei federal nº 11.346/06) estabelece o dever do poder público de adotar políticas, planos, programas e ações que se façam necessários para respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada (art. 2º caput e § 2º). Entre as políticas públicas que formam a base da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, destacam-se Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

E para que o direito seja realmente consagrado, as garantias devem levar em consideração o conteúdo duplo do direito: as perspectivas qualitativa e quantitativa.

3.1. As garantias do direito humano à alimentação adequada sob a perspectiva quantitativa

As garantias de ordem quantitativa destinam-se a promover disponibilidade, acessibilidade e uso dos alimentos. Logo, pretendem assegurar a satisfação de necessidades vitais das populações, configurando-se como condição de sobrevivência.²⁷

* * *

Em primeiro lugar, citem-se as políticas de ampliação de condições de acesso regular e permanente dos alimentos em quantidade suficiente, em especial, através da entrega direta às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (arts. 4º, § 1º da LOSAN e art. 3º, inc. I, do Decreto federal nº 7.272/10). Por isso, um dos objetivos do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional consistiu na oferta de gêneros alimentícios aos estudantes, trabalhadores

26. BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 43.

27. MIRANDA NETO, F. G. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (org.). *Direitos sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. MARQUES, M. M. L.; FRADE, C. Risco e insegurança alimentar: da (in)segurança da escassez à (in)segurança da abundância. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, nº 7, ano 2, julho, 2004.

e pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar (art. 22, parágrafo único, inc. I, do Decreto federal nº 7.272/10). Cabe mencionar, como exemplos frutíferos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a Rede Nacional de Banco de Alimentos e os Restaurantes Populares.

Às crianças e aos adolescentes são assegurados, de forma prioritária, todos os direitos erigidos à categoria de direitos fundamentais. Tal prioridade destina-se, em sua essência, a garantir a própria vida e o bem-estar desses indivíduos, de sorte que uma alimentação adequada, em quantidade e qualidade, se revela requisito imprescindível ao seu desenvolvimento físico, mental e intelectual.²⁸

Seguindo essa lógica, o direito à alimentação escolar foi consagrado no art. 208, VII, da Constituição Federal. O direito à educação contempla o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A Lei federal nº 11.947/09 instituiu o PNAE e dispõe que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública com a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo. O programa tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos da rede estadual, municipal e distrital. Segundo a Resolução CD/FNDE nº 38/09, que regulamentou o PNAE, a alimentação adequada é indispensável à realização de outros direitos consagrados na Constituição.

É um excelente exemplo da indivisibilidade dos direitos fundamentais, pois não se pode considerar o total atendimento do direito à educação se a criança apresenta deficiências nutricionais impedindo seu pleno desenvolvimento. Ao cuidar da denominada *continuidade axiológica e estrutural dos direitos fundamentais*, Gerardo Pisarello menciona a Observação Geral nº 13 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que aponta a ausência de moradia ou insegurança como fatores que afetam o direito à educação.²⁹

Por sua vez, outros exemplos importantes para o acesso direto são os Bancos de Alimentos, instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que recebem excedentes de comercialização e produção e os entregam a organizações que atendem diferentes públicos em situação de vulnerabilidade, com vista a reduzir o desperdício e promover o direito humano à alimentação adequada.³⁰ E, ainda, os

28. NUNES, Op. cit., p. 82.

29. PISARELLO, Op. cit., p. 69.

30. BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Rede Brasileira de Banco de Alimentos*. Brasília. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos>. Acesso em 04/04/2018.

Restaurantes Populares também representam um programa público a contribuir para a disponibilidade do alimento.³¹

* * *

Em segundo lugar, o acesso aos alimentos também pode ser ampliado através de programas e políticas de promoção e fortalecimento da agricultura tradicional familiar. Constitui um dos objetivos específicos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN.

Isto porque o agricultor, ao perder a terra e sair do campo, deixa de produzir aquilo que consome, e nas cidades enfrenta as dificuldades de acesso ao alimento.³² A passagem de uma agricultura de subsistência para uma agricultura de mercado em razão do contínuo crescimento das cidades exige ações do poder público voltadas à manutenção do camponês em sua terra, impedindo o êxodo e a dependência de programas governamentais.

Aliás, cabe mencionar alguns programas de incentivo considerando que a agricultura familiar corresponde à grande parte da produção de alimentos no Brasil.³³ No art. 42, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os agricultores familiares foram contemplados de forma preferencial no que se refere à aplicação de recursos da União destinados à programas de irrigação. Veja-se, ainda,

31. No plano federal, os Restaurantes Populares foram encampados e geridos pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), destinado aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Pretendia apoiar, em cidades de médio e grande porte, a implantação e modernização de restaurantes públicos populares geridos pelo setor municipal/estadual. O objetivo do programa é ampliar a oferta de refeições prontas e saudáveis a preço acessível, em local confortável e de fácil acesso, destinadas, preferencialmente, ao público em estado de insegurança alimentar. Caixa Econômica Federal. Programas da União. *Restaurantes Populares Públicos*. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/desenvolvimento-social/restaurantes-populares-publicos/Paginas/default.aspx>. Acesso em 04/04/2018.

32. FLANDRIN, J. L. A alimentação camponesa na economia de subsistência. In: FLANDRIN, J.; MONTANARI M. (Org.). *História da alimentação*. Tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Estação Liberdade. 6ª ed., p. 584.

33. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram que a agricultura familiar, com apenas 24,3% da área agrícola, é responsável pela produção de quase 80% dos alimentos consumidos no país. Mesmo produzindo quase toda a alimentação da população brasileira, a agricultura familiar conta com menos recursos públicos como suporte de suas atividades: recebeu, mediante as políticas públicas, cerca de 13 bilhões de reais em 2008, em compensação aos mais de 100 bilhões obtidos pelo agronegócio.

Por esse e tantos outros motivos é que os profissionais nutricionistas devem priorizar a compra de alimentos locais e regionais, de alimentos da agricultura familiar através de programas institucionais do governo. LUCENA, S. Alimentação Adequada e Sustentabilidade Social. *Nutricias* [online]. 2012, n. 15, pp. 36-39. ISSN 2182-7230. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-72302012000400009. Acesso em 29/03/2018.

no primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, programas de aquisição governamental de alimentos provenientes de agricultura de familiar para o abastecimento e formação de estoques; e, ainda, de ampliação do acesso à terra (art. 22, parágrafo único do Decreto federal nº 7.272/10).

Outro estímulo à agricultura familiar decorre da destinação de 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, com dispensa de processo licitatório, conforme art. 14 da LOSAN c/c art.18 da Resolução CD/FNDE nº 38/09. Cabe apontar, por fim, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que financia projetos individuais e coletivos e geram renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.³⁴

* * *

Em terceiro lugar, não se pode falar de acesso à alimentação sem tratar do acesso à água, bem essencial à vida, considerada o bem mais precioso do século XXI. Tanto que foi recentemente apresentada Proposta de Emenda à Constituição nº 258/16, que pretende tornar expresso o direito fundamental à água, seguindo o preconizado pela Organização das Nações Unidas: “o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e todos os outros direitos humanos”³⁵

A crise hídrica é um dos problemas mais graves vivenciados no Brasil e em outros países, embora esse grande manancial torne a escassez de água contraditória. Isto porque, sabe-se que o acesso à água não ocorre de maneira justa e igualitária: são as populações vulneráveis as que mais sofrem com a escassez, e ainda são as que mais suportam os danos ambientais decorrentes das diversas atividades econômicas.³⁶

Por conseguinte, interessante observar alguns fundamentos da Lei federal nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos: (a) a água é um bem público; (b) a água é um recurso natural limitado e com valor econômico; (c) o uso prioritário será o consumo humano e a dessedentação de animais, em caso de escassez; (d) a gestão deverá proporcionar sempre o uso múltiplo; a unidade de planejamento é a bacia hidrográfica; e (e) a gestão dos recursos hídricos deve

34. Portaria 38/2014 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil.

35. Resolução nº 64/292 da ONU (tradução livre do original). ROCHA, J. C. S.; KHOURY, L. E. C.; DAMASCENDO. Direito das águas – trajetória legal, conflitos e participação social. *Revista de Direito Sanitário*, v. 18 (n. 3), 2018, p. 148.

36. Idem, p. 148.

ser descentralizada e com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

Entre seus objetivos, pretende a lei assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; bem como a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, considerando que a água é um recurso limitado (arts. 1º, 2º, 7º, incisos III, IV, 9º, inciso II). O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias traduziu esse objetivo ao destinar recursos da União para projetos de irrigação de forma prioritária para regiões notadamente carentes e para a agricultura familiar. Por fim, uma das diretrizes que orientaram o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é o acesso universal à água de qualidade em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção da agricultura familiar, conforme art. 4º, inc. I, da LOSAN e art. 3º, inc. VI, do Decreto federal nº 7.272/10.

3.2. As garantias do direito humano à alimentação adequada sob a perspectiva qualitativa

Registre-se que o caminho para a efetividade do direito humano à alimentação adequada depende de garantias que enfrentem, além do problema da fome, os novos riscos provocados pelos alimentos ultraprocessados da indústria alimentar, traduzidos, por exemplo, em novas necessidades alimentares especiais e no aumento de outras doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à obesidade. A preocupação atual da sociedade de risco contempla ainda a qualidade e a inocuidade dos alimentos. Há que se perquirir, conseqüentemente, garantias de natureza qualitativa do direito examinado, os quais podem e devem ser asseguradas simultaneamente com as garantias de ordem quantitativa.

* * *

A primeira garantia de ordem qualitativa já foi mencionada como mecanismo que assegura a ampliação de acesso aos gêneros alimentícios. A promoção da agricultura familiar e de subsistência não apenas permite que mais famílias tenham acesso ao alimento como atende a ditames de saúde.

O estímulo à produção regional pela agricultura familiar de legumes, verduras e frutas, por exemplo, atende aos princípios de uma alimentação saudável, pois há uma relação direta entre as práticas e valores alimentares e a promoção da saúde: (i) a utilização preferencial de alimentos *in natura*, em detrimento de processados e ultraprocessados, conforme preconiza o Guia alimentar para a população brasileira; (ii) a variedade da dieta alimentar (de acordo com a safra e produção local); e a

inocuidade dos alimentos (gêneros de época e da região tendem a não depender de processos de conservação e do uso de pesticidas).³⁷

* * *

A segunda garantia está interligada à primeira. Trata-se da promoção de sistemas sustentáveis e descentralizados de base agroecológica, nos termos do art. 4º, inc. II, IV, VI, da LOSAN e arts. 3º, inc. II, e 4º, inc. II, do Decreto federal nº 7.272/10. Segundo Paulo Affonso Leme Machado, a sustentabilidade é um princípio implícito na Constituição Brasileira, pois em essência contém o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações (art. 225). A noção de sustentabilidade funda-se em dois critérios principais: as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos no tempo cronológico; ao se procurar fazer um prognóstico para o futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.³⁸

A relação entre a agricultura familiar e a produção agroecológica e sustentável decorre da constatação de que o fortalecimento do pequeno produtor rural e de outras pequenas comunidades vulneráveis (comunidades indígenas e quilombolas) em sua localidade impede o êxodo para as cidades e a diluição das tradições sociais e culturais de cada região de onde o agricultor sairia. Logo, fixando o homem no campo, os alimentos regionais são mantidos na dieta da população, impedindo ou enfraquecendo a influência de sistemas alimentares que operam baseados em monoculturas que fornecem matérias-primas para a produção de ultraprocessados.³⁹

A produção pautada em modelo agroecológico de produção e em métodos tradicionais de manejo e gestão ambiental, ou seja, que sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental, também atende aos ditames de uma alimentação adequada. Por exemplo, o emprego de fertilizantes químicos, o uso de sementes transgênicas,

37. NUNES, Op. cit., p. 82.

38. MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª. Ed. Re., ampl, e atual. São Paulo: Malheiros, p. 61, 81.

39. Estão perdendo força sistemas alimentares centrados na agricultura familiar, em técnicas tradicionais e eficazes de cultivo e manejo do solo, no uso intenso de mão de obra, no cultivo consorciado de vários alimentos combinado à criação de animais, no processamento mínimo dos alimentos realizado pelos próprios agricultores ou por indústrias locais e em uma rede de distribuição de grande capilaridade integrada por mercados, feiras e pequenos comerciantes. Os sistemas alimentares baseados em monocultura dependem de grandes extensões de terra, do uso intenso de mecanização, do alto consumo de água e de combustíveis, do emprego de fertilizantes químicos, sementes transgênicas, agrotóxicos e antibióticos e, ainda, do transporte por longas distâncias. Completam esses sistemas alimentares grandes redes de distribuição com forte poder de negociação de preços em relação a fornecedores e a consumidores finais. O Guia alimentar leva em conta as formas pelas quais os alimentos são produzidos e distribuídos, privilegiando aqueles cujo sistema de produção e distribuição seja socialmente e ambientalmente sustentável. Op. Cit, *Guia alimentar*, p. 20.

antibióticos e a presença de aditivos incidentais nos alimentos, como pesticidas (dosagens inadequadas de pulverização ou aplicação em período inapropriado em vegetais e frutas) contaminam rios e lençóis freáticos das lavouras, bem como prejudicam a saúde dos que consomem as referidas toxinas. Em direção contrária, vem o Projeto de Lei nº 6670/16, em trâmite na Câmara de Deputados, que instituiu a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA. Objetiva implementar ações que contribuam para a redução progressiva do uso de agrotóxicos na produção agrícola, pecuária, extrativista e nas práticas de manejo dos recursos naturais, com ampliação da oferta de insumos de origens biológicas e naturais, colaborando para a promoção da saúde e sustentabilidade ambiental, com a produção de alimentos saudáveis.⁴⁰

A sustentabilidade interessa-se pela utilização de recursos que respeitem o meio ambiente e a biodiversidade, mas que também considerem as dimensões econômica, social e cultural (respeitando inclusive diversidade étnica e racial) relacionadas à produção. São fundamentais a conservação de recursos naturais e a adoção de hábitos que respeitem a capacidade de produção e renovação do planeta. Trata-se de condições essenciais para garantia de vida para as atuais e futuras gerações. Contudo, a preservação ambiental e a sustentabilidade só terão sentido se oferecerem condições básicas de vida para os que estão inseridos neste contexto ambiental. Por isso, o sistema de produção alimentar também deve compreender a sustentabilidade social, econômica e cultural. A noção de “sustentabilidade social” surge a partir do momento em que se identifica a necessidade de ampliação do conceito de sustentabilidade, com a inclusão das condições humanas no contexto ambiental.⁴¹

Se a sustentabilidade social está ligada intimamente à ideia de bem-estar, clarificando quais as funções dos indivíduos e das organizações e produzindo estabilidade social, o papel da alimentação adequada nesse contexto é condição básica para a vida humana. Além da composição nutricional, também compreende aspectos relativos à percepção dos sujeitos sobre padrões de vida e alimentares adequados a suas expectativas: as dimensões de variedade, quantidade, qualidade e harmonia se associam aos padrões culturais, regionais, antropológicos e sociais das populações. Logo, uma alimentação adequada (e saudável) é aquela que incorpora como objeto a trajetória necessária desde a produção até o consumo, do alimento

40. Registre-se a justificativa do Projeto de Lei nº 6670/2016: “Para cobrar uma redução do uso de agrotóxicos no Brasil, o Instituto Nacional do Câncer (Inca) lançou em abril passado – um documento no qual compila dados contundentes sobre os riscos dessas substâncias para a saúde, tanto para o agricultor, que está em contato direto com o produto, mas para qualquer consumidor. O instituto quer, com isso, pressionar governos e entidades a aumentar a regulação e o controle, além de incentivar alternativas mais sustentáveis.”

41. LUCENA, S. Alimentação Adequada e Sustentabilidade Social. *Nutricias* [online]. 2012, n. 15, pp. 36-39. ISSN 2182-7230. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-72302012000400009. Acesso em 29/03/2018.

em todas as suas dimensões (principalmente culturais) e todas as possibilidades que essa produção gera em termos de desenvolvimento sustentável e segurança alimentar e nutricional.⁴²

* * *

Outro mecanismo assecuratório do direito humano à alimentação adequada é o respeito às condições de saúde da população com necessidade alimentar especial. As necessidades alimentares especiais – NAE podem ser entendidas como a necessidade de adequação da dieta (para restringir determinado alimento ou grupo de alimentos, ou para suplementar) em decorrência de doenças crônicas não transmissíveis adquiridas ou hereditárias, temporárias ou permanentes.⁴³ A ingestão inapropriada de um alimento não é apenas inadequada, como pode trazer riscos à qualidade de vida, à saúde, e à própria vida daquele que tem necessidade alimentar especial.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional contemplou o apoio a pessoas com NAE (art. 22, parágrafo único, VI, do Decreto federal nº 7.272/10). Um dos primeiros diplomas legislativos a cuidar do tema foi a Lei federal nº 11.947/09 (estabelece as diretrizes da alimentação escolar), respeitando as condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica (art. 2º, inc. VI). As NAE tiveram acolhimento específico com a Lei federal nº 12.982/14, que trouxe importante alteração para incluir o § 2º no art. 21 da Lei federal nº 11.947/09, determinando a obrigatoriedade de elaboração de cardápios especiais para a alimentação escolar, garantindo àqueles estudantes que são portadores de NAE tratamento adequado com a oferta de alimentos adaptados à sua necessidade.⁴⁴

42. NUNES, Op. cit., p. 117.

43. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012: “Necessidades Alimentares Especiais: Em todas as fases do curso da vida ocorrem alterações metabólicas e fisiológicas que causam mudanças nas necessidades alimentares dos indivíduos, assim como um infinito número de patologias e agravos à saúde também podem causar mudanças nas necessidades alimentares. As Necessidades Alimentares Especiais estão aqui referidas como as necessidades alimentares, sejam restritivas ou suplementares, de indivíduos portadores de alteração metabólica ou fisiológica que cause mudanças, temporárias ou permanentes, relacionadas à utilização biológica de nutrientes ou a via de consumo alimentar (enteral ou parenteral). Exemplos: erros inatos do metabolismo, doença celíaca, HIV/AIDS, intolerâncias alimentares, alergias alimentares, transtornos alimentares, prematuridade, nefropatias, etc.” Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/pnan2011.pdf>. Acesso em 20/11/17.

44. Art. 21. § 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento.

Outras políticas públicas que contemplem os indivíduos com NAE como problema de saúde pública do nosso tempo devem ser consideradas, tais como campanhas de informação e estímulos à pesquisa quanto às formas de prevenção, causas, e tratamento, entre outras.

* * *

A regulação dos alimentos e seus riscos pelo Estado também é uma garantia fundamental do direito humano à alimentação adequada. A paradigmática transformação do modo de produção, antes dependente dos ditames do ritmo da natureza, e atualmente configurada por decisões e métodos tecnológicos avançados da indústria alimentar, faz concluir que alguns alimentos se tornaram verdadeiros produtos industriais.⁴⁵ A interferência humana no processo desde a semente até a mesa, com aplicação de pesticidas, conservantes, aditivos e técnicas de engenharia genética em ambiente de incerteza científica gera inquietações em relação aos efeitos adversos à saúde humana.⁴⁶ Ocorre que muitos efeitos, potenciais e/ou efetivos, ainda são desconhecidos em face da insuficiência de resultados de pesquisas e testes capazes de assegurar a inocuidade dos referidos produtos.⁴⁷

Diante do desenvolvimento técnico e científico, característico da *sociedade de risco*⁴⁸, exige-se do Estado um novo método⁴⁹, uma renovação na tarefa de minorar ou evitar os efeitos potencialmente prejudiciais à saúde e a segurança da população⁵⁰, recomendando-se, nesta seara, a aplicação do princípio da precaução⁵¹ em hipótese de dúvida científica quanto à existência de riscos à saúde ou à segurança do consumidor.

45. FONT, M. R. *Regimen jurídico de la seguridad alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 81.

46. MORGADO, Op. cit., p. 25.

47. NUNES, Op. cit. p. 84.

48. BECK, U. *La sociedad del riesgo. hacia una nueva modernidad*. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Barcelona: Editorial Paidós, 1986.

49. A polícia sanitária tinha por objetivo evitar perigos naturais como epidemias, doenças infecto-contagiosas e perigos humanos bem conhecidos como os resultantes de atividades ilegais, entre elas a adulteração de alimentos. ESTEVE PARDO, J. Privileged Domain of Risk Treatment: Risk and Health. In: *Revue europeenne de droit public*, vol. 15, nº 1, p. 109-129, spring/printemps 2003, p. 121. A atuação do Estado em matéria sanitária, respondendo à ideia liberal, se limitava a situações nas quais os cidadãos não eram capazes de resolver os problemas sanitários por si só. Como por exemplo, as epidemias, que eram enfrentadas com medidas drásticas como cordões militares, ou com as fraudes alimentares, que se afrontavam com imposição de sanções. GIRELA, M. A. *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos*. Madrid: Arazandi, 2006. p. 35.

50. MORGADO, Op. cit. p. 39.

51. Juarez Freitas aplica o princípio às relações administrativas, cuidando-se do dever de evitar a produção de evento que se supõe danoso em face da fundada convicção quanto ao risco sem especificar o bem jurídico a ser protegido. FREITAS, J. *Discrecionalidade administrativa e direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2ª ed. 2009.

A Constituição Federal estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido por políticas que visem à redução do risco de doenças, incluindo ações de vigilância sanitária (art. 196). E estabeleceu como atribuição do Sistema Único de Saúde – SUS, a vigilância sanitária, a fiscalização e inspeção de alimentos, águas e bebidas, bem como seu teor nutricional (art. 200, CF), na forma da Lei federal nº 8.080/90 (art. 6º, IV, VIII). Assim, o controle de qualidade dos produtos alimentícios, em todas as suas etapas de fabricação, distribuição e comercialização, integra o conjunto de ações para prevenção e afastamento de riscos à saúde (um dos determinantes da qualidade de vida) e à vida. O Código de Defesa do Consumidor, no art. 55, reforça esse dever, determinando ao Poder Público, o controle da produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços, sempre no interesse da vida, saúde, segurança e informação dos consumidores, editando as normas adequadas para tanto.

A organização administrativa voltada ao controle dos riscos alimentares é bastante complexa, tendo na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA a principal entidade da organização em plano federal voltada à segurança alimentar. Como agência reguladora, a Lei federal nº 9.782/99, que criou a ANVISA, conferiu-lhe autonomia reforçada para afastar a interferência externa e transitória⁵². Alberga ainda amplas competências regulatórias, de natureza normativa, administrativa e conciliatória. A criação de uma agência reguladora destacada da administração ordinária responde ao objetivo de conferir independência e eficiência na execução de suas tarefas, qual seja, regular alimentos que possam gerar potenciais riscos à saúde pública.

* * *

Outro elemento importante para garantir o direito humano à alimentação adequada é o direito à informação, que, no âmbito alimentar, é proporcionado especialmente pela rotulagem e pelo controle da publicidade enganosa.

O rótulo dos alimentos embalados⁵³ constitui um meio privilegiado, completo e detalhado de informação para que o consumidor adote os cuidados necessários

52. Art. 3º da lei 9.782/99; arts. 21, 22 e 23 da lei 9782/99, a arts. 3º, parágrafo único; 4º, 10 a 15, § 2º, da Lei 9784/99 e art. 1º Decreto 3029/99.

53. O Decreto-Lei nº 986/1969 que institui as normas básicas de alimentos no Brasil, é a primeira referência em termos de rotulagem dos alimentos. Segundo o Decreto-Lei, o rótulo é qualquer identificação impressa ou litografada, bem como dizeres pintados ou de outro modo grafados sobre a embalagem do alimento (art.2º, XII). O Código de Defesa do Consumidor reforça e amplia os preceitos do Decreto-Lei mencionados, considerando-se que o rótulo é uma apresentação do produto, integrando o contrato entre o fornecedor e o consumidor. Assim, o rótulo deve conter “informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidade, quantidade, componentes, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outras, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores” (art. 31).

ao resguardo de sua saúde sendo o seu primeiro contato com o produto adquirido, trazendo informações necessárias quanto a sua composição e eventuais riscos, contribuindo para escolhas conscientes, adequadas e saudáveis.⁵⁴ Não é por outra razão que cabe ao órgão regulador estabelecer as normas de rotulagem e fiscalizar seu cumprimento de acordo com os requisitos que especificam o direito à informação (objetividade, adequação e relevância).

A proteção à saúde e o direito à informação têm sido os aspectos mais relevantes a serem considerados pela Anvisa quando da regulamentação da rotulagem: por meio de aperfeiçoamento da legislação, proteção de grupos vulneráveis, garantia da segurança alimentar, ações de controle sanitário na área de alimentos, complementação de estratégias e políticas de saúde, além de padronização, informação compreensível, clara, legível e verdadeira e incentivo ao consumo consciente.⁵⁵

As normas sobre a rotulagem incluem determinações proibitivas e impositivas no intuito de conferir o máximo de objetividade à informação prestada. Por um lado, são proibidas afirmações que induzam o consumidor a erro, confusão ou engano, o que poderia impedi-lo de decidir de forma livre.⁵⁶ Por outro, as indústrias devem fazer constar nas embalagens itens obrigatórios⁵⁷ de informação alimentar e nutricional⁵⁸

54. FROTA, M. Segurança Alimentar: Comunicação dos riscos, afloramento do direito à informação. *Revista portuguesa de direito do consumo*, Coimbra, n. 35, p. 66-78, Set. 2003, p. 74. GIL-ANTUÑANO, N. P. Alimentación sana y equilibrada. Importancia de la información sobre los alimentos que comemos. In: MATEU, N. A. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, p. 125.

55. CHADDAD, M. C. C.; HACK, F. M. Rotulagem de alimentos como instrumento para a proteção dos direitos à saúde e à informação da população pela da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. XXV Congresso Brasileiro de Nutrição. Brasília: 2018.

56. Os princípios gerais da rotulagem contêm um caráter negativo proibindo algumas condutas, em geral, com o objetivo de especificar os requisitos mencionados anteriormente sobre a informação objetiva, clara e inteligível e relevante que permitam a real livre escolha pelo cidadão-consumidor. Consoante a Resolução RDC nº 259/2002 da ANVISA, os rótulos não podem conter informação falsa, incorreta que induza a erro, confusão, engano, que atribua efeito ou propriedades que não possuam ou não possam ser demonstradas, entre outros.

57. As informações obrigatórias referem-se à denominação de venda do alimento (nome específico); a lista de ingredientes; o conteúdo líquido; a identificação de origem; a identificação do lote; o prazo de validade, e as instruções sobre o preparo e uso do alimento quando necessária. ALMEIDA-MURADIAN, L. B.; PENTEADO, M. V. C. *Vigilância Sanitária. Tópicos sobre legislação e análise de alimentos*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2007. p. 49-51. Os diplomas legislativos que cuidam de matéria são o Decreto Lei nº 986/99; a Resolução 259/2002 e 123/2004 de ANVISA, bem como o CDC. A rotulagem geral determina, como informações obrigatórias, que devem constar no rótulo de alimentos embalados sem a presença do consumidor, alguns dizeres mínimos, quais sejam, a qualidade, a natureza e o tipo de alimento, o nome e/ou marca do alimento, nome do fabricante, nº do registro na ANVISA, indicação de aditivo internacional, peso ou volume líquido entre outros.

58. A rotulagem nutricional, diferentemente de geral, é toda descrição destinada a informar o consumidor sobre propriedades nutricionais dos alimentos (ou seja, valor calórico e os nutrientes com proteínas, carboidratos, gorduras, cálcio, ferro, sódio) e também tem uma função informativa

que o permitam escolher alimentos condizentes com seu bem-estar, sua segurança e sua saúde. Além de elementos materiais, as normas sobre rotulagem cuidam dos aspectos formais como o modo de apresentação e disposição de dados no rótulo.⁵⁹ Cumpre a função de dar relevância àquilo que importa ao consumidor saber, daí o cuidado do código consumerista com a ostensividade da informação sobre riscos e perigos de um produto ou serviço.⁶⁰

Além das normas gerais de rotulagem (que têm a obrigatoriedade de respeito à Constituição Federal e ao Código de Defesa do Consumidor), outras normas específicas trazem regras a serem seguidas nas garantias do direito à informação e à saúde do consumidor, em especial a previsão de alertas. Nesse contexto, destaca-se a aprovação pela ANVISA, a fim de garantir à população com alergia alimentar os direitos à informação, à saúde e à alimentação adequada. O processo regulatório contou com intensa e recorde participação popular, levando a agência a editar a Resolução RDC nº 26/2015, que obriga o alerta desatacado dos principais ingredientes que causam alergias nos rótulos dos alimentos embalados.¹⁵

A preocupação com o acolhimento de necessidades alimentares especiais pode ser encontrada ainda em outras normas como a Resolução 271/05 (Regulamento técnico para açúcares e produtos para adoçar), a Resolução 340/02 (obrigatoriedade de declarar nas embalagens de alimentos o corante tartrazina), a Resolução 19/10 (fenilcetonúricos) e as Resoluções 135 e 136/17 (rotulagem de lactose), todas da Anvisa, além a Lei federal nº 10.674/03 determina a rotulagem do glúten.

Outro destaque importante é a determinação de informação nos rótulos sobre presença de organismos geneticamente modificados – OGMs, com o alerta da letra “T” inserida em um triângulo, de acordo com a Lei federal nº 11.105/05 (Lei de Biossegurança).

Ademais, para concretização de escolhas alimentares mais adequadas e saudáveis, cresce em importância a denominada rotulagem nutricional e seu papel no rol de estratégias e políticas de saúde pública. O Brasil foi um dos pioneiros a adotar a rotulagem nutricional obrigatória por meio da Resolução 360/03 da ANVISA. Para melhor visualização, compreensão e utilização pelos consumidores das informações nutricionais, desde 2014, a agência vem trabalhando para revisão das normas de

importante orientar o consumo de alimentos com vistas a uma alimentação saudável. Resolução RDC nº 94/2000 da ANVISA (considerandos). Enfim, trata-se de um instrumento educativo que permite ao consumidor ter elementos úteis para planejar sua alimentação. GIL-ANTUÑANO, Op. cit., p. 125.

59. Resolução RDC nº 259/2002 da ANVISA e Instrução Normativa nº 22/2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

60. Art.9º de Lei nº 8.078/1990. “Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.”

rotulagem nutricional, a fim de sanar os principais problemas que impedem o pleno exercício do direito à informação (trazendo para a frente da embalagem de forma clara e acessível as características nutricionais dos alimentos – rotulagem nutricional frontal). A iniciativa regulatória da revisão da rotulagem nutricional foi aprovada em 12/12/2017.⁶¹ Dentre as propostas analisadas até o fechamento deste artigo, foram levados em consideração critérios para identificar (ou classificar) no rótulo nutrientes considerados danosos à saúde, especialmente quando consumidos em excesso e presentes em grandes quantidades em alimentos processados e ultraprocessados, como açúcar, sódio, gorduras totais, saturadas e trans.

A previsão de alertas nos rótulos ganha crescente importância na medida em que o cidadão na face de consumidor em sua maioria não tem instrumental teórico suficiente para entender as complexas informações contidas nos rótulos (nomes técnicos, tabela nutricional, tamanho de porções). E também em razão de sua condição especial de saúde.

Com vistas a garantir o direito à informação, além da regulação da rotulagem, a ordem jurídica brasileira tutela a publicidade e a propaganda. É cediço que o escopo da publicidade há muito se distanciou do conteúdo meramente informativo para incitar os consumidores, sendo necessariamente tendenciosa, uma forma de estímulo ao consumo.⁶²

A Constituição Federal de 1988 determina que a lei pode estabelecer meios de defesa contra a propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde (art. 220, II). O Código de Defesa do Consumidor – CDC, conferindo maior densidade normativa aos direitos e garantias constitucionais (como o direito à informação e o direito à saúde do consumidor), estabeleceu princípios e regras que pretendem direcionar e limitar o uso de técnicas de publicidade que exponham o consumidor a eventos danosos. Por isso, o CDC protege o direito à informação do consumidor sobre os riscos que os produtos e serviços podem lhe causar (art. 6º, III) e proíbe expressamente a publicidade enganosa ou abusiva, incluindo a que possa induzir o consumidor a se comportar de modo prejudicial ou perigoso à sua saúde ou segurança (art. 37, § 2º), competindo à ANVISA controlar, fiscalizar e acompanhar a propaganda e a publicidade de produtos submetidos à vigilância sanitária, como os alimentos (art.7º, XXVI, 8º, II, da Lei federal nº 9.782/99).

61. Publicada no Diário Oficial da União, em 27/12/2017, por meio do Despacho de Iniciativa nº 113, de 26/12/2017

62. MELLO, H. C. V. MELLO, H. C. V. Prevenção de riscos no controle da publicidade abusiva. *Revista do Direito do Consumidor*, vol. 35, ano 9, jul./set.2000, p. 124. Uma das grandes diferenças entre “publicidade” e “informação” é que a primeira enfatiza aspectos positivos para aumentar as vendas e a segunda aponta aspectos positivos e negativos para permitir a decisão com autonomia. MATEU, N. A. Diferencias entre publicidad e información. In: MATEU, N. A. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, Salud Alimentar, p. 33.

Por conseguinte, a sujeição da publicidade a uma disciplina constitucional e legal consubstancia uma das garantias de proteção do cidadão na sua face de consumidor, proibindo-se todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa⁶³ que ameacem sua escolha. Ademais, impede que o direito à informação do consumidor seja obstruído por práticas abusivas, errôneas, tendenciosas que manipulem opiniões e estimulem comportamentos nocivos à saúde, os quais devem ser combatidos pelo Estado, com vista à prevenção de danos e à concretização do direito humano à alimentação adequada e saudável.

* * *

Por fim, acresça-se ao elenco de garantias do direito humano à alimentação adequada a educação alimentar e nutricional. A prestação de informação pela Administração ou por meio dos rótulos alimentares não cumprirá efetivamente o objetivo de dar ao consumidor o direito de escolha se o mesmo não tiver o conhecimento mínimo necessário. Com efeito, a complexidade dos novos termos da indústria alimentar torna imprescindível a informação rigorosa para tomada de decisões autônomas e responsáveis na hora de eleger sua alimentação, mas, principalmente, a aptidão para aplicação prática do conteúdo teórico.⁶⁴ Assim sendo, a informação alimentar e educação alimentar são complementares. A informação seria a primeira fase da intervenção educativa, despertando a consciência. A educação é, por sua vez, um processo contínuo de melhora do conhecimento, devendo desenvolver uma sensibilidade, assim como gerar e estabelecer hábitos e comportamentos alimentares a favor de um melhor estado de saúde.⁶⁵

Um dos primeiros documentos a relacionar a educação alimentar e nutricional com o direito à alimentação adequada foi a Portaria do Ministério da Saúde nº 710/99, que aprovou a “Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAM”. Atualmente, a educação alimentar e nutricional encontra-se inserida no processo de ensino e aprendizagem, conforme a Lei federal nº 11.947/09. A partir desta lei, a abordagem da alimentação e nutrição passou a fazer parte obrigatória do currículo escolar. A política pública encampada pela lei ainda engloba o já mencionado PNAE que objetiva contribuir para a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos (Resolução CD/FNDE nº 38/2009, arts. 2º e 4º). Na mesma direção, a

63. NABAIS, J. C.; NABAIS, J. C. O estatuto constitucional dos consumidores. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, nº 27, jul./set. 2009.

64. MARTOS, J. S.; PIZARRO, C. G. Información alimentaria y educación para la salud. In: MATEU, N. A. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, p. 84 e 89.

65. Idem, p. 88. Faz-se necessária a adoção de uma conduta educativa e reeducativa do padrão alimentar, tanto sob o aspecto preventivo primário quanto corretivo, mas que resulte efetiva modificação do comportamento do padrão alimentar da população. NUNES, Op. cit., p. 135.

“Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSAM” tem por diretriz a instituição de processos permanentes de educação.

Cabe aos sistemas e redes de ensino, assim como às escolas, em suas respectivas esferas de autonomia e competência, incorporar aos currículos e às propostas pedagógicas a abordagem de temas contemporâneos que afetam a vida humana em escala local, regional e global, preferencialmente de forma transversal e integradora,⁶⁶ destacando o papel da alimentação na saúde e na qualidade de vida.

Observe-se que educação alimentar e nutricional também consagra a atividade administrativa de fomento⁶⁷, pois o Estado estimula os cidadãos a se desenvolver utilizando plenamente suas potencialidades, ou seja, fomenta (i) a adoção de condutas privadas de interesse público e (ii) a criação de soluções privadas de interesse público,⁶⁸ induzindo a melhores práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis⁶⁹. O interesse público a ser perseguido através da educação alimentar refere-se ao papel que a alimentação desempenha na saúde e na qualidade de vida. Assim como a prática de hábitos alimentares corretos pode ser fonte de saúde, maus hábitos levam a problemas de saúde pública, como obesidade, diabetes, hipertensão, denominadas doenças crônicas não transmissíveis, que atingem um número crescente de pessoas. Daí a importância de conhecer e aplicar os conhecimentos adquiridos de forma adequada, servindo a educação como meio de prevenção mais econômico e de garantia do direito a uma alimentação adequada e saudável.⁷⁰

Uma das diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição– PNAM consiste na Promoção da Alimentação Adequada e Saudável – PAAS, que faz parte da política de Promoção da Saúde pelo Sistema Único de Saúde. E para atingir seu objetivo, o PAAS propõe um elenco de estratégias na saúde que compreende “*a educação alimentar e nutricional que se soma às estratégias de regulação de alimentos – envolvendo rotulagem e informação, publicidade e melhoria do perfil nutricional dos alimentos – e ao incentivo à criação de ambientes institucionais promotores de alimentação adequada e saudável, incidindo sobre a oferta de alimentos saudáveis*

66. BRASIL. Ministério da Educação. *Base nacional comum curricular*. Brasília, Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documento/BNCC-APRESENTACAO.pdf>>. Acesso em 17/11/17.

67. “*La alimentación es una actividad de riesgo y por ello la actividad de “comunicación” de la Administración se entiende también mediante la actividad de fomento e de servicio público de la Administración a la educación alimentaria.*” GIRELA, Op. cit., p. 92

68. MOREIRA NETO, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Op. cit. p. 523. Idem. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Op. cit., p. 348.

69. MORGADO, Op. cit., p. 181.

70. MARTOS, Op. cit., p. 84.

nas escolas e nos ambientes de trabalho”.⁷¹Dessa forma, tem-se que o Poder Público possui as ferramentas necessárias para garantir à população o direito humano à alimentação adequada.

4. REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DA FOME E DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DO ALIMENTO E A OFERTA DE GRANULADO (MISTURA DE SUBSTÂNCIAS) DIANTE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

4.1. A evolução do conceito legal de alimento e a mistura de substâncias

O estudo do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada e de suas garantias forneceu subsídios para análise da Lei paulistana nº 16.704/2017, provocando algumas dúvidas e reflexões.

A pretexto de conciliar a política pública de erradicação da fome e a promoção da função social do alimento, a lei supracitada incorporou alguns conceitos que respaldariam a produção de granulado (mistura de substâncias).⁷² Segundo o art. 4º, inc. I. da lei paulistana, alimento é “toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso, ou qualquer outra forma adequada, destinada a fornecer ao organismo humano os elementos necessários à sua formação, manutenção e desenvolvimento”.

Importa notar que a lei municipal adota a mesma concepção do Decreto-Lei nº 986/69, que Institui Normas Básicas sobre alimentos, representando uma visão apropriada da época de sua edição. Com efeito, além de precisar o conceito de alimento *in natura*, o Decreto-lei estabeleceu a definição legal para outros tipos de alimentos, entre os quais, alimento enriquecido, dietético, fantasia, artificial, irradiado, além de definir produto alimentício (art. 2º e incisos).⁷³

71. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011.

72. A apresentação do granulado como objeto principal da política pública foi feita em conjunto com a promulgação da Lei 16.704/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em 03/04/2018.

73. Art 2º. Para os efeitos deste Decreto-lei considera-se:

I – Alimento: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento; (...) X – Produto alimentício: todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento *in natura*, ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado.

A lei citada também contempla noção de “tecnologia de alimentos”, pois para evitar o desperdício e prolongar a vida útil dos alimentos, respalda o uso da ciência e da tecnologia na produção, processamento, preparo e utilização do alimento.⁷⁴ Emprega ainda outros termos como “beneficiamento”, “processamento”, com a previsão de “processos, métodos e tecnologias voltados à transformação ou à preservação de alimentos.” (art. 3º, §§ 1º e 2º; art. 4º, IV, V; art. 5º, IV, V).

A permissão para fabricação de alimentos processados serviu para legitimar a produção industrial com a adoção de novos recursos tecnológicos. Todavia, ao estender o conceito de alimento de modo que em sua amplitude fossem incluídos produtos artificiais, surgiram os efeitos decorrentes da enorme quantidade de produtos quimicamente processados, em especial os riscos para a saúde humana.⁷⁶

Como bem ressalta Mérces Nunes, a ampliação do conceito de alimento, implementada pelo Decreto-Lei nº 986/69, foi levada a efeito com *“suporte em elementos históricos circunstanciais e de acordo com uma visão de mundo que norteava a própria concepção de segurança alimentar durante a década de 1970 (certamente reforçada pela crise de escassez de alimentos dos anos 1972/1974), qual seja, a de que segurança alimentar deveria ser entendida como sinônimo da expressão segurança nacional e essa concepção foi determinante para adoção de medidas destinadas a capacitar e promover o desenvolvimento do País, incentivando-o a atingir a autossuficiência na produção de alimentos, como forma de reduzir sua vulnerabilidade a certos eventos externos.”*

Portanto, o conceito de alimento empregado, que respaldaria a oferta de um alimento ultraprocessado, o granulado (uma mistura de substâncias, após beneficiamento e processamento), é ultrapassado. Ademais, não condiz com a dupla concepção do direito humano à alimentação adequada e não acompanha a evolução de seu conteúdo normativo.

Ao lado da perspectiva quantitativa do direito à alimentação, voltada à oferta suficiente e necessária à sobrevivência, em atenção especial às crises alimentares posteriores às Grandes Guerras, existe uma perspectiva qualitativa, relacionada à inocuidade e adequação dos alimentos, livres de riscos à saúde. A legislação internacional e nacional aponta em diversos documentos para o alimento como algo “além de um simples pacote de calorias”.

Relembre-se, a propósito, que o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999, ao densificar o conteúdo normativo do direito à alimentação adequada (art. 11 do PIDESC), destaca que *“não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos.”*

74. NUNES, M. S. *O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança*. Coleção Biodireito. Rio de Janeiro: Editora ELSEVIER, 2008, p. 82.

No plano nacional, a Lei federal nº 11.346/06 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN) e o Decreto federal nº 7.272/10, que a regulamentou, cuidando da efetivação do direito estudado, passam a englobar conceitos como “*práticas alimentares e estilo de vida saudáveis*”, com respeito às “*tradições*” e à “*diversidade alimentar nacional*” de natureza “*social, cultural e étnica, racial*” (arts. 3º, 4º, inc. IV, da LOSAN, e arts. 3º, inc. I, 4º, inc. II e III, do Decreto federal nº 7.272/10). No campo específico da alimentação escolar, a Lei federal nº 11.947/2009, bem como a Resolução 38/09 do FNDE, endossam a evolução do conceito, buscando promover práticas e “*hábitos alimentares saudáveis*”, apontando a preferência pela aquisição para a merenda escolar de “*gêneros alimentícios variados e diversificados*”, com respeito às “*tradições*”, à “*cultura*”, às “*preferências alimentares locais*” (art. 2º, incisos I, IV, VI. Lei federal nº 11.947/09, e art. 2º, V, 3º, inc. I. e 17, inc. II Resolução nº 38/FNDE).

A defesa de uma alimentação adequada e saudável, afinal, está de acordo com a promoção do direito à saúde, na medida em que são interdependentes e contemplados pela Constituição. Além disso, é dever do Estado proteger o cidadão contra riscos à sua saúde (art. 196, Constituição Federal).

Considerando as limitações do legislador acerca de conceitos técnicos e específicos da nutrição, foram elaborados alguns documentos explicitando a noção de alimentação adequada e saudável, entre os quais, o Guia Alimentar. O citado documento tem caráter multidisciplinar e contou com a orientação de peritos de diversas áreas do conhecimento, além da participação da sociedade civil. Ademais, tal documento pode ser considerado uma manifestação da atividade administrativa de fomento, eis que o poder público através da informação estimula práticas de interesse público, qual seja, hábitos de vida saudáveis. O Guia alimentar apresenta um olhar abrangente da alimentação e sua relação com a saúde e o bem-estar e prescreve entre seus princípios que “a alimentação é mais do que a ingestão de nutrientes”.⁷⁵ Recomenda o consumo de alimentos preferencialmente *in natura* ou minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, devendo ser evitados processados e ultraprocessados.⁷⁶

75. “Alimentação diz respeito à ingestão de nutrientes, mas também aos alimentos que contêm e fornecem os nutrientes, a como alimentos são combinados entre si e preparados, a características do modo de comer e às dimensões culturais e sociais das práticas alimentares. Todos esses aspectos influenciam a saúde e o bem-estar.” BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2ª ed. Brasília, DF, 2014, p. 15-16.

76. *Alimentos in natura ou minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, são a base para uma alimentação nutricionalmente balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e promotora de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável. (...) A fabricação de alimentos ultraprocessados, feita em geral por indústrias de grande porte, envolve diversas etapas e técnicas de processamento e muitos ingredientes, incluindo sal, açúcar, óleos e gorduras e substâncias de uso exclusivamente industrial. (...) Há muitas razões para evitar o consumo de alimentos ultraprocessados. Essas razões estão relacionadas à composição nutricional desses produtos, às*

Os alimentos têm gosto, cor, forma, aroma e textura, e todos estes componentes precisam ser considerados na abordagem nutricional. As práticas alimentares devem ser priorizadas em função do consumo do próprio alimento e não em função de nutrientes que o compõe, pois aqueles expressam indissociáveis significações culturais, comportamentais e afetivas.⁷⁷

Isto posto, a lei paulistana apresenta uma concepção ultrapassada de alimento, não podendo esse conceito servir de respaldo para a produção do granulado.

4.2. A Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A lei municipal enuncia que as ações a serem implementadas no âmbito da Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento – PMEFSa articulam-se com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído pela LOSAN (art. 10), além de integrar-se a outros programas, ações e políticas federais e municipais cujos assuntos tangenciem a problemática enfrentada para efetivação do direito humano à alimentação adequada.

Contudo, ao contrário de integrar-se ao SISAN, a proposição legislativa viola os marcos legais e as políticas públicas de segurança alimentar estabelecidos pelo sistema, terminando por violar o próprio conteúdo do direito em análise. O SISAN foi criado com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada através de políticas, planos, programas e ações, como elencados no capítulo 3 do presente estudo.

Algumas questões merecem ser individualmente enfrentadas. Inicialmente, percebe-se que um dos principais intuitos do programa é evitar o desperdício. Para tanto, a política municipal estimula a pesquisa e a adoção de novos processos, métodos e tecnologias voltados à transformação ou à preservação dos alimentos, entre os quais, o beneficiamento e o processamento (limpeza, secagem, polimento, descascamento, descarocamento, parboilização, uso de aditivos alimentares para conferir valor ou estabilidade ao alimento), conforme arts. 4º, inc. IV, V; 5º, inc. IV, V, XIII da Lei municipal nº 16.704/17.

Todavia, o descarte pode ser enfrentado com ações preventivas, desde a etapa de produção, além de transporte, armazenamento e consumo, no lugar de

características que os ligam ao consumo excessivo de calorias e ao impacto que suas formas de produção, distribuição, comercialização e consumo têm sobre a cultura, a vida social e sobre o meio ambiente. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2ª ed. Brasília, DF, 2014, p. 26; 38; 40-41.

77. NUNES, Op. cit., p. 82.

transformar o alimento em produto industrial. Há diversas possibilidades de reduzir a destinação inadequada, como ampliação de Banco de Alimentos, planejamento de cardápios, fortalecimento de organizações de sociedade civil responsáveis por receber excedentes de comercialização e produção.⁷⁸

E principalmente, atente-se que a escolha de uma política pública cujo principal fundamento é o uso de tecnologias de processamento e beneficiamento de alimentos, para evitar seu descarte, não compreende elementos estruturantes do direito humano à alimentação adequada e saudável. Conforme se depreende de termos utilizados pelo legislador e pelo administrador público: “promoção da saúde”; “práticas alimentares promotoras de saúde”, “estilos de vida saudáveis” (art. 3º da LOSAN e art. 3º do Decreto federal nº 7.272/10), e seguindo essas diretrizes legais, de acordo com o Guia alimentar da População Brasileira, a base alimentar deve consistir essencialmente em gêneros alimentícios *in natura* e minimamente processados, evitando-se principalmente o consumo de ultraprocessados como o granulado.

Uma das possibilidades aventadas pela política municipal era a oferta de granulado nas escolas públicas. Ocorre que a lei que contempla o direito à alimentação escolar traduz uma atenção ainda maior aos “hábitos alimentares saudáveis”, “uso de alimentos variados, seguros”, com a preferência por “alimentos orgânicos ou agroecológicos”, proibindo-se bebidas com baixo valor nutricional e restringindo-se a preparação semipronta ou alimentos concentrados (art. 2º, inc. I, V, 4º, da Lei federal nº 11.947/09, e 17, inc. I, e II, da Resolução CD/FNDE nº 38/09). E não poderia ser diferente, pois a mesma lei estabelece a educação alimentar e nutricional como componente do processo de aprendizagem. A contradição entre a oferta de granulado na merenda escolar e o que se pretende propagar e formar com a educação alimentar é tão profunda, que chega a ser caricata. Felizmente, parece que a pretensão foi abandonada.⁷⁹

Ademais, a completa transformação do alimento por processos tão complexos ou adição de elementos artificiais que o desnaturam também pode dificultar a verificação dos seus ingredientes. Consiste em prejuízo ao direito à informação, considerando-se que, sem a rotulagem (inclusive sem os alertas sobre ingredientes alergênicos e outras necessidades alimentares especiais ou componentes nutricionais), o cidadão fica impedido de exercer sua escolha alimentar. A questão ganha

78. A propósito, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO manifestou repúdio ao programa “Alimentos para todos”, da prefeitura da cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais/mocao-de-repudio-ao-programa-alimentos-para-todos-da-prefeitura-da-cidade-de-sao-paulo/31746/>. Acesso em 04/04/2018

79. ESTADO DE SÃO PAULO. *Doria desiste de usar farinata na merenda das escolas municipais*. Edição de 19/10/2010. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-desiste-de-usar-farinata-na-merenda-de-escolas-municipais,70002053269>. Acesso em 04/04/2018.

maior relevo no que se refere às pessoas com necessidades alimentares especiais que dependem desta informação para sua segurança e qualidade de vida.

Outro aspecto que merece reflexão consiste na escolha da produção de alimentos concentrada nas indústrias, em especial, grandes corporações. Com efeito, para atender aos objetivos da lei municipal, com a adoção de novos processos, métodos e tecnologias alimentares, será necessário investimento em maquinário e em pessoal qualificado, a depender do poder econômico das grandes indústrias, e a afastar a promoção e fortalecimento da agricultura tradicional familiar.

Relembre-se que uma das garantias do direito estudado consiste na promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais (art. 4, inc. I, II, LOSAN, art. 3º, inc. II; 4º, inc. II e III, Decreto federal nº 7.272/10). Isto significa que a adoção de políticas e ações de promoção da segurança alimentar devem sempre considerar as dimensões ambientais, culturais econômicas, regionais e sociais envolvidas. Para resumir: devem ser ações *sustentáveis*. E o modelo utilizado pelo Município de São Paulo foge completamente à ideia de sustentabilidade na medida em que concentra a solução em indústrias especializadas no processamento e na transformação de alimentos. Além disso, desnatura todas as fases de produção, desde a plantação na lavoura familiar, passando pela oferta diversificada e variada de alimentos de diferentes produtores locais.

O programa denominado “Alimento para Todos” ainda afronta princípios do SISAN. Em primeiro lugar, não é voltado para todas as pessoas, ferindo um dos objetivos da República Federativa do Brasileira que é a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. IV da Constituição Federal), e ainda viola o princípio da universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação (art. 8º, inc. I, da LOSAN). Isto porque são especialmente os grupos vulneráveis contemplados pelo programa em tela. Como bem alertou a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, o programa “expressa as contradições sociais de um sistema alimentar excludente, que divide a população entre os que podem se alimentar adequada e saudavelmente e os desprovidos dessa condição”, ao evidenciar “perversos mecanismos de discriminação” e carregando “forte componente de estigma e preconceito, ao partir do princípio de que aos pobres cabe se alimentar de produtos, espécie de ração, absolutamente estranhos à cultura alimentar da população brasileira.”⁸⁰

80. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. *Moção de repúdio ao programa “Alimentos para todos”, da prefeitura da cidade de São Paulo*. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais/mocao-de-repudio-ao-programa-alimentos-para-todos-da-prefeitura-da-cidade-de-sao-paulo/31746/>. Acesso em 04/04/2018.

A imposição do produto alimentício ao grupo vulnerável da sociedade, pela lógica de mercado e decorrente de uma visão assistencialista ultrapassada, não concebe o homem como um fim em si mesmo e, assim, viola o princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo central e base de todos os direitos constitucionalmente consagrados⁸¹, bem como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 2º, III, Constituição federal). Ademais, é um dos princípios do SISAN (art. 8º, inc. II, LOSAN). O conteúdo jurídico da dignidade se relaciona com os direitos fundamentais ou humanos. Isto é: terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles.⁸²

Mais uma vez, cite-se o Guia alimentar que elucida a importância da alimentação para a identidade e o sentimento de pertencimento social que auxiliam na construção da dignidade do ser humano como fim em si mesmo:

*Finalmente, alimentos específicos, preparações culinárias que resultam da combinação e preparo desses alimentos e modos de comer particulares constituem parte importante da cultura de uma sociedade e, como tal, estão fortemente relacionados com a identidade e o sentimento de pertencimento social das pessoas, com a sensação de autonomia, com o prazer propiciado pela alimentação e, conseqüentemente, com o seu estado de bem-estar.*⁸³

A distribuição do produto alimentício também restringe e até mesmo exclui a liberdade de escolha alimentar, impedindo o direito de adquirir, produzir, preparar, e degustar o alimento de preferência, a comida de verdade. Nesta medida, também fere outro princípio do SISAN: a autonomia.

O Sistema Nacional, além disso, contemplou o princípio da participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo. Entre os órgãos componentes do SISAN, destaque-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, composto por representantes da sociedade civil e observadores de organismos internacionais e do Ministério Público (art. 11, § 2º, LOSAN). Ressalte-se, portanto, que o SISAN contempla a participação social admitindo representantes externos na composição de um órgão público com competências tão relevantes como a de articular, acompanhar e monitorar a implementação e convergência de

81. VIEIRA DE ANDRADE, J. C. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 102.

82. BARCELLOS, A. P. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana*. 2ª. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 128.

83. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2ª ed. Brasília, DF, 2014, p. 15-16.

ações inerentes ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 11, II, c, LOSAN). E a política paulistana mais uma vez ignorou um princípio tão importante ao ameaçar todos os avanços conquistados com a participação popular.

Em síntese: a política de erradicação da fome e promoção da função social do alimento, em diferentes aspectos que a conformam, não considera conceitos, princípios, objetivos e diretrizes do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em Nota Técnica apresentada ao Senado Federal quanto ao Projeto de Lei complementar federal nº 104/17, que reproduz o texto da lei municipal, o CONSEA concluiu que o “texto do PLC 104/2017 denota desconhecimento da implementação do SISAN e total desconsideração com as políticas públicas vigentes no campo da segurança alimentar e nutricional”, e, ao invés de aprimorar as políticas em curso, “apresenta uma nova política de erradicação da fome sem qualquer debate com os atuais gestores de políticas de segurança alimentar, ou com a sociedade civil brasileira, historicamente comprometida com o tema.”⁸⁴ É possível ao legislador adotar nova regulamentação acerca de um direito fundamental desde que respeite a garantia mínima que decorre da Constituição. Para verificação da correção da nova regulamentação, Ana Paula de Barcelos propõe um teste:

*a nova disciplina pretendida é compatível com a garantia constitucional, tendo em conta o sentido em que ela é compreendida contemporaneamente? A nova regulamentação realiza de forma minimamente adequada o bem jurídico tutelado pelo direito fundamental constitucionalmente previsto? A regulamentação pretendida garante a aplicação real e efetiva – isto é a fruição por seus destinatários – do direito constitucional? Se as respostas a tais perguntas puderem ser afirmativas, a nova regulamentação não poderá ser considerada inválida e a vedação do retrocesso não será aplicável. Se alguma dessas respostas, porém, for negativa, a invalidade parece ser a consequência natural para o caso.*⁸⁵

Ora, uma vez consagradas legalmente determinadas prestações sociais, não poderia o legislador eliminá-las sem alternativas e compensações, levando-se em conta o “princípio da vedação ao retrocesso social.”⁸⁶ Portanto, a política pública paulistana é um modelo atrasado diante das políticas até então implementadas e deve ser rechaçada.

84. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Nota Técnica nº 3/2017/CONSEA*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/outubro/nota-do-consea-sobre-projeto-201calimento-para-todos201d>. Acesso em 04/04/2018.

85. BARCELLOS, Op. cit., p. 90.

86. QUEIROZ, Op. cit., p. 103.

5. CONCLUSÕES

O direito humano à alimentação adequada, a partir de uma evolução de seu conteúdo normativo, abrange não só o acesso econômico a bens alimentares – face quantitativa, mas também a segurança e inocuidade dos alimentos – face qualitativa, e nessa visão enfrenta os novos riscos provocados por alimentos ultraprocessados, como o aumento de doenças crônicas não transmissíveis, exigindo-se do Estado postura ativa e concretizadora de direitos, como a saúde e a vida.

A legislação analisada no presente artigo, que instituiu a Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos, a pretexto de evitar o desperdício, pretendeu dar respaldo à oferta de granulado (alimento ultraprocessado) à população vulnerável, conceituando alimento como mistura de substâncias após ser submetido a técnicas de processamento ou beneficiamento. O conceito deve ser considerado ultrapassado e não sintonizado com a evolução do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada, não conciliando sua concepção dupla e complementar.

Além disso, a política pública do município de São Paulo viola os direitos à saúde, à educação, à informação e próprio Estado Democrático de Direito, afrontando o princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo central e base de todos os direitos constitucionalmente consagrados. Não fosse o bastante, contradiz, ainda, em diferentes aspectos que a conformam, conceitos, princípios, objetivos e diretrizes instituídos pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em total descompasso com as políticas públicas vigentes no campo da segurança alimentar e nutricional.

Em face de normas e documentos produzidos de forma plural, concretizadores dos direitos enunciados, a política revela-se: antidemocrática (ausência de participação popular), sem transparência (falta de critérios e informações quanto à formulação e escolha do produtor do “granulado”) e dificulta a aquisição de gêneros alimentícios diversificados (âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar e empreendedores familiares rurais), ao priorizar a produção industrial e em larga escala.

A postura concretizadora dos direitos fundamentais como vida e saúde pelo Estado deve priorizar políticas que permitam acesso à informação e escolhas saudáveis e adequadas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção e diminuição de doenças crônicas não transmissíveis, cujo aumento está atrelado, especialmente, à abundância (e não à escassez) de alimentos ultraprocessados.

Referências

- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA-MURADIAN, L. B.; PENTEADO, M. V. C. *Vigilância Sanitária. Tópicos sobre legislação e análise de alimentos*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2007.
- ARAÚJO, M. Safety and Security. Conceitos diferentes. *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, Lisboa, nº 3, novembro 2007. Disponível em: <http://www.infoqualidade.net/>. Acesso em 05/04/2018.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. *Moção de repúdio ao programa “Alimentos para todos”, da prefeitura da cidade de São Paulo*. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais/mocao-de-repudio-ao-programa-alimentos-para-todos-da-prefeitura-da-cidade-de-sao-paulo/31746/>. Acesso em 04/04/2018.
- BARCELLOS, A. P. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana*. 2ª Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Rede Brasileira de Banco de Alimentos*. Brasília. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos>. Acesso em 04/04/2018.
- _____. Ministério da Educação. *Base nacional comum curricular*. Brasília, Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documento/BNCC-APRESENTACAO.pdf>. Acesso em 17/11/17.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2ª ed. Brasília, DF, 2014.

- _____. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Nota Técnica nº 3/2017/CONSEA*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/outubro/nota-do-consea-sobre-projeto-201calimento-para-todos201d>. Acesso em 04/04/2018.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Programas da União. *Restaurantes Populares Públicos*. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/desenvolvimento-social/restaurantes-populares-publicos/Paginas/default.aspx>. Acesso em 04/04/2018.
- CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/>. Acesso em 23/03/2018.
- CHADDAD, M. C. C.; HACK, F. M. Rotulagem de alimentos como instrumento para a proteção dos direitos à saúde e à informação da população pela da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. XXV Congresso Brasileiro de Nutrição. Brasília: 2018.
- COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Pidesc%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.html>. Acesso em 26/03/18.
- CUNHA, R. Segurança alimentar: um conceito em construção. *ComCiência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, nº 69 set./2005. Disponível em: www.comciencia.br. Acesso em 05/04/2018.
- ESTADO DE SÃO PAULO. *Doria desiste de usar farinata na merenda das escolas municipais*. Edição de 19/10/2010. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-desiste-de-usar-farinata-na-merenda-de-escolas-municipais,70002053269>. Acesso em 04/04/2018.
- ESTEVE PARDO, J. Privileged Domain of Risk Treatment: Risk and Health. In: *Revue europeenne de droit public*, vol. 15, nº 1, spring/printemps 2003.
- FAO – Food And Agriculture Organization of the United Nations. *FAO 70th Anniversary*. Disponível em <http://www.fao.org/70/1945-55/en/>. Acesso em 01/04/2018.
- FONT, M. R. *Regimen juridico de la seguridad alimentaria: de la policia administrativa a la gestión de riesgos*. Madrid: Marcial Pons, 2007.
- FREITAS, J. *Discricioniedade administrativa e direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2ª ed. 2009.
- FROTA, M. Segurança Alimentar: Comunicação dos riscos, afloramento do direito à informação. *Revista portuguesa de direito do consumo*, Coimbra, n. 35, Set. 2003.

- GIL-ANTUÑANO, N. P. Alimentación sana y equilibrada. Importancia de la información sobre los alimentos que comemos. In: MATEU, N. A. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006.
- GIRELA, M. A. *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos*. Madrid: Arazandi, 2006.
- LUCENA, S. Alimentação Adequada e Sustentabilidade Social. *Nutricias* [online].2012, n. 15. ISSN 2182-7230. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-72302012000400009. Acesso em 29/03/2018.
- LUQUE, A. L. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la constitución española. *Revista de Derecho Político*, nº 10, 1981.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª. Ed. Re., ampl, e atual. São Paulo: Malheiros.
- MARQUES, M. M. L.; FRADE, C. Risco e insegurança alimentar: da (in)segurança da escassez à (in)segurança da abundância. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, nº 7, ano 2, julho, 2004.
- MARTOS, J. S.; PIZARRO, C. G. Información alimentaria y educación para la salud. In: MATEU, N. A. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006.
- MATEU, N. A. Diferencias entre publicidad e información. In: MATEU, N. A. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, Salud Alimentar.
- MELLO, H. C. V. MELLO, H. C. V. Prevenção de riscos no controle da publicidade abusiva. *Revista do Direito do Consumidor*, vol. 35, ano 9, jul./set.2000.
- MIRANDA NETO, F. G. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (org.). *Direitos sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*.
- MOREIRA NETO, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Forense, 2014.
- MORGADO, C. *O direito administrativo do risco. A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar*. Rio de Janeiro, Gramma, 2016.
- NABAIS, J. C.; NABAIS, J. C. O estatuto constitucional dos consumidores. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, nº 27, jul./set. 2009.
- NUNES, M. S. *O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança*. Coleção Biodireito. Rio De Janeiro: Editora ELSEVIER, 2008.

- O GLOBO. *Prefeitura de São Paulo dará alimento granulado a famílias carentes*. Edição de 13/10/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghml>. Acesso em 03/04/2018.
- OMS/FAO. *Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>. Acesso em 04/04/2018.
- PEREZ LUÑO, A. E. *Los derechos fundamentales. Temas clave de la Constitución española*. 5ª. ed. Madrid: Tecnos, 1993.
- PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- PISARELLO, G. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trota, 2007.
- QUEIROZ, C. *Direitos fundamentais sociais. Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- ROCHA, J. C. S.; KHOURY, L. E. C.; DAMASCENDO. Direito das águas – trajetória legal, conflitos e participação social. *Revista de Direito Sanitário*, v. 18 (n. 3), 2018.
- SARLET, I. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Rev., atual., e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.
- UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. 1999.
- VIEIRA DE ANDRADE, J. C. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998.

12

QUANDO HABITAR CORRESPONDE AO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO¹

Fernanda Viegas Reichardt; Maria Elisa De Paula Eduardo Garavello

Introdução

Neste artigo propomos como questão central o diálogo entre três temas, “territorialidade”; “soberania alimentar” e “direitos humanos”. Nosso interesse restringe-se ao direito humano à alimentação concebido em termos culturais ligados a um “território”, mais especificamente, à Terra Indígena [TI] Pimentel Barbosa de ocupação Xavante “território” localizada no Estado de Mato Grosso.

São distintos os contextos em que foram construídas e demarcadas as diferentes Terras Indígenas brasileiras e, portanto, seus impactos foram sentidos de forma diferenciada pelas diferentes populações. De acordo com Gomide², o contato dos Xavante com a sociedade moderna ocidental ocorreu em diferentes momentos,

1. Publicado originalmente da *Revista de Direito Internacional da Uniceub*, v. 14, nº 1 em 2017.

2. GOMIDE, M. L. *Marãñã Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

determinando distintas frentes migratórias. Neste artigo referimo-nos aos grupos Xavante que migraram no início do século XVII do Estado de Goiás, e passam a viver no Estado do Mato Grosso, após as travessias dos rios Araguaia, Cristalino e das Mortes. O processo migratório dos Xavante é causado pela descoberta do ouro na então província de Goiás, da chegada dos *waradzu* [ou “homem branco”], entre eles mineradores, bandeirantes, colonos e missionários. A vivência nas margens do rio das Mortes permite um certo isolamento até meados dos anos 1940, quando os Xavante são novamente contatados e sua “pacificação” é oficializada pelo Estado brasileiro. No entanto, os Xavante resistem ao contato com os *waradzu* até meados de 1960³. Esgotados pelas doenças, pela fome e pelos conflitos, o “contato” entre representantes da sociedade nacional e os indígenas é finalmente “estabelecido”. A partir de 1970 e das políticas fiscais do governo federal, destinadas a fomentar a colonização e o desenvolvimento econômico em larga escala da região Centro Oeste brasileira, colonos e fazendeiros chegaram à porção leste da Bacia do Xingu. Imensas extensões de cerrado foram ocupadas pela agropecuária. Devido à intensa ocupação das paisagens mato-grossenses pela pecuária e agricultura, as terras indígenas Xavante são atualmente ilhas de biodiversidade cercadas por extensas áreas degradadas e podem ser consideradas como fragmentos do seu “território” tradicional⁴.

O objeto desse artigo é a relação dos *A’uwe* Xavante⁵ com os cerrados, principalmente no que se refere à soberania alimentar e aos direitos humanos, que uma vez rompida inviabiliza sua reprodução sociocultural. O conhecimento profundo sobre os cerrados xavantes é definido e orientado por concepções cosmológicas que norteiam a relação Xavante/Natureza [se é que essa dicotomia existe!] e que são parte constitutiva de sua maneira de ver o mundo e constituir-se no universo. Delimitado o objeto de análise, os seguintes problemas de pesquisa são propostos: (i) qual a relação estabelecida entre “território”, cultura, e alimentação pelo povo Xavante?; (ii) em relação aos Xavante, podemos considerar que habitar pode corresponder ao direito humano à alimentação?; (iii) em caso positivo, qual conceito deve ser utilizado, segurança ou soberania alimentar? e; (iv) poderão os direitos humanos serem colocados ao serviço de uma política emancipatória em relação aos Xavante no que se refere ao “território”, direito à alimentação e reprodução cultural?

Como possíveis respostas aos problemas formulados sugerimos, como hipóteses, que: (i) para os Xavante, “comunidade humana”; “atividade” e “espaço físico” são

3. Vale aqui mencionar a ‘equipe de pacificação’ do então Serviço de Proteção ao Índios é chefiada por Pimentel Barbosa (1941), nome dado posteriormente à sua Terra Indígena.

4. GOMIDE, M. L. *Marãñã Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

5. O povo indígena brasileiro xavante, autodenominado *A’uwe* [“gente”] ou *A’wë Uptabi* [“povo verdadeiro”], pertence linguisticamente à família linguística Jê, a qual, por sua vez, pertence ao tronco linguístico Macro-Jê. Sua língua é chamada *akwên* ou *aquém* [também grafada “*acuen*”].

termos absolutamente interligados. Os lugares onde vivem; visitam e desenvolvem suas memórias compartilhadas ganham significado simbólico, que inviabiliza uma categorização. Por este motivo, a análise deve-se voltar para os fatores sociais e naturais [ou socioambientais] que se encontram entrelaçados na dicotomia humanos e ambiente. (ii) A partir desta concepção, a luta pelo direito humano à alimentação e reprodução cultural, entre outros, é legitimada através da noção Xavante de “território”. (iii) No que concerne à segurança/soberania alimentar, adotamos o segundo termo e o interpretamos de forma bastante ampla, como o direito do povo Xavante de decidir sobre seu próprio sistema alimentar e produtivo. Como também, de definir quais alimentos são culturalmente adequados à sua realidade. (iv) Em relação à quarta pergunta, que versa sobre as possibilidades de os direitos humanos serem colocados ao serviço de uma política emancipatória em relação aos Xavante, nossa resposta é um sim muito condicional. E, as condições versam sobre as possibilidades de uma concepção multicultural dos direitos humanos.

Adotamos a bricolagem como metodologia de pesquisa. Oriundo do francês, o termo “*bricolage*” significa um trabalho manual feito de improviso e que aproveita materiais diferentes. Na apropriação realizada por Lévi-Strauss em 1976⁶, o conceito de bricolagem foi definido como um método de expressão através da seleção e síntese de componentes selecionados de uma cultura. Sua existência é explicada a partir de uma epistemologia da complexidade⁷, cujo propósito é manter a confluência da pesquisa moderna e pós-moderna e alimentar os discursos conflitantes entre elas sem delimitar fronteiras conceituais ou o predomínio de uma sobre a outra. A opção pela bricolagem ocorreu por percebermos que ela dialoga com estudos sob a perspectiva do referencial teórico adotado – a complexidade, oferecendo oportunidade de articulação de teorias, metodologias, atuação do pesquisador e participantes no estudo, num esquema multireferencial de construção do conhecimento. A bricolagem tem sido crescentemente utilizada em pesquisas socioambientais por adequar-se à diferentes estudos desenvolvidos na área interdisciplinar, e apresentar-se como método promissor e inovador, no qual os traços subjetivos do pesquisador interagem com os referenciais adotados, de modo interconectado e complementar. Trata-se de uma metodologia que se operacionaliza em práticas não disjuntivas, antes articuladoras, que possibilita a compreensão abrangente dos objetos de estudo, que articula de modo inseparável a teoria e a prática, que respeita a participação ativa do investigador no processo de pesquisa, e que considera as nuances e sutilezas presentes na busca pela compreensão de fenômenos complexos. A Bricolagem como metodologia de pesquisa designa uso de várias ferramentas metodológicas para esse Projeto e não exclui a utilização de outras opções metodológicas. O “*bricoleur*” configura-se dentro de múltiplas modalidades, todas elas podendo ser vistas

6. LEVI-STRAUSS, C. *O pensamento selvagem*. SP, Ed. Nacional, 1976

7. MORIN, E. *O problema epistemológico da complexidade*. 3ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 2002.

de modo separado ou, entrecruzado, coexistindo entre si e potencializando ainda mais o trabalho do pesquisador. Assim, este artigo adota: (i) pesquisa bibliográfica e documental; (ii) pesquisa qualitativa através de entrevistas abertas; (iii) a hermenêutica diatópica proposta por Santos (1997) – como caminho para o diálogo intercultural; (iv) a triangulação de métodos como uma estratégia de diálogo entre áreas distintas de conhecimento; entre outras. Esclarecemos que este artigo é resultado de uma pesquisa mais abrangente chamada “Projeto Xingu⁸”. A subárea de pesquisa “Direito Ambiental & Sociologia”, foca diferentes conflitos socioambientais da região do Alto Xingu e visa argumentar que problemas complexos e interligados [como as questões indígenas, por exemplo,] devem ser abordados e integrados nas políticas nacionais e internacionais, públicas e privadas, especialmente no âmbito jurídico. Os trabalhos de campo do primeiro semestre de 2016 foram realizados na porção leste da cabeceira do rio Xingu, através de entrevistas abertas com diferentes atores sociais, entre eles indígenas Xavante.

O artigo está dividido em três partes. A primeira delas é uma análise das relações entre comunidade humana e espaço físico, ou “territorialidade” Xavante e pretende dar respostas, mesmo que parciais, aos dois problemas iniciais apresentados. Na segunda etapa, apresentamos alguns dados que demonstram o estado de insegurança alimentar que essas populações se encontram. Também argumentamos que, de acordo com a perspectiva Xavante, o conceito de soberania alimentar está intimamente ligado ao conceito de *Ró* e à sua cosmologia. E, por fim, discorreremos sobre as possibilidades de os direitos humanos serem colocados a serviço de uma política emancipatória em relação aos Xavante. Concluimos que, no caso dos Xavante, o direito humano à alimentação deve incorporar a noção de “territorialidade”, sob pena de violação desse direito e de outros correlatos.

1. O “TERRITÓRIO” E A “TERRITORIALIDADE” XAVANTE: DO SIMBÓLICO AO VIVIDO

A primeira parte deste artigo transita pela antropologia, ecologia humana e geografia e serão comentados aspectos culturais dos Xavante e de sua relação com a “natureza” e com o “território”. As noções de “territorialidade” apresentadas pelas diferentes áreas de pesquisa são complexas e não deveriam ser reduzidas em poucas

8. O “Projeto Xingu: Integrando o planejamento do uso da terra e a governança da água na Amazônia: a procura de maior segurança hídrica na fronteira agrícola do Mato Grosso” é um projeto temático financiado pela FAPESP e é parte da primeira chamada do Programa *Belmont* de pesquisa interdisciplinar internacional. Os participantes do projeto representam não só diferentes disciplinas, mas também universidades e centros de pesquisa nacionais e internacionais. Neste Projeto coordenamos a subárea de pesquisa “Direito Ambiental & Sociologia”, que é, na realidade, uma área de interface entre Direito Ambiental, Ecologia Política, Ciências Sociais, Antropologia e Antropologia do Direito.

palavras. Contudo, esclarecemos que não pretendemos aqui apresentar um trabalho etnográfico, tão pouco discutir o tema no âmbito da geografia ou mesmo esgotar o assunto. A compreensão de uma sociedade, quando possível, é um processo longo e contínuo, nesse sentido, abordamos aspectos da cultura Xavante sem a pretensão de uma análise exaustiva. Pelo contrário, nós nos restringimos a apresentar alguns aspectos daquela cultura que subsidiarão a discussão sobre soberania alimentar e direitos humanos relacionados aos problemas apresentados na fase introdutória deste artigo.

Esta etapa compreende pesquisa bibliográfica e documental, em especial dados do livro “Na primeira margem do rio: “território” e ecologia do povo Xavante de Wedezé”⁹. Outro trabalho que merece destaque entre os demais utilizados nesta etapa, é a tese de doutorado “*Marãñ Bödödi – a “territorialidade” Xavante nos caminhos do Ró*”, desenvolvida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, defendida por Maria Lucia Cereda Gomide¹⁰. Entre os dados utilizados, destacam-se os obtidos pelo Instituto Socioambiental [ISA]. Pesquisas qualitativas por meio de entrevistas abertas e observação de campo também compõe esse item. Os depoimentos foram validados a partir dos dados obtidos por meio de revisão bibliográfica e documental. A área de estudo compreende a Terra Indígena [TI] Pimentel Barbosa, em especial a Aldeia Etenhiritipá. Entretanto, várias das considerações aqui trazidas são extensíveis às demais Terras Indígenas que estão localizadas no Estado do Mato Grosso, por serem fragmentos do “território” tradicional de ocupação Xavante. Também por esse motivo, alguns dos dados serão apresentados de forma a abranger a Terras Indígenas Marãiwatsede, Areões [Areões I, Areões II], Marechal Rondon, Parabubure, Chão Preto, Ubawawe, Sangradouro/Volta Grande, São Marcos e Pimentel Barbosa.

Para compreender a noção de “territorialidade” para este grupo indígena, destacamos a importância dos cerrados na cosmologia e a visão de natureza do povo Xavante, através do complexo conceito de *Ró*, como uma representação Xavante de “território” / “mundo”. De acordo com a descrição apresentada pela Associação Warã¹¹, o *Ró – Mundo A’uwé Xavante*, a concepção Xavante sobre o cerrado remete à importância e dependência dos Xavante em relação aos cerrados, como também dos cerrados em relação aos Xavante: (...) *O Xavante depende do cerrado e o cerrado*

9. WELCH, J.; SANTOS, R.; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

10. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

11. A Associação Warã é uma instituição regularmente constituída pelo povo A’uwé-Xavante da aldeia Idzô’uhu, que significa Abelhinha, localizada na Terra Indígena Sangradouro no Mato Grosso, Brasil. É uma entidade sem fins lucrativos criada em 1997, subordinada a um órgão deliberativo, a assembléia tradicional A’uwe-Xavante, que acontece no Warã, pátio central da aldeia. Tem como missão a preservação do Ró, o mundo Xavante, que representa ao mesmo tempo cerrado e cultura.

depende do Xavante. Os animais dependem do cerrado e o cerrado depende dos animais. Os animais dependem do Xavante e o Xavante depende dos animais. Isso é o Ró. Ró significa tudo para os caçadores Xavante: o cerrado, os animais, os frutos, as flores, as ervas, o rio e tudo mais. Nós queremos preservar o Ró. Através do Ró garantiremos o futuro das novas gerações: a comida, os casamentos, os rituais e a força de ser Xavante. Se estiver tudo bem com Ró continuaremos a ser Xavantes. O caçador anda no Ró e aprende a amá-lo. As mulheres aprendem a amá-lo porque o casamento depende do Ró e porque também andam lá para pegar as frutas¹².

De acordo com Gomide¹³ (2008), os Xavante estabelecem uma ordem quando descrevem o Ró [cerrado, mundo, tudo], como um complexo concêntrico onde no interior está situada a aldeia, o quintal, e logo depois as roças seguidos pelos cerrados [composto por seres animados, como as plantas e animais, e por seres inanimados, ou “espíritos”]. Essa configuração dos círculos concêntricos é ao mesmo tempo um *continuum*, no sentido de que cada uma das partes tem limites fluidos. O círculo, por sua vez, representa a figura ideal de igualdade e de intensidade da vida social, e possui uma simbologia especial para as sociedades Jê^{14, 15}.

Esse círculo, ao que os autores se referem, é também apresentado na descrição de Ró pela supracitada Associação Warã: (...) *Antigamente o Ró era assim: havia a aldeia, envolta a roça, envolta as frutas, envolta a caça junto com os espíritos, envolta mais caça e mais caça sempre junto com os espíritos. Os espíritos ajudavam a descobrir os segredos que o Ró escondia: onde estava a força do caçador, onde estava a caça, onde tinha cobra e outros segredos. Os caçadores iam pegar a caça mais longe da aldeia, assim os animais fugiam em direção a aldeia. Depois os caçadores iam em outro lugar longe da aldeia. Assim os filhotes iam crescendo sempre e esqueciam a tragédia da caçada. Mais longe que isto só estavam o céu e a outra aldeia onde moram os mortos¹⁶.*

Os espaços de Ró podem ser consideradas como a representação do mundo Xavante, lugar onde as interações com o ambiente ocorrem: aldeia, quintal, roça, cerrados e os espíritos. O lugar são centros aos quais os Xavante atribuem valor e

12. TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1977 – 1983

13. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

14. Os Xavante pertencem ao grupo linguístico “Akuen” do tronco “Macro-Jê”, sua autodenominação é A’uwe que significa “gente”.

15. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

16. TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1977 – 1983

onde são satisfeitas necessidades alimentares, culturais, de descanso, reprodução, entre outras^{17,18}.

Os quintais da aldeia são compostos principalmente por árvores frutíferas que nasciam do hábito de se “jogar” ao solo as sementes das frutas que são consumidas¹⁹. Segundo relatos obtidos no trabalho de campo, essa prática contribui na transmissão do conhecimento sobre a coleta. Isto é, o quintal era um espaço que permitia a identificação das frutas comestíveis que seriam, em outros momentos, coletadas no cerrado.

Em relação ao cultivo agrícola, acordo com os dados do ISA²⁰, o milho ocupa posição de destaque, por se tratar de alimento utilizado em cerimoniais e ter uma simbologia sócio cosmológica para os Xavante. O feijão e a abóbora desempenham um papel apenas secundário na sua economia. Os produtos obtidos na colheita das roças pertencem a cada um dos grupos domésticos que compõe a aldeia. As tarefas de derrubada e queimada da mata cabem aos homens, enquanto o plantio, às mulheres. A dieta básica tradicional xavante consiste em produtos coletados principalmente pelas mulheres: raízes silvestres, castanhas, frutos e outros vegetais. A coleta é suplementada por itens fornecidos pelos homens, como carnes de caça e alguma quantidade de peixe, fontes de proteína que podem ser defumadas para fins de conservação²¹.

Os Xavante obtinham esses alimentos por meio do *zomori* [ou caminhada longa] em excursões de caça e coleta, que chegavam a durar alguns meses. Daí serem, entre outros motivos categorizados como povo seminômade. Na estação seca os grupos de viajantes se reuniam em grandes aldeias semipermanentes para a realização de atividades cerimoniais²². De acordo com esse padrão de ocupação, o “território” compreendia o espaço necessário para a subsistência xavante e compreendia a extensão territorial que os grupos exploravam no transcurso de um ano.

17. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

18. WELCH, J.; SANTOS, R.; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

19. Após a sedentarização em terras demarcadas e a partir da introdução de materiais inorgânicos essa prática passa a ser problemática entre os Xavante, principalmente no que se refere à contaminação de cursos de água.

20. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Xavante. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

21. WELCH, J.; SANTOS, R.; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

22. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

Após a intensificação da colonização na década de 1960 e a demarcação de suas terras, o padrão tradicional de excursões praticamente desapareceu, em razão da significativa redução das terras disponíveis aos Xavante e do reduzido estoque de caça ali existente²³. Entretanto, viagens de caça ou pesca mais curtas ainda são realizadas.

As carnes de caça ocupam uma posição central, tanto na dieta, como na vida social. Para os homens, a caça é tanto um afazer econômico importante como um marcador de capacidades masculinas, já que é através da caça que expressam as habilidades de resistência física, rapidez, agilidade, vigilância e agressividade, valores cultuados pelo homem Xavante. A caça ainda é componente central de alguns cerimoniais, como o *Wai'a* [ou ritual de iniciação Xavante], e das celebrações de casamentos²⁴.

Contudo, a degradação ambiental, resultado da criação de gado e do monocultivo agrícola no entorno das terras xavante, diminuiu fortemente o estoque de fauna cinegética disponível. As carnes e os pescados, principais fontes proteicas, são escassos na maioria das atuais áreas xavante; nas menores delas, a carência de caça é severa^{25,26}.

Como já assinalado, as atuais terras xavante não representam mais do que pequenos fragmentos da extensão total de que eles antes dispunham para sua subsistência. Com isso, na busca por proteína animal, os limites da terra indígena são muitas vezes ultrapassados e graves conflitos sociais em decorrência de invasão de propriedades privadas são frequentes²⁷.

Apesar do esforço xavante em manter seu modo de vida tradicional, a intrusão das atividades voltadas para o mercado evidentemente desordenou significativamente o estilo de vida e a economia tradicionais xavante.

Como as terras que os Xavante dispunham já não sustentavam sua economia tradicional, as políticas governamentais implementadas pelo Serviço de Proteção aos Índios e, posteriormente, pela Fundação Nacional do Índio [FUNAI], incentivaram

23. WELCH, J.; SANTOS, R.; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

24. WELCH, J.; SANTOS, R.; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

25. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Rô*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

26. WELCH, J.; SANTOS, R.; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

27. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Rô*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

os Xavante a adotar práticas econômicas distintas da tradicional, em particular a agricultura de coivara e a criação de gado. A partir da implantação destas políticas, os Xavante se tornaram crescentemente dependentes dos produtos que cultivavam em roças de coivara, assim como da FUNAI para obtenção de insumos adquiridos em cidades próximas²⁸.

Outra política pública econômica que merece destaque por ter sido extremamente problemática e veio a ser conhecida como “Projeto Xavante”. Desenvolvida por toda década de 1980, inseriu a rizicultura mecanizada em grande escala nas terras xavante, sob o argumento da autossuficiência econômica dos Xavante, e do intuito de inseri-los na economia regional. Sua implementação exigia conhecimentos e habilidades tecnológicos, perícia administrativa e investimento financeiro. O projeto teve sérios efeitos sociais, exacerbando tensões e gerando competição tanto no interior das comunidades xavante como entre elas e a FUNAI. A necessidade de dinheiro levou alguns homens a ocuparem posições como mão-de-obra remunerada a fazendeiros. O Projeto Xavante desequilibrou ainda mais os padrões de subsistência e dieta, criando quase que uma dependência de uma variedade não nutritiva de arroz, alçada à condição de base da dieta, assim como de outros produtos industrializados²⁹. Como resultado, muitos conhecimentos sobre a nutrição de alimentos tradicionais se perderam, resultando no contexto de insegurança alimentar apresentado na fase introdutória deste artigo.

De acordo com o exposto, podemos concluir que a demarcação do “território” indígena Xavante em diferentes terras indígenas não contíguas, deu causa a inúmeros conflitos socioambientais e alterou seu modo de vida. Sua reconstituição é, talvez, o maior desafio político do povo Xavante, do qual depende sua própria sobrevivência. Isto porque, por um lado, o “território” indígena compreende as relações de apropriação do espaço que possui em diversas dimensões como política, cultural, simbólica, e cosmológica. Por outro lado a “Terra Indígena” como categoria do direito público, é produzida no processo político-jurídico do Estado, que não incorpora as diferentes dimensões de “território” citadas^{30,31}.

A partir do contato entre os povos indígenas com os *waradzu* [ou sociedade envolvente], estabelece-se um grave conflito no que se refere às distintas lógicas

28. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

29. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

30. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

31. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

espaciais em confronto³². De acordo com depoimentos obtidos no trabalho de campo, confirmado através do trabalho de Gomide³³, as terras indígenas não correspondem ao território indígena e não são consideradas pelos Xavante como seu “território”, mas apenas uma fração dele. Por esta razão, os termos “território” ou “territorialidade” são aqui trazidos entre aspas por compreenderem conceitos modernos ocidentais que guardam distância com conceito de Ró – “cerrados, mundo, nossa terra, tudo”.

2. (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E “SUBALTERNIDADE ALIMENTAR”

Atualmente, em termos populacionais, os Xavante caracterizam-se por ser uma das maiores populações entre os povos indígenas do Brasil. Entretanto, segundo relatório da UNICEF, amplamente divulgado em setembro de 2014, um dos problemas mais graves por eles enfrentado é a elevada taxa de mortalidade infantil, a segunda mais elevada do Brasil, superando os índices de países como Quênia, Gana, Namíbia e Zimbabué (citação).

A desnutrição está entre as principais causas de mortalidade infantil. De acordo com o ISA (citação), o sedentarismo, a carência de caça e de outras fontes de proteína, assim como os planos desenvolvimentistas da FUNAI resultaram em dramáticas mudanças na dieta xavante, o que têm levado à desnutrição e a problemas de saúde a ela relacionados, como a anemia. As mudanças na dieta, em especial o gosto recentemente adquirido pelo açúcar e pela farinha de trigo refinada, também se expressam numa alarmante incidência de diabetes. O consumo de álcool e o alcoolismo, que se relacionam com situações de tensão social, são observados em maior intensidade em comunidades situadas perto de cidades e, se colocam novos problemas de saúde pública para a comunidade (ISA).

Ainda segundo dados do ISA³⁴, muitas das causas de óbito resultam, em parte, da mudança do padrão de vida seminômade ao sedentarismo e ao confinamento do povo Xavante em um “território” restrito, principalmente no que se refere à contaminação de recursos hídricos [aqui não separamos o conceito de “segurança alimentar” do de “segurança hídrica”, por serem intrinsecamente ligados³⁵].

32. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

33. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

34. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

35. O direito humano à alimentação inclui a água e as diversas formas de acesso à água na sua compreensão e realização.

No passado seminômade, como o local de instalação das aldeias era frequentemente trocado, o hábito de depositar dejetos perto das casas não apresentava sérios riscos de saúde, como ocorre atualmente. O acúmulo de lixo também se dá pela utilização de materiais inorgânicos, como plásticos e pilhas elétricas que, à diferença dos tradicionais resíduos orgânicos, não se decompõem^{36, 37}.

Doenças gastrointestinais e infecções respiratórias respondem por uma significativa proporção nas mortes de crianças xavante. Trata-se na sua maioria de doenças tratáveis cujas causas poderiam ser mitigadas através de medidas básicas de saúde pública preventiva. Mais recentemente, a dengue aparece como epidemia na região.

Como um desdobramento dos problemas relacionados à insegurança alimentar [e hídrica] dos Xavante contemporâneos, destacamos a inacessibilidade aos serviços de saúde. Por um lado, o fato da diabetes, do alcoolismo e, mais recentemente, da tuberculose e da dengue serem doenças relativamente novas para os Xavante, dificulta a aplicação de sua medicina tradicional. Por outro, a relação conflituosa que prevalece nos centros urbanos entre indígenas e não-indígenas, que reverbera nos postos de saúde, contribui para a relutância de procurarem assistência na nossa medicina clínica, mesmo em casos graves³⁸.

De acordo com pesquisa recente publicada no periódico *Diabetology & Metabolic Syndrome* mais de 65% dos indígenas com mais 20 anos que habitam as Terras Indígenas de São Marcos e Sangradouro/Volta Grande, Mato Grosso, desenvolveram Síndrome Metabólica, condição na qual os fatores de risco para doenças cardiovasculares e diabetes mellitus ocorrem em um mesmo indivíduo. Seus principais componentes são obesidade abdominal, hipertensão arterial sistêmica, dislipidemia e distúrbios do metabolismo da glicose. Entre as mulheres a incidência da Síndrome Metabólica é ainda mais elevada, atingindo 76,2% das indígenas que participaram do estudo e desenvolveram a doença.

Sedentarismo é uma das possíveis explicações para a grande incidência dessa síndrome entre os Xavante. De acordo com a autora, não é a única explicação. Acredita-se que a principal razão para o elevado número de casos de obesidade, diabetes mellitus e outras doenças seja a mudança dos hábitos alimentares, com aumento do consumo de alimentos industrializados, especialmente de refrigerantes e outros alimentos ricos em açúcares.

36. Este problema foi comentado anteriormente ao discutirmos os quintais Xavante e a prática de se “jogar” ao solo as sementes das frutas que haviam sido consumidas.

37. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

38. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.

Ainda segundo a pesquisadora, dados de 1999 a 2004 mostram que os Xavante apresentam elevados níveis de mortalidade [11,4 óbitos por mil habitantes], especialmente no primeiro ano de vida [96,7 óbitos de crianças menores de 1 ano por mil nascidos vivos], valores bastante superiores às médias da população brasileira, conforme já relatado na fase introdutória³⁹.

Na primeira parte do artigo, procuramos demonstrar que à alimentação do povo Xavante estão vinculados importantes processos culturais, simbólicos e cosmológicos que se comunicam com modos de pertencer a um “território”⁴⁰. Já a situação de insegurança alimentar apresentada nesta segunda etapa do artigo, aponta para algo mais do que fragilidade nas condições de sua sobrevivência. Implica, sobretudo, numa condição política negada, já que é retirada dos Xavante seu próprio mundo, ou o “Ró”, que é a condição de sua existência existência como *A’uwe* [ou povo]. Estamos falando, portanto, de um jogo simbólico muito mais amplo e que leva à destruição dos sentidos sociais desse povo. Assim, insegurança alimentar, desnutrição e altos índices de mortalidade infantil, são sintomas de um problema mais basal, que por sua vez evidencia o uso desigual do amplo “território” brasileiro. Por este motivo, falar do atual contexto de “subalternidade alimentar” do povo Xavante significa também falar da supressão das condições mínimas de sua expressão social em *Ró*.

Um exemplo interessante remete aos mitos xavante de criação dos animais, em especial com os porcos-queixada. Esse mito nos dá uma dimensão da importância simbólica desse animal na sua cultura, ao nos revelar que a queixada é um “ex”-Xavante transformado e, numa outra metamorfose, é a partir da carne da queixada, ou “ex”-Xavantes, que se recriam os atuais⁴¹. O mito da queixada narra a seu modo uma história: a das lutas pela sobrevivência, pela autonomia e pelo direito de pertencimento e, nesse sentido, a queixada se metaforiza em maneiras de constituir relações de afeto com *Ró*.

Finalmente, as expressões “soberania alimentar” e “caridade” [em sentido amplo] não pode ser confundidas. A primeira pressupõe o direito do povo Xavante de decidir sobre seu próprio sistema alimentar e produtivo. A segunda tem implicado num modo sutil de silenciar uma cultura Xavante. Referimos-nos aqui genericamente às políticas desenvolvimentistas, entre elas o já citado Projeto Xavante⁴², que não são um problema apenas na medida em que falham, mas também [e, sobretudo]

39. SOARES, F.; ANDERSON, S.; SARTORELLI, D.; FRANCO, L.; KUHN, P.; MOISES, R.; VIEIRA-FILHO, J.; FRANCO, L. *Prevalence of metabolic syndrome in the Brazilian Xavante indigenous population*. *Diabetology & Metabolic Syndrome*, 2015.

40. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

41. GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

42. Política que promoveu o cultivo de arroz mecanizada em “terras” xavante.

quando suas metas são alcançadas⁴³. Isto é, existem outros modos de viver e de se desenvolver fora da centralidade de um modelo único de desenvolvimento do ocidente moderno. O Xavante apresentam outras alternativas, sendo que as condições de sua reprodução social contêm diferenças e não “estágios de progresso” (CORONA *et al.*, 2014). Naturalmente, não se trata, aqui, de uma argumentação em oposição à “caridade”, mas apenas de uma análise crítica de sua face oculta, que interfere na condição cultural dos *A’uwe* Xavante.

3. DIREITOS HUMANOS E O DIÁLOGO INTERCULTURAL

O direito humano à alimentação adequada está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da Organização das Nações Unidas [ONU]. Ora, ao afirmar que a alimentação deve ser adequada entendemos que ela seja adequada aos diferentes contextos culturais, sociais, econômicas de um grupo social e ao contexto climático e ecológico do território no qual esse grupo se insere.

No Brasil, foi aprovada em 2010 a Emenda Constitucional nº 64, que inclui o direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal. No entanto, a inclusão desse direito no texto constitucional não significa sua efetividade, que permanece como um desafio a ser enfrentado, principalmente no que se refere ao cerrado e as fronteiras agrícolas amazônicas. Entre estes desafios destacamos o respeito: à diversidade cultural e de formas de organização social; à autonomia na produção [incluindo-se aqui a caça] e consumo de alimentos e; no reconhecimento dos territórios para que os diferentes povos tenham maior soberania, não só alimentar, mas também cultural, simbólica e cosmológica.

Os direitos humanos podem ser emancipatórios? Podem eles ser utilizados por aqueles que não foram pensados como atores de direito? O diálogo intercultural é possível? Quais condições versam sobre as possibilidades de uma concepção multicultural dos direitos humanos?

Para responder a estas questões, mesmo que parcialmente, optamos por sintetizar as ideias contidas no texto “Uma concepção multicultural de direitos humanos” de Boaventura de Sousa Santos. Através deste texto o autor busca superar os entraves entre relativismo e universalismo dos direitos humanos e apresenta as condições para uma concepção multicultural dos direitos humanos.

43. ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the third world* (Princeton: Princeton University Press). 2012.

Santos⁴⁴, parte do reconhecimento de três tensões dialéticas do mundo contemporâneo: (i) o confronto entre regulação e emancipação social; (ii) entre sociedade civil e Estado; (iii) entre o Estado-nação e a globalização. Argumenta que não existe uma única globalização, mas sim diversas formas de globalização. E, contextualiza as questões culturais que permeiam o tema direitos humanos na globalização, sob o prisma social, político e cultural. O autor propõe cinco condições à afirmação dos direitos humanos como instrumento para o cosmopolitismo [termo por ele utilizado em oposição à hegemonismo].

A primeira delas é a superação do debate entre universalismo e relativismo cultural. Para Santos “(...) *Trata-se de debate intrinsecamente falso, cujos conceitos polares são igualmente prejudiciais para uma concepção emancipatória de direitos humanos. Todas as culturas são relativas, mas o relativismo cultural enquanto atitude filosófica é incorreto. Todas as culturas aspiram preocupações e valores universais, mas o universalismo cultural, enquanto atitude filosófica, é incorreto. Contra o universalismo, há que propor diálogos interculturais sobre preocupações isomórficas. Contra o relativismo, há que desenvolver critérios políticos para distinguir política progressista de política conservadora, capacitação de desarme, emancipação de regulação*”⁴⁵.

A segunda condição apresentada versa sobre o reconhecimento de que todas as culturas apresentam concepções de dignidade, mas nem todas no contexto dos direitos humanos. A terceira e quarta condições, referem-se, respectivamente, ao entendimento de todas as culturas são incompletas e, portanto, apresentam noções incompletas de dignidade e; essas diferentes percepções de dignidade apresentam algum grau de reciprocidade. Finalmente, apresenta a quinta condição que diz respeito ao reconhecimento da diferença e da igualdade entre os humanos como concepções tão variáveis conforme a cultura⁴⁶.

Entretanto, ao menos no contexto brasileiro, o diálogo parece uma noção desesperadamente fraca em relação à cultura Xavante. O contexto econômico-político e ambiental do leste matogrossense é muito desfavorável aos povos indígenas. Suas reivindicações são interpretadas com preconceito e etnocentrismo pelos poderes regionais, sejam eles formais ou informais. São comuns as campanhas contra a revisão das demarcações de terras indígenas Xavante, pois suas demandas são consideradas como “afronta à soberania nacional”. Estes povos são vistos como entraves ao “desenvolvimento” e o “progresso” e os projetos governamentais não levam em consideração a pluralidade étnica e as multiterritorialidades existentes no Brasil.

44. SANTOS, B. S. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*. Lua Nova [online]. 1997, n. 39, pp. 105-124. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>.

45. SANTOS, B. S. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*. Lua Nova [online]. 1997, n. 39, pp. 105-124. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>.

46. SANTOS, B. S. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*. Lua Nova [online]. 1997, n. 39, pp. 105-124. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania alimentar dos povos indígenas está, em grande parte, condicionada à demarcação de territórios indígenas. Trata-se, contudo, de uma demarcação que considere a territorialidade e o modo de vida xavante. No entanto, não é o caso das Terras Indígenas Marãiwatsede, Areões [Areões I, Areões II], Marechal Rondon, Parabubure, Chão Preto, Ubawawe, Sangradouro/Volta Grande, São Marcos e Pimentel Barbosa. A demarcação do território indígena Xavante em diversas terras indígenas ilhadas causa inúmeros conflitos socioambientais, altera seu modo de vida, afeta sua soberania alimentar e, leva à destruição dos sentidos sociais desse povo. Reconstruir o território indígena que é erroneamente e intencionalmente fragmentado e demarcado em ilhas é um grande desafio político para o povo Xavante. O território indígena compreende as relações de apropriação do espaço que possui diversas dimensões como política, cultural, simbólica, e cosmológica de um determinado povo indígena. Por outro lado, Terra indígena é uma categoria produzida no processo político-jurídico do Estado. Assim, a partir do contato entre os povos indígenas e a sociedade envolvente, há um conflito, pois existem distintas lógicas espaciais em confronto. As conclusões finais levam a proposta de que as terras indígenas Xavante voltem a ter sua configuração de território contínuo unindo as terras indígenas através dos cerrados restituindo, ao menos em parte, a territorialidade indígena.

Referências

- ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the third world* (Princeton: Princeton University Press). 2012.
- GOMIDE, M. L. *Marãñ Bödödi – a territorialidade Xavante nos caminhos do Ró*. 2008. 436 p. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Xavante*. s/d. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/xavante>. Acesso: 30/10/2016.
- LEVI-STRAUSS, C. *O pensamento selvagem*. São Paulo, Ed. Nacional, 1976.
- MORIN, E. *O problema epistemológico da complexidade*. 3ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 2002.
- SANTOS, B. S. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*. Lua Nova [online]. 1997, n. 39, pp. 105-124. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>.

SOARES, F.; ANDERSON S.; SARTORELLI, D.; FRANCO, L.; KUHN, P.; MOISES, R.; VIEIRA-FILHO, J.; FRANCO, L. *Prevalence of metabolic syndrome in the Brazilian Xavante indigenous population*. Diabetology & Metabolic Syndrome, 2015.

TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1977 – 1983.

WELCH, J.; SANTOS, R; FLOWERS, N.; COIMBRA Jr., C. *Na Primeira Margem do Rio: Território e Ecologia do Povo Xavante de Wedezé*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/FUNAI, 2013.

Parte III

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA, POLÍTICAS FISCAIS E
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

13

CONSTITUIÇÃO, DESENVOLVIMENTO E A PROMOÇÃO DO DIREITO À SAÚDE: REFLEXÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE A TRIBUTAÇÃO DE BEBIDAS AÇUCARADAS NO BRASIL

**Elizabete Rosa de Mello; Leonardo Alves Correa;
Lídia Carolina Delage da Fonseca; Julia Carla Duarte Melo;
Lucas Carvalho; Gabriel Fagundes de Souza**

Introdução

O objetivo do presente capítulo é apresentar uma reflexão introdutória sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil a partir da relação entre a Constituição, o desenvolvimento e a efetivação do direito à saúde. A pergunta central desse trabalho é a seguinte: em que medida a ordem constitucional legitima juridicamente a tributação de bebidas açucaradas?

Na primeira parte, o trabalho aborda as relações de interação e interdependência entre o sistema alimentar e o sistema tributário. A partir das reflexões de autores como Philip McMichael e Carlos Augusto Monteiro, o texto aborda o modo

como o sistema tributário pode moldar diferentes ambientes alimentares e, conseqüentemente, influenciar o comportamento do consumidor.

Em seguida, o trabalho analisa, tecnicamente, o conceito de extrafiscalidade a partir dos preceitos doutrinários do Direito Tributário. Aborda também o princípio da seletividade, apto a influenciar na política de saúde pública por meio do desestímulo de produtos nocivos à saúde.

Por fim, no terceiro e último item, abordamos as quatro questões essenciais – apontadas originalmente no relatório *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report* – relacionadas à formulação da política de tributação de bebida açucarada: 1) Qual espécie de tributo cobrar? 2) Qual estrutura tributária implementar? 3) Quais os produtos serão objeto de tributação? 4) Quais as implicações para geração de receita e aplicação nos programas de segurança alimentar e nutricional?

A hipótese final do presente artigo é que a Constituição da República estabelece os parâmetros e princípios aptos a reconhecer a legitimidade de intervenção do Estado no domínio econômico com o objetivo – por meio da extrafiscalidade – de criação ou majoração de tributo de bebidas açucaradas.

O capítulo é o resultado dos debates acadêmicos do Grupo de Estudos sobre Justiça Tributária Alimentar vinculado ao Projeto REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar – aprovado junto ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

1. SISTEMA ALIMENTAR E SISTEMA TRIBUTÁRIO: INTERAÇÕES E INTERDEPENDÊNCIAS

Em 2016, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em um Relatório denominado *Fiscal policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases (NCDs)* recomendou que a introdução de uma majoração do preço de 20% via política fiscal poderia ser um instrumento de promoção da saúde e bem-estar. A recomendação da OMS tem como pressuposto o reconhecimento segundo o qual as políticas fiscais têm a possibilidade de contribuir na construção de ambientes alimentares saudáveis. Nos últimos anos, uma verdadeira onda de políticas fiscais visando a majoração tributária de bebidas açucaradas se disseminou por mais de 40 países.

O debate sobre o novo regime tributário das bebidas açucaradas é considerado um dos principais instrumentos regulatórios na luta contra o aumento de casos de doenças crônicas não-transmissíveis. Não resta dúvida que tributos desta natureza representam uma importante inovação institucional no cenário de construção de ambientes alimentares aptos a induzir comportamentos mais saudáveis. Todavia,

os denominados “tributos saudáveis” não são a causa, mas sim a consequência de uma reflexão mais complexa e profunda: a relação entre o sistema tributário¹ e o sistema alimentar².

De fato, a estruturação jurídico-política dos sistemas tributários nacionais é um fator determinante na constituição, organização e reprodução econômica e social dos diferentes sistemas alimentares. Dito de outra forma: o modo de organização do sistema tributário constitui um elemento fundamental na construção do ambiente no qual os diversos tipos de atores sociais (produtores, comerciantes, consumidores) tomam suas decisões relacionadas às atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos³.

Todavia, a relação entre o sistema tributário e o sistema alimentar é um fenômeno dinâmico e socialmente referenciado. É importante contextualizar historicamente esta relação de interdependência, pois as interações entre o sistema tributário e sistema alimentar estão também condicionadas ao modelo de acumulação capitalista e, conseqüentemente, as relações de poder entre os países, organizações internacionais e as corporações.

O conceito de regime alimentar é uma interessante chave de interpretação para compreendermos a relação entre sistema tributário e sistema alimentar. Em “Regimes Alimentares e Questões Agrárias”, Philip McMichael analisa a questão da produção e distribuição de alimentos em nível global à luz do processo histórico de formação da agricultura no contexto de uma economia capitalista a partir do

1. Compreende-se por sistema tributário, um “conjunto de elementos dotados de unidade interna”, classificado em Sistema Tributário Nacional (a), Sistema Tributário Federado (b) e Sistema Internacional Tributário (c). Os sistemas tributários brasileiros estão, quase em sua completude, situados na Constituição da República, cabendo ao legislador infraconstitucional tão somente a tarefa de os normatizar em caráter ordinário (TORRES, 2004, pp. 353-354). A classificação supracitada representa uma característica geral do sistema tributário brasileiro, sendo (a) “conjunto dos tributos cobrados em todo o território nacional”, não considerando a titularidade do ente arrecadador, mas apenas “a incidência sobre a riqueza”; (b) “conjunto de tributos organizado segundo a distribuição do poder tributário à União, Estados-membros e aos Municípios”; (c) aqueles tributos “incidentes sobre a riqueza internacional e partilhados entre os Estados Soberanos”, nos moldes dos ditames constitucionais e tratados e convenções internacionais (TORRES, 2004, p. 354).

2. Segundo o documento “High Level Panel of Experts for Food Security and Nutrition (HLPE)” o sistema alimentar pode ser assim conceituado: “a food system gathers all the elements (environment, people, inputs, processes, infrastructures, institutions, etc.) and activities that relate to the production, processing, distribution, preparation and consumption of food, and the output of these activities, including socio-economic and environmental outcomes” (HLPE, 2017).

3. Nas palavras de Laura Almeida a “compreensão de que o ambiente alimentar é o cenário onde as escolhas alimentares são proporcionadas e efetivadas, o condiciona como um fator determinante na composição do comportamento alimentar”. E continua: “os aspectos do ambiente que são particularmente importantes para os padrões de consumo alimentar incluem, por exemplo, a acessibilidade a restaurantes e supermercados e a disponibilidade, o preço e a qualidade de diversos alimentos” (ALMEIDA, 2015, p. 27).

conceito de regime alimentar. Para o autor, regime alimentar pode ser conceituado como “modo como a cadeia alimentar interliga e transforma as diversas culturas mundiais por meio da mercantilização”, destacando que “não se trata apenas do alimento em si, mas da política das relações alimentares”, e a conexão destas com a ordem mundial capitalista e de acordo com os períodos de acumulação em que são verificadas (MCMICHAEL, 2016, p. 1).

O primeiro regime alimentar descrito por McMichael é o consolidado na Grã-Bretanha entre 1870 e 1930, caracterizado pela exportação em grande escala de produtos tropicais das colônias para a Europa. O regime alimentar britânico se organizou, portanto, a partir, de um lado, da apropriação do excedente proveniente do latifúndio agroextrativista das colônias e, por outro, da exploração mão de obra em escrava. O declínio do regime alimentar britânico decorreu, em grande medida, das crises econômicas da primeira metade do século XX (MCMICHAEL, 2016).

O segundo regime alimentar resultou do processo de reconstrução da agroindústria norte-americana no período pós-guerra. Nesse sentido, o modelo de produção agroindustrial nos Estados Unidos entre os anos de 1950 a 1970 se consolidou a partir da garantia e estabilização do fluxo de excedente de produção para os países subdesenvolvidos. Interessante notar que grande parte das campanhas humanitárias de combate à fome junto ao terceiro mundo organizadas por entidades internacionais resultava em estratégias comerciais de abertura de novos mercados consumidores. Evidentemente, o principal efeito do regime alimentar norte-americano é a reprodução do modelo de agricultura industrial por meio da expansão da Revolução Verde (MCMICHAEL, 2016).

Por fim, o terceiro regime alimentar é classificado por McMichael como regime alimentar corporativo e resulta do aprofundamento do sistema anterior, de modo a consolidar um modelo de produção transnacional centrado na organização de grandes corporações do setor agroalimentar que se caracteriza pela produção em escala e de custo muito baixo. Para o autor, o regime alimentar corporativo é caracterizado também por um processo de busca pela padronização da produção cujo principal efeito é se estruturar como uma barreira comercial para os pequenos produtores. Nesse sentido, o regime alimentar corporativo é a face neoliberal da produção e comercialização de alimentos ou nas palavras do próprio autor, “um regime estruturado na mercantilização do abastecimento alimentar” (MCMICHAEL, p. 21).

Torna-se necessário, entretanto, compreender a dinâmica da tensão no interior do regime alimentar corporativo. De fato, o regime alimentar corporativo não é uma entidade monolítica que determina as ações de atores e instituições da cadeia de produção de alimentos. Ao contrário, o regime alimentar corporativo é caracterizado por um intenso conflito entre diferentes sistemas alimentares.

Como observa Carlos Augusto Monteiro, existe uma verdadeira guerra entre diferentes sistemas alimentares. O conflito ocorre entre um sistema alimentar

tradicional – centrado na produção e consumo de alimentos *in natura* – e, por outro lado, o sistema alimentar moderno organizado em torno da expansão e padronização da produção e consumo de alimentos ultraprocessados⁴ (MONTEIRO, 2017).

Todo o debate sobre o novo regime tributário das bebidas açucaradas tem como pano de fundo, portanto, compreender a relação entre o sistema tributário e o sistema alimentar. De fato, um sistema tributário pode promover um sistema alimentar centrado no estímulo de uma estrutura de produção agroindustrial a partir de uso intensivo de agrotóxicos, em circuitos longos de comercialização e, principalmente, da expansão da oferta a baixo custo de produtos ultraprocessados. Por outro lado, o sistema tributário pode ser capaz também de criar condições e instrumentos de indução ao novo modelo de desenvolvimento organizado a partir do fomento ao agricultor familiar e a produção orgânica e agroecológica, ao incentivo aos circuitos curtos de produção e consumo e, em especial, ao regime jurídico tributário especial em relação aos alimentos ultraprocessados capaz de influenciar no preço final do produto e, portanto, a diminuição do consumo.

O debate sobre a tributação de bebidas açucaradas ocorre exatamente nesse cenário de conflito entre o sistema alimentar moderno e o sistema alimentar tradicional. Inevitavelmente, o sistema tributário influenciará decisivamente nesse processo de disputa entre modelos de organização de produção e consumo de alimentos. Nessa perspectiva, o estudo da extrafiscalidade é um passo essencial para compreendermos a dinâmica desse processo jurídico-político.

2. SISTEMA TRIBUTÁRIO E BEBIDAS AÇUCARADAS: EXTRAFISCALIDADE E ESSENCIALIDADE

O legislador brasileiro não estabeleceu um conceito expresso de extrafiscalidade em matéria tributária. Coube à doutrina interpretar o que venha a ser a extrafiscalidade, alguns autores como Luís Eduardo Schoueri (2005), Paulo Caliendo (2017) e Leandro Paulsen (2018) tratam da extrafiscalidade como antagonista à fiscalidade.

4. Os alimentos são classificados, atualmente, em quatro categorias, sendo as seguintes: 1) alimentos não processados ou processados minimamente, caso dos *in natura*. Como exemplo citamos pães, queijos e o leite, que sofre mínima intervenção humana no processo de pasteurização e se consome como realmente é; 2) alimentos culinários processados. São aqueles que funcionam como substâncias para o preparo dos alimentos, tais como óleos, manteiga, sal e açúcar; 3) alimentos processados são utilizados para preservar os alimentos do grupo 1; e, por fim, 4) alimentos ultraprocessados que, em realidade, sequer podem ser assim denominados, na medida em que não passam de formulações. Contém pouco, ou quase nada do alimento em si, e são combinados de baixo custo, com aditivos utilizados para fornecer cor e aparência que o produto não teria, se não sofresse a alteração industrial. Foram criados para substituir os outros alimentos (MONTEIRO, 2017).

Segundo Paulo Caliendo o conceito de extrafiscalidade pode ser classificado em dois grandes grupos: conceito ampliado e conceito restritivo. O conceito ampliado compreende a extrafiscalidade como a dimensão finalista do tributo, incorporando os efeitos extrafiscais das normas tributárias, na própria natureza dos tributos (CALIENDO, 2017). Já pelo conceito restritivo, adotado pela interpretação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), pode-se entender a extrafiscalidade como o fenômeno que se refere às normas jurídicas para autorizar a competência tributária ordenadora, interventiva ou redistributiva (CALIENDO, 2017).

Assim, pelo conceito ampliado, qualquer tributo poderá ter a finalidade extrafiscal desde que o legislador cuide de implementá-lo por Lei Complementar e/ou Lei Ordinária, em consonância com os princípios constitucionais, como por exemplo, qualquer tributo poderá ter a finalidade de educação, proteção e preservação do meio ambiente. Já o conceito restritivo, advirá da interpretação da Constituição que também traz dispositivos que autorizam de forma inequívoca, segundo Leandro Paulsen (2018), a extrafiscalidade, tais como:

- nas exceções aos princípios da anterioridade de exercício e/ou anterioridade nonagesimal e nas atenuações à legalidade relativamente aos impostos capazes de atuar como reguladores da produção de bens (IPI), do comércio internacional (II e IE) e da demanda monetária (IOF), atribuindo-se ao Poder Executivo prerrogativas para a ágil alteração da legislação respectiva;
- na previsão de que os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e territorial rural (ITR) sejam utilizados de modo a induzir o cumprimento da função social da propriedade (artigos 170, inciso III e 182, § 4º, inciso II da CRFB/1988);
- na previsão de benefícios fiscais de incentivo regional (artigo 151, inciso I da CRFB/1988);
- na determinação de estímulo ao cooperativismo (artigo 148, inciso III, alínea c e 174, § 2º da CRFB/1988);
- no tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (artigo 146, inciso III, alínea d da CRFB/1988).

Verifica-se que um conceito não exclui o outro, os conceitos ampliado e restritivo se complementam, na medida em que o controle da validade da tributação extrafiscal, envolve, no entender de Leandro Paulsen:

[...] em primeiro lugar, a análise da concorrência das competências administrativa (para buscar o fim social ou econômico visado) e tributária

(para instituir a espécie tributária e para gravar a riqueza alcançada pela norma tributária impositiva) do ente político; em segundo lugar, a análise da adequação da tributação para influir no sentido pretendido, ou seja, da sua eficácia potencial para dissuadir as atividades indesejadas ou estimular as atividades ideais (PAULSEN, 2018, p. 36).

Será no sentido de afastar as atividades indesejadas que a extrafiscalidade será adotada para a tributação das bebidas açucaradas.

Em termos etimológicos, a palavra “extrafiscalidade” significa fora da fiscalidade, com o objetivo arrecadatário. A extrafiscalidade de um tributo vai além da sua função arrecadatária, é um atributo, uma característica de um tributo que, quando utilizada, tem por finalidade regular a política econômica de um país, estabelecer políticas de educação e proteção do meio ambiente, proteger direitos e garantias fundamentais, por inibir condutas ou incentivar ações. A finalidade fiscal, arrecadatária de um tributo não desaparece com a extrafiscalidade, uma pode ser mais acentuada do que a outra, ou podem se coadunarem.

Exemplo de um tributo com finalidade fiscal é o IPTU que nasce com a função de arrecadar valores para os cofres dos Municípios ou do Distrito Federal pelo fato de os contribuintes serem proprietários de imóveis localizados na zona urbana. Esse imposto também pode ter finalidade extrafiscal quando uma Lei Municipal conceder isenção na seguinte hipótese: se os proprietários de imóveis localizados na zona urbana instalarem placas nos telhados para captação de energia solar poderão ter desconto total ou parcial do valor do IPTU, ou seja, terão isenção, por estarem realizando condutas positivas, já que estarão utilizando uma forma alternativa de energia e, conseqüentemente, ajudando a preservar o meio ambiente. Enfim, a natureza jurídica da extrafiscalidade é ser um atributo ou característica de um tributo, que pode ser acentuada em relação à fiscalidade, nas hipóteses estabelecidas em lei, dependendo da essencialidade do produto.

A extrafiscalidade manifesta-se por meio do princípio da seletividade, já que este princípio trata da essencialidade dos produtos, na medida em que os bens considerados essenciais deverão ter alíquotas menores ou alíquotas zero e os supérfluos devem ter alíquotas maiores, desonerando de tributação os produtos necessários à subsistência humana. A aplicabilidade do princípio da seletividade deve ser viabilizado pela Justiça Tributária, que por sua vez, abrange a Justiça Tributária no sentido estrito e a Tributação Justa; a primeira refere-se à função típica do Poder Judiciário de aplicar o direito ao caso concreto, já a segunda trata da forma pela qual os entes da Federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) aplicam as técnicas de tributação, seja pela progressividade, diferimento, pagamento na fonte ou os atributos do tributo (fiscal, extrafiscal ou para-fiscal) com o fim

de implementar, viabilizar e conjugar a quantidade com a qualidade dos tributos (MELLO, 2013).

Desse modo, o princípio da seletividade ultrapassa os fins fiscais, arrecadatários, pois pode influenciar a política econômica do país ao alterar as alíquotas de determinados produtos diante de um determinado contexto econômico. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres (2011):

*A extrafiscalidade, diluída na fiscalidade, exerce variadíssimas tarefas de política econômica, competindo-lhe, entre outras: o **desestímulo ao consumo de certos bens nocivos à saúde, como o álcool e o fumo, objeto de incidência seletiva do IPI e do ICMS**; o incentivo ao consumo de algumas mercadorias, como o álcool carburante após a crise do petróleo; a inibição da importação de bens industrializados e o incentivo à exportação, através dos impostos aduaneiros, etc. (g.n.),* (TORRES, 2011, p. 99).

Nesta seara, deve ser analisado o voto do Ministro Joaquim Barbosa, na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 429.306, o qual entendeu que: “O princípio da seletividade impõe que o Poder Público gradue a carga tributária conforme a essencialidade da operação ou do produto”. A essencialidade é, portanto, critério de seleção. Todavia, o conceito de essencialidade para fins tributários não é estático no tempo, tampouco no espaço e, em virtude disso, deve-se buscar parâmetros objetivos para definir se um produto deve ou não ser considerado essencial.

Maurício Dalri Timm Valle (2013) afirma que “[...] a noção de essencialidade emerge dos valores consagrados constitucionalmente” e que a função atrelada à essencialidade deve atender o mínimo vital consagrado no artigo 7º, inciso IV do texto constitucional. Assim, sustenta:

Não há como deixar de reconhecer que essas necessidades, enquanto vitais e básicas, devem ser consideradas essenciais. Cabíveis, aqui, as ponderações de RICARDO LOBO TORRES ao afirmar que “... quando se trata de bens necessários à sobrevivência biológica e social do cidadão em condições mínimas de dignidade humana a tributação não encontra justificativa racional. (VALLE, 2013, p. 10484).

Conclui-se que o princípio da seletividade se concretiza quando minora a carga tributária incidente sobre os bens considerados necessários e majora a incidente sobre os supérfluos. Desse modo, Paulo de Barros Carvalho (2007) classifica os produtos industrializados em três categorias: os necessários à subsistência; os úteis, mas não necessários à subsistência e os produtos de luxo. Semelhante é a classificação de Henry Tilbery (1990): bens de primeira necessidade – necessários

para manter o mínimo de subsistência; bens não necessários – consumidos por grande número de pessoas de diversas classes econômicas, porém todos acima do nível mais baixo e artigos de luxo – disponíveis, principalmente, para as pessoas em nível mais elevado de bem-estar.

É certo que o único imposto que tem essencialidade obrigatória é o IPI, já que a CRFB/1988, em seu artigo 153, § 3º, inciso I estabeleceu que: “[...] será seletivo, em função da essencialidade do produto”. No mesmo sentido, dispõe o artigo 48 do Código Tributário Nacional: “[...] o imposto é seletivo em função da essencialidade dos produtos”.

Por fim, a Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados (TIPI) disciplinada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, no campo dos gêneros alimentícios, estabelece que o IPI não incide sobre diversos produtos, considerados essenciais na alimentação da população em geral, entre eles o leite, o ovo, o arroz e o feijão. Ainda, a tabela fixa alíquotas consideradas altas com o objetivo de desestimular o consumo de produtos considerados não essenciais à alimentação e prejudiciais à saúde, tais como a vodca (alíquota de 30%) e os açúcares de cana ou de beterraba e sacarose quimicamente pura, no estado sólido, adicionados de aromatizantes ou de corantes (alíquota de 5%). O que demonstra a preocupação de o legislador infraconstitucional tributar com maior intensidade do que outros produtos, os insumos utilizados para a fabricação de bebidas açucaradas, tornando-as mais dispendiosas ao consumidor final, com o intuito de inibir a sua aquisição.

3. CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E O DIREITO À SAÚDE: A EXTRAFISCALIDADE E A TRIBUTAÇÃO DE BEBIDAS AÇUCARADAS

A Ordem Econômica Constitucional, nos termos do artigo 174, legitima a intervenção do Estado no domínio econômico que vise proporcionar a construção de um ambiente alimentar nos quais os indivíduos e núcleos familiares possam tomar ações que promovam a saúde e o bem-estar. Por outro lado, é também objetivo da regulação estatal a prevenção das doenças crônicas não transmissíveis (como câncer, diabetes e hipertensão), na medida em que um dos objetivos da República é a promoção do desenvolvimento nacional e não o simples crescimento modernizante.

Em 2015, a OMS publicou *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report*, um documento que apresentou um diagnóstico completo sobre o estado da arte no que se refere ao tema da tributação de bebidas açucaradas em nível mundial. O relatório identifica quatro questões centrais na formulação de instrumentos regulatórios tributários (WHO, 2015, p. 19):

- 1) Qual espécie de tributo cobrar?
- 2) Qual estrutura tributária implementar?
- 3) Quais os produtos serão objeto de tributação?
- 4) Qual as implicações para geração de receita e aplicação nos programas de segurança alimentar e nutricional?

Em relação ao primeiro ponto, de fato, os sistemas tributários, ao redor do mundo, se estruturam a partir de diferentes espécies tributárias. A definição sobre qual a espécie tributária instituir é uma decisão política fundamental, na medida em que tem implicações na esfera fática e jurídica. No caso brasileiro, o debate encontra-se situado na divergência sobre qual espécie tributária seria mais adequada: de um lado, a majoração da alíquota do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e, do outro lado, a instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre as bebidas açucaradas.

A estrutura tributária é um segundo elemento importante, pois a experiência internacional evidencia a existência de diferentes modelos de tributação. Em 2014, o México inseriu em sua legislação um tributo específico sobre o consumo de refrigerantes e outras bebidas açucaradas (excluindo-se as alcoólicas) como parte da Estratégia Nacional para Prevenção e Controle do Excesso de Peso, Obesidade e Diabetes. De acordo com a nova legislação mexicana, um tributo especial de consumo de 1 peso (cerca de US \$ 0,05) por litro aplica-se a bebidas açucaradas, sendo estas consideradas pela lei como toda bebida com adição de açúcar, com exceção do leite ou iogurte. O Reino Unido aplicou a partir do dia 06/04/18 um imposto sobre bebidas açucaradas visando reduzir o consumo de açúcar entre os jovens e a obesidade infantil. A nova tributação funciona da seguinte forma: sobre as bebidas que contêm 5 e 8 gramas de açúcar por 100 mililitros, o valor é de 8 centavos por litro. O valor do tributo chega a 24 centavos por litro para bebidas que possuem mais de 8 gramas de açúcar para cada 100 mililitros de bebida. Por fim, Portugal inseriu uma tributação nas bebidas açucaradas em 2017. A forma de tributar é semelhante a do Reino Unido: incide sobre refrigerantes, com ou sem gás, e sucos, que têm um percentual de 23% de IVA. As bebidas que tenham um teor de açúcar superior a 80 gramas por litro estão sujeitas a um imposto adicional de 16,46 euros por hectolitro (ou 16 cêntimos por litro). Já nas bebidas com um teor de açúcar inferior aos 80 gramas, a tributação é de 8,22 euros por hectolitro (ou de 8 cêntimos por litro).

O terceiro ponto se refere ao alcance da norma tributária. Em outras palavras, a questão central é a definição da abrangência legal em relação aos produtos que, uma vez fabricados/comercializados, deverão incidir o tributo. O tema é importante na medida em que a definição dos produtos a serem tributados poderá influenciar decisivamente a tomada de decisão do consumidor no que se refere à substituição

ou não do produto. Por outro lado, o Direito comparado evidencia que determinados produtos são excluídos da tributação, tal como leite, fórmulas infantis e medicamentos com açúcar adicionado.

Por fim, é necessária a vinculação da receita e aplicação em programas e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. É verdade que, em muitos países, a tributação de bebidas açucaradas é um instrumento de financiamento de programas de prevenção de doenças crônicas não transmissíveis a partir da constituição de um Fundo Nacional. No caso brasileiro, a instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) seria o mecanismo juridicamente adequado para a implementação dessa medida e não a majoração da alíquota do IPI.

O Brasil não adota nenhum tributo específico para bebidas açucaradas. Na Câmara Federal, encontra-se em tramitação o PL 8541/2017, que visa aumentar alíquota do IPI incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente adicionados. No Senado, o PLS 430/2016, de autoria do senador Jorge Viana, define que a alíquota da CIDE-Refrigerantes será de 20%, cobrada na comercialização da produção ou na importação, para o mercado interno, de todos os refrigerantes e bebidas açucaradas.

Apesar da indefinição do tema na esfera do legislativo, parece-nos claro que, no âmbito do debate sobre a tributação, não resta dúvida que o princípio da seletividade aplica-se no caso do açúcar⁵.

5. Assim, retoma-se o julgamento do RE 592145, em que se analisou a aplicação do princípio da seletividade ao açúcar. Merece agora destaque o seguinte fragmento do voto do relator Ministro Marco Aurélio: “Com efeito, a seletividade não é uma faculdade atribuída ao Poder Executivo, no sentido de poder considerá-la ou não na fixação de alíquotas do IPI, mas, antes, representa verdadeiro comando a ser observado na quantificação do tributo a ser pago, de acordo com a essencialidade do produto. Nesse ponto, embora ‘essencialidade’ seja um conceito de textura aberta, cujo conteúdo é indeterminado, isso não significa que seja impossível aferir o seu núcleo mínimo diante do caso concreto, a fim de averiguar se foi o mesmo respeitado ou não pelo Poder Executivo. No presente caso, não parece haver dúvidas quanto à essencialidade do açúcar de cana, fato reconhecido pelo v. acórdão recorrido e não refutado pela União Federal em suas manifestações. **Aliás, o referido produto consta na relação de itens integrantes da cesta básica, conforme o Decreto-lei nº 399/38, vigente até hoje. Tal constatação, contudo, não conduz à conclusão de que, por ser considerado bem essencial, deve o açúcar ser tributado à alíquota zero.** O princípio da seletividade, nesse ponto, impõe que as alíquotas do IPI sejam graduadas e variem de acordo com a essencialidade do bem, e não que todos os produtos que integrem a cesta básica sejam desonerados. A se acolher tal interpretação, se teria de reconhecer a intributabilidade dos produtos considerados essenciais. Embora seja possível identificar atualmente um movimento no sentido de desonerar os itens da cesta básica, isso não constitui uma obrigação do Poder Executivo. Por outro lado, observando-se a Tabela de Incidência do IPI – TIPI 4, constata-se que a tributação do açúcar a uma alíquota que atinge o patamar de 18% não chega nem perto de tributá-lo como produto supérfluo ou não essencial, visto que, nesses casos, como ocorre com as bebidas alcoólicas, os perfumes e os cigarros, as alíquotas chegam a atingir o patamar, respectivamente, de 30%, 42% e 300%. Logo, não há inconstitucionalidade alguma na fixação da alíquota de 18% para o IPI incidente sobre o açúcar de cana, inserindo-se tal atividade no exercício do poder discricionário do Executivo. Fosse o caso de alíquotas fixadas em

Na nossa visão, um dos principais conflitos que emergem em nossa sociedade diz respeito ao modo como a ação do Estado é capaz de regular novos padrões de regimes alimentares centrados na diminuição progressiva dos ultrarrocessados. Nessa perspectiva, entendemos que a construção do modelo tributário brasileiro deve ter como fundamento os princípios e diretriz do Guia Alimentar para População Brasileira.

A tributação de bebidas açucaradas se mostra como medida impositiva para a promoção do direito à alimentação adequada. A forma de tributar dessas bebidas é uma manifestação clara da função extrafiscal que os tributos podem assumir. A extrafiscalidade tem como fim a diminuição do consumo desse produto no país. Por meio do aumento da carga tributária incidente em tais bens, haverá uma norma inibitória quanto ao consumo e, em consequência disso, poderá reduzir futuros gastos em saúde pública decorrentes da obesidade e de outras doenças crônicas não transmissíveis.

4. CONCLUSÃO

O direito à alimentação adequada é essencial para a saúde e não deve ser entendido unicamente em termos calóricos, devendo ser considerada a qualidade dos alimentos, seus aspectos sociais e culturais. Afinal, o direito humano à alimentação adequada é crucial para a fruição de todos os outros direitos e encontra respaldo no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU, 1999). Conforme o Comentário Geral Número 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (1999): “Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, [...]”. Portanto, o Estado deve assegurar o direito à alimentação adequada a todos seus cidadãos e isso pode ocorrer por meio de políticas tributárias.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, o Brasil é o quarto país que mais consome açúcar em todo o mundo. A recomendação da Organização Mundial

patamares superiores aos vigentes para os produtos considerados supérfluos, aí sim, seria possível o controle por parte do Poder Judiciário, porém, não sendo esse o caso, descabe a esta Corte realizar juízo de valor acerca das alíquotas fixadas pelo Governo Federal, em cumprimento à determinação constitucional expressa do art. 153, § 1º (g.n.), (RE 592145, 2017: p. 36 e 37).” Nesse julgado, a Suprema Corte reconheceu a essencialidade do açúcar, produto que compõe a cesta básica nacional, o que por si só não é suficiente para justificar a alíquota zero do IPI. É necessário analisar o açúcar quanto ao seu impacto na saúde pública, para entender que inibindo seu consumo poderá preservar também o bem-estar das pessoas, podendo prolongar sua longevidade.

de Saúde (OMS) é que apenas 10% dos alimentos consumidos por dia venham do açúcar, porém, os brasileiros consomem 16,3% (Ministério do Desenvolvimento Social, 2016).

A Constituição da República legitima a intervenção do Estado no domínio econômico com o objetivo de garantir a promoção da saúde e bem-estar da população. A livre iniciativa – apesar de garantida em termos constitucionais – não pode ser concebida como um princípio absoluto em nossa ordem econômica. Atualmente, assim, a questão fundamental diz respeito ao debate sobre qual modelo tributário o Brasil deve adotar ao implementar um novo regime jurídico de tributação de bebidas açucaradas, podendo a extrafiscalidade contribuir para isso.

Referências

ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL. *Estudo associa consumo de bebidas adoçadas a doenças cardíacas*: Refrigerantes, sucos artificiais e outros estão entre as principais causas da obesidade. Disponível em: <http://alimentacaosaudavel.org.br/estudo-associa-consumo-de-bebidas-adoçadas-a-doenças-cardíacas/>. Acesso em: 08 ago. 2018.

_____. *Taxar bebidas adoçadas é estratégia para promover alimentação saudável*. Disponível em: <http://alimentacaosaudavel.org.br/taxar-bebidas-adoçadas-e-estratégia-para-promover-alimentacao-saudavel/>. Acesso em 08 ago. 2018.

ALMEIDA, L. B. *O ambiente alimentar, os indivíduos e suas práticas*: um estudo do Município de São Paulo: Tese – Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo. 2015.

AMARO, L. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Saravia. 2008.

BERCOVICI, G. Constituição Econômica e Desenvolvimento. *Revista da FBDE*. nº 01. out-mar. 2008. Belo Horizonte.

BOBBIO, N. *Dalla struttura alla funzione, nuovi studi di teoria generali del diritto*. Roma: Laterza, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/05/Guia-Alimentar-para-a-pop-brasiliera-Miolo-PDF-Internet.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Brasil é o 4º maior consumidor de açúcar do mundo*. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/junho/brasil-e-o-4º-maior-consumidor-de-acucar-do-mundo>. Acesso em: 08 ago. 2018.

- _____. Notícias STF. *STF julga válida tributação diferenciada para produção de açúcar no Norte e Nordeste*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340167>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- _____. *Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados (TIPI)*. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi.pdf/view>. Acesso em: 04 ago. 2018.
- _____. *Recurso Extraordinário 592145*. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ACUCAR%20E%20EXTRAFISCALIDADE\)&base=baseAcordaos&url=http%3A%2F%2Ftinyurl.com%2Fyd65klvj](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ACUCAR%20E%20EXTRAFISCALIDADE)&base=baseAcordaos&url=http%3A%2F%2Ftinyurl.com%2Fyd65klvj). Acesso em: 01 ago. 2018.
- CALIENDO, P. Extrafiscalidade econômica: possibilidades e limites constitucionais. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributação*, [S. L.], v. 01, nº 01, p. 01-44, 20 ago. 2017. Disponível em: revista de direitos fundamentais e tributação. Extrafiscalidade econômica: possibilidades e limites constitucionais. Disponível em: <<http://www.rdfdt.com.br/index.php/revista-01/article/view/13/13>>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- CARVALHO, P. B. *Curso de Direito Tributário*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- HLPE. *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome. 2017.
- MCMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. Trad. MIDORI, S. (Org.) FERNANDES, B. M.; SCHNEIDER, S. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; UFRGS Editora, 2016.
- MELLO, E. R. M. *Direito Fundamental a uma tributação justa*. São Paulo: Atlas, 2013.
- MONTEIRO, C. A. *Ceensp discutiu sistemas alimentares e suas implicações para saúde e políticas públicas*. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zgxV9SDCN6E>. Acesso em 28 jul. 2018.
- PAULSEN, L. *Curso de Direito Tributário Completo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999. *Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação* (art. 11). Disponível em: <http://fianbrasil.org.br/novo/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso: 07 ago. 2018.
- SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

- SOUZA, W. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2005.
- _____. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- TILBERY, H. O conceito de essencialidade como critério de tributação. *Direito tributário atual*. São Paulo: Resenha Tributária. V. 10, 1990.
- TORRES, R. L. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- _____. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18ª ed. São Paulo. Recife. Curitiba: Renovar, 2011.
- VALLE, M. D. T. V. *O princípio da seletividade do IPI*. Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. v. 9, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), 2013. p. 10475-10499.
- WORLD CANCER RESEARCH FUND INTERNATIONAL. Building momentum: lessons on implementing a robust sugar sweetened beverage tax. 2018. Available at www.wcrf.org/buildingmomentum.

14

O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO DE BEBIDAS AÇUCARADAS COMO FORMA DE GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE E À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL

Joana Indjaian Cruz, Adriana Pereira de Carvalho, Paula Johns

OBESIDADE E DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS: O PAPEL DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NA SAÚDE PÚBLICA E INDIVIDUAL

As doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) representam barreiras para a diminuição da pobreza no mundo e para a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável e são responsáveis por aproximadamente 70% das mortes no mundo e 73% das mortes no Brasil¹. Câncer, diabetes, doenças circulatórias e respiratórias crônicas representam 82% das mortes por doenças crônicas não transmissíveis no mundo.²

1. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258940/9789241513029-eng.pdf;jsessionid=33447C762BF2D5B765E33C3C8208428E?sequence=1>.

2. Global status report on noncommunicable diseases 2014. Geneva: World Health Organization; 2014. Disponível em http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/148114/1/9789241564854_eng.pdf.

Margareth Chan, quando ocupou o cargo de Diretora-Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), pronunciou-se no sentido de que a situação das doenças crônicas não transmissíveis é uma “catástrofe iminente” para alguns países³.

A alimentação inadequada e não saudável e a falta de atividades físicas estão diretamente relacionadas com a obesidade, e consistem em fatores de risco de doenças crônicas não transmissíveis, a saber, câncer, diabetes e doenças circulatórias.

O Brasil apresenta indicadores preocupantes: 54% da população adulta brasileira está com sobrepeso e 19% está obesa⁴. Entre as crianças, 1 em cada 3 têm excesso de peso e 15% estão obesas⁵, sendo que a criança que é obesa aos 4 ou 5 anos de idade tende a permanecer obesa por toda a vida adulta⁶.

Nos últimos dez anos, aumentou a proporção de adultos que relataram ter diabetes e hipertensão arterial²⁰ e já é possível verificar hipertensão entre quase 10% dos adolescentes brasileiros, sendo que um quinto disso é atribuível à obesidade

A prevalência das DCNTs impacta a economia nacional. Somente em 2011, 2% dos gastos em saúde no Brasil eram relativos à obesidade⁷. Entre as doenças com maior custo relacionado à obesidade estão a diabetes, doença isquêmica do coração, hipertensão arterial e insuficiência cardíaca⁸.

O consumo excessivo de açúcar é uma das principais causas da obesidade e de doenças relacionadas, já que aumenta o risco de diabetes, danos no fígado e

3. Discurso feito na abertura no Fórum Global da OMS: Enfrentamento dos Desafios das Doenças Não Transmissíveis – Moscou, Rússia – 27 de abril de 2011. Disponível em http://actbr.org.br/uploads/arquivo/610_Discurso_Margareth_Chan.pdf. Acessado em 08/08/2018.

4. Vigitel Brasil 2016: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2016 / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

5. <http://www.abeso.org.br/uploads/downloads/71/553a23f27da68.pdf>.

6. OBESIDADE INFANTIL, Enciclopédia para o Desenvolvimento da Primeira Infância. Disponível em: <http://www.encyclopedia-crianca.com/obesidade-infantil/sintese>.

7. DE OLIVEIRA, M. L.; SANTOS, L. M. P.; DA SILVA E. M. Direct Healthcare Costo of Obesity in Brazil: na application of the cost-of-illness method from the perspective of the Public Health System in 2011. *PLoS ONE*, 2015; 10(4): e0121160.

8. SCHMIDT, M. I.; DUNCAN, B. B.; SILVA, G. A.; MENEZES, A. M.; MONTEIRO, C. A.; BARRETO, S. M. *et al.* Chronic non-communicable diseases in Brazil: burden and current challenges. *Lancet*. 2011;377(9781): 1949-61.

no rim, doenças cardíacas e alguns tipos de câncer⁹. As bebidas açucaradas são uma fonte significativa de açúcares adicionados. São exemplos: refrigerantes, chás e sucos industrializados, energéticos, isotônicos e leites e iogurtes com açúcares adicionados.

A participação de açúcares adicionados consumidos nos domicílios brasileiros chegou ao valor de 16,7% das calorias diárias, o que excede em mais de 50% o valor máximo de consumo de açúcar estabelecido pela OMS. Além disso, esses valores são subestimados, já que 40% da alimentação do brasileiro é realizada fora de casa¹⁰.

OMS e a World Cancer Research Fund Foundation publicaram diretrizes orientando que o consumo de açúcares adicionados não deve passar de 10% do consumo total de calorias, sendo preferencialmente menor que 5%¹¹.

As bebidas açucaradas podem ser conceituadas como as bebidas formuladas industrialmente que contenham açúcar ou edulcorantes em seus ingredientes, tais quais, refrigerantes, néctares, refrescos, chás prontos para o consumo, bebidas lácteas, entre outros.

Em média, uma única garrafa de refrigerante (um dos vários tipos de bebida açucarada) de 600ml tem açúcares adicionados equivalentes a 12% do total de calorias consumidas por um adulto (com uma dieta de 2000 kcal/dia).

O consumo de calorias provenientes de bebidas açucaradas não é compensado por reduções equivalentes de calorias de outros alimentos. Ao bebermos refrigerantes e outras bebidas açucaradas, podemos ter a sensação de que estamos saciados, mas isso não resulta em diminuições no consumo de alimentos, então o consumo total de calorias aumenta¹².

As bebidas açucaradas frequentemente não têm valor nutricional e, em forma líquida, são particularmente prejudiciais ao corpo. Açúcares em forma líquida são absorvidos pelo fígado mais rápido do que ele consegue processar e liberar, e o

9. World Cancer Research Fund International. Curbing global sugar consumption: Effective food policy actions to help promote healthy diets and tackle obesity. London: WCRF; 2015 e World Health Organization. Guideline: Sugar intake for adults and children. In: WHO Department of Nutrition for Health and Development (NHD), editor. Geneva: WHO; 2015. p. 50.

10. BEZERRA, I. N.; SOUZA, A. M.; PEREIRA, R. A.; SICHIERI, R. Consumo de alimentos fora do domicílio no Brasil. *Revista de Saúde Pública*. 2013; 47 (Suppl.1).

11. World Cancer Research Fund International. Curbing global sugar consumption: Effective food policy actions to help promote healthy diets and tackle obesity. London: WCRF; 2015 e World Health Organization. Guideline: Sugar intake for adults and children. In: WHO Department of Nutrition for Health and Development (NHD), editor. Geneva: WHO; 2015. p. 50.

12. MOURAO, D.; BRESSAN, J.; CAMPBELL, W.; MATTES, R. Effects of food form on appetite and energy intake in lean and obese young adults. *Int J Obes (Lond)*. 2007; 31(11): 1688-95 e DELLAVALLE, D. M.; ROE, L. S.; ROLLS, B. J. Does the consumption of caloric and non-caloric beverages with a meal affect energy intake? *Appetite*. 2005; 44(2): 187-93.

excesso, portanto, é armazenado em forma de gordura ou depósitos de glicogênio¹³. Isso pode resultar em doenças hepáticas e maiores riscos de diabetes e outras DCNTs.

O consumo de bebidas açucaradas leva a maiores riscos de doenças e morte. Essas bebidas são uma das principais causas do aumento de consumo de calorias, de peso e do risco de diabetes, hipertensão, doenças cardíacas e vários outros problemas de saúde¹⁴. Crianças e adolescentes de todas as idades são afetadas negativamente pelo consumo de bebidas açucaradas¹⁵.

DIREITO À SAÚDE E À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL

A Constituição da Organização Mundial de Saúde de 1946 conceitua a saúde como o mais completo estado de bem-estar físico, psíquico e social, nos termos da Constituição da OMS. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o artigo 12 do Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhecem a saúde como um direito de todos.

O ordenamento jurídico brasileiro também reconheceu a saúde como um direito, adotando o conceito de saúde da OMS, conforme é possível desprender dos arts. 196 e seguintes da Constituição Federal (CF) e do art. 3º da Lei nº 8080/90:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 3º. Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio

13. TE MORENGA L.; MALLARD, S.; MANN, J. Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies. *British Medical Journal*. 2013; 346: e7492

14. MALIK, V. S.; HU, F. B. Fructose and Cardiometabolic Health: What the Evidence From Sugar-Sweetened Beverages Tells Us. *Journal of the American College of Cardiology*. 2015; 66(14): 1615-24 e DE KONING, L.; MALIK, V. S.; KELLOGG, M. D.; RIMM, E. B.; WILLETT, W. C.; HU, F. B. Sweetened Beverage Consumption, Incident Coronary Heart Disease and Biomarkers of Risk in Men. *Circulation*. 2012; 1735-41.

15. EBBELING, C. B.; FELDMAN, H. A.; CHOMITZ, V. R.; ANTONELLI, T. A.; GORTMAKER, S. L.; OSGANIAN, S. K. *et al.* A Randomized Trial of Sugar-Sweetened Beverages and Adolescent Body Weight. *New England Journal of Medicine*. 2012; 367(15): 1407-16 e MARRIOTT, B. M.; CAMPBELL, L.; HIRSCH, E.; WILSON, D. Preliminary data from demographic and health surveys on infant feeding in 20 developing countries. *The Journal of nutrition*. 2007; 137(2): 518S-23S.

ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

A alimentação é reconhecida também como direito pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo artigo 11 do Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O Comentário Geral do Conselho dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (CDECS) da Organização das Nações Unidas (ONU) nº 14 estipula que o direito à saúde deve ser entendido não somente como a ausência de doenças, mas sim como o direito de fruir do mais alto nível de saúde compatível com a dignidade humana.

O Comentário Geral nº 14 do CDECS da ONU enfatiza que o reconhecimento do direito à saúde, impõe aos Estados as obrigações de respeitar, proteger e cumprir esse direito. A obrigação de cumprir contém obrigações para facilitar, fornecer e promover o direito à saúde. A obrigação de respeitar exige que os Estados se abstenham de interferir direta ou indiretamente com o gozo do direito à saúde. A obrigação de proteger exige que os Estados tomem medidas para impedir que terceiros interfiram nas garantias do direito à saúde. A obrigação de cumprir, por sua vez, contemplam medidas legislativas, administrativas, orçamentais, judiciais, promocionais, dentre outras, para a plena realização do direito à saúde.

O direito à saúde é um direito inclusivo que se estende não só a cuidados de saúde oportunos e adequados, mas também à determinantes subjacentes à saúde, como uma alimentação saudável, o abastecimento adequado de alimentos seguros, nutrição e habitação, o acesso a água potável e segura e o acesso à educação e educação relacionada com a saúde, entre outros.

O direito à alimentação foi reconhecido como um direito social, ao lado do direito à saúde, pelo art. 6º da CF. Destaque-se que o direito à alimentação adequada e saudável foi disciplinado pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei nº 11346/2006, em especial pelos arts. 2º, 3º e 4º conforme segue:

Art. 2º. A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º. É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”.

Art. 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º. 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 dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e 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 alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

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.

Além de disciplinar a abrangência do direito à alimentação adequada e saudável e trazer as definições e princípios da segurança alimentar e nutricional, a LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e suas diretrizes.

Para executar a diretriz de implementação e promoção da alimentação adequada e saudável da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, o Ministério da Saúde, elaborou o Guia Alimentar para a População Brasileira, documento que apresenta orientações alimentares oficiais para a população brasileira. O Guia Alimentar para a População Brasileira recomenda que os brasileiros evitem o consumo de alimentos ultraprocessados, que possuem ingredientes que os tornam nutricionalmente desbalanceados e cujas formas de produção, distribuição, comercialização e consumo afetam de modo desfavorável a cultura, a vida social e o meio ambiente.

O Guia Alimentar para a População Brasileira dispõe que os alimentos ultraprocessados são fabricados por indústrias de grande porte, através de muitas etapas e técnicas de processamento ingredientes. Na fabricação desses alimentos são utilizados ingredientes de uso industrial e substâncias sintetizadas em laboratório a partir de alimentos e de outras fontes orgânicas como petróleo e carvão. Os alimentos ultraprocessados apresentam altos índices de sal, açúcar, óleos e gorduras.

As bebidas açucaradas – compostas por diversos ingredientes como, xaropes, extratos vegetais ou de frutas, aromatizantes, corantes, acidulantes, açúcar e água – são um típico exemplo de alimento ultraprocessado.

TRIBUTAÇÃO DE BEBIDAS AÇUCARADAS

Ao abordar a relação da epidemia de obesidade com as doenças crônicas não transmissíveis (como câncer, diabetes e hipertensão) em face do arcabouço legal e normativo brasileiro sobre o direito à saúde e sobre a alimentação adequada e saudável, é possível estabelecer deveres por parte do Poder Público para a garantia desses direitos.

Para promover a alimentação adequada e saudável e desestimular o consumo de alimentos não saudáveis, dentre os quais as bebidas açucaradas obviamente fazem parte, defende-se uma série de medidas regulatórias como: rotulagem nutricional frontal por meio de advertências; a restrição da publicidade desses alimentos; a promoção de ambientes alimentares saudáveis; o fomento à produção e à aquisição de alimentos saudáveis e, finalmente, a tributação efetiva das bebidas açucaradas de forma a aumentar seu preço final ao consumidor e, assim, desestimular seu consumo.

Nesse sentido, a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, conjunto organizações da sociedade civil de interesse público, profissionais, associações e movimentos sociais com objetivo de desenvolver e fortalecer ações coletivas que contribuam com a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada por meio do avanço em políticas públicas para a garantia da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar no Brasil, elaborou uma agenda com 10 itens para a efetivação do direito à alimentação adequada e saudável¹⁶.

A tributação de bebidas açucaradas traz vantagens para os países que a implementarem, pois reduz o consumo desse tipo de bebidas e aumenta a arrecadação de recursos que podem ser usados para financiar outros serviços e iniciativas

16. Disponível em <http://alimentacaosaudavel.org.br/a-alianca/o-que-queremos/>. Acessado em 29/08/2018.

governamentais¹⁷. Ainda, a tributação das bebidas açucaradas favorece o aumento do consumo de opções saudáveis, como água e leite¹⁸, além de estimular a indústria de bebidas a reformular seus produtos e disponibilizar opções mais saudáveis¹⁹.

No Brasil, estima-se que, para cada acréscimo em 1% no preço de bebidas açucaradas haverá uma redução de 0,85% nas calorias consumidas dessas bebidas, maior entre as famílias mais pobres. Considerando o consumo dessas bebidas no país, um imposto de 30% por litro geraria 1,6 bilhões de reais (1 bilhão de dólares) de receita fiscal²⁰.

A tributação das bebidas açucaradas no Brasil é complexa, ocorrendo por meio de tributos diretos e indiretos. Um caso paradigmático da tributação dessas bebidas é o do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O IPI incide em algumas fases da cadeia de produção dessas bebidas. Na fase de extração de xarope/elaboração de concentrado para a produção de refrigerantes e demais bebidas açucaradas, quando as empresas estão situadas na Zona Franca de Manaus, elas são isentas de seu recolhimento. Contudo as empresas podem aproveitar os créditos de 20% (que teriam caso tivessem recolhido o imposto) para descontar do montante a ser pago nas próximas fases de produção das bebidas, como o seu engarrafamento, nos termos do art. 3º do Decreto nº 288/1967 e do código 106.90.10 Ex 01 da tabela do Decreto nº 8950/2017.

Tal situação gera uma renúncia fiscal que, somada aos demais incentivos fiscais concedidos ao setor, é estimada em até 7 bilhões de reais por ano²¹.

17. BROWNELL, K. D.; FARLEY, T.; WILLETT, W. C.; POPKIN, B. M.; CHALOUPKA, F. J.; THOMPSON, J. W. *et al.* The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages. *New England Journal of Medicine*. 2009; 361(16): 1599-605.

18. POWELL, L. M.; CHRIQUI, J. F.; KHAN, T.; WADA, R.; CHALOUPKA, F. J. Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes. *Obesity Reviews*. 2013; 14(2): 110-28 e SILVER, L. D.; NG S. W.; RYAN-IBARRA, S.; TAILLIE, L. S.; INDUNI, M.; MILES, D. R. *et al.* Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study. *PLOS Medicine*. 2017; 14(4): e1002283.

19. DONALDSON, E. *Advocating for Sugar-Sweetened Beverage Taxation: A Case Study Of Mexico*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health; 2015 e ROACHE, S. A.; GOSTIN, L. O. The Untapped Power of Soda Taxes: Incentivizing Consumers, Generating Revenue, and Altering Corporate Behavior. *International Journal of Health Policy and Management*. 2017.

20. CLARO, R. M.; LEVY, R. B.; POPKIN, B. M.; MONTEIRO, C. A. Sugar-sweetened beverage taxes in Brazil. *American Journal of Public Health*. 2012; 102(1):178-83.

21. <http://outraspalavras.net/ojoioeotrigo/2017/10/toma-essa-os-bilhoes-que-damos-todos-os-a-nos-industria-de-refrigerantes/>.

Em maio de 2018²² foi editado o Decreto nº 9394/2018, que propõe a redução de 20% para 4% do crédito de IPI (não pago) pelas empresas produtoras de bebidas açucaradas situadas na Zona Franca de Manaus. Estima-se, que os cofres públicos passarão a contar com adicionais R\$ 740 milhões²³, que antes eram concedidos como subsídios fiscais a essas empresas.

Houve forte crítica do setor à redução dos subsídios fiscais para a produção de refrigerantes²⁴ e houve a proposição, no Senado Federal, de 4 Projetos de Decreto Legislativo²⁵, para cancelar o decreto.

Embora o sistema tributário brasileiro seja extremamente complexo e os créditos de IPI para as empresas situadas na Zona Franca de Manaus representem apenas um dos vários incentivos fiscais concedidos à indústria de bebidas açucaradas, a situação vivenciada levanta o debate: é correto que dinheiro público seja destinado para fomentar a atividade de empresas que produzem produtos que geram externalidades negativas principalmente na saúde pública, que atualmente está subfinanciada, tendo em vista a Emenda Constitucional nº 95?

Outro aspecto crucial na análise da tributação das bebidas açucaradas é a aplicação do princípio da seletividade, que é correlato ao princípio da essencialidade, e ambos se aplicam ao IPI e ICMS. O princípio da seletividade, ao IPI e ao ICMS, encontra previsão nos artigos 153, § 3º, e 155, § 2º, da Constituição Federal. Segundo o princípio da seletividade os produtos devem ser tributados de forma inversamente proporcional a sua essencialidade – quanto menos essencial um produto, maior deve ser a alíquota de IPI e ICMS e vice-versa.

O princípio da seletividade está relacionado com a extrafiscalidade dos tributos, que, por sua vez, consiste no uso do direito tributário para fins além da mera arrecadação, como intervenção do Estado em comportamentos e atividades econômicas, objetivando a justiça fiscal. O STJ já decidiu que a função extrafiscal da alíquota do IPI de cigarros e cigarrilhas é onerar seu consumo para desestimulá-lo ou, pelo menos “suprir o Estado com recursos financeiros para mitigar as elevadas

22. Decreto nº 9394/2018 foi editado no contexto da crise dos combustíveis de 2018, em conjunto com a Medida Provisória (MP) nº 839/2018 – que cancelou recursos do SUS, para áreas de demarcação e fiscalização de terras indígenas, políticas públicas contra as drogas, políticas para juventude, violência contra mulheres, fortalecimento do SUS, educação do campo e saneamento básico. A MP Nº 839/2018 foi repudiada por entidades que defendem o direito à saúde: <https://>

23. g1.globo.com/economia/noticia/para-viabilizar-diesel-mais-barato-governo-cancela-gastos-publicos-e-quase-elimina-beneficios-ao-exportador.ghtml e <http://alimentacaosaudavel.org.br/alianca-envia-carta-a-presidencia-reforcando-a-importancia-da-taxacao-de-bebidas-acucaradas/>.

24. <https://abir.org.br/posicionamento-da-associao-brasileira-das-industrias-de-refrigerantes-e-de-bebidas-nao-alcoolicas-sobre-o-decreto-no-9-394-de-30-de-maio-de-2018/>

25. PDC nº 1011/2018; PDC 966/2018 e PDC 969/2018.

despesas médico-hospitalares decorrentes, sem prejuízo de medidas ressarcitórias de caráter não-tributário”.

A relação entre a tributação de produtos não saudáveis com o direito à saúde e com o princípio da essencialidade foi levada a ao Supremo Tribunal Federal pela ADI nº 5533, em que se questiona a constitucionalidade do Decreto 7.660/2011, no tocante à sua tabela que concede isenção total de IPI para os agrotóxicos, e da cláusula 3ª do Convênio nº 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que reduz em 60% a base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS dos agrotóxicos.

O uso de agrotóxicos no Brasil, além de representar uma afronta ao direito ao meio ambiente equilibrado, está relacionado ao desenvolvimento de certos tipos de câncer demais problemas de saúde, como infertilidade, impotência, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal e efeitos sobre o sistema imunológico. O Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA) já posicionou-se recomendando o uso do princípio da precaução e o estabelecimento de ações que visem à redução progressiva e sustentada do uso de agrotóxicos, com substituição ao modelo dominante pela produção de base agroecológica em acordo com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica²⁶.

A petição inicial da ADI 5553 sustenta que a renúncia fiscal viola frontalmente as normas constitucionais, no tocante ao direito ao meio ambiente equilibrado, ao direito à saúde ao princípio da seletividade (e o correlato da essencialidade) tributária. No tocante ao princípio da essencialidade, argumenta-se que, com a isenção de IPI aos agrotóxicos ocorre, na realidade, uma essencialidade às avessas, contrária ao interesse público. A petição inicial da ADI 5553 destaca também que a essencialidade é um instrumento de justiça fiscal e promoção da igualdade material e que a extrafiscalidade faz com que aqueles com maior capacidade arquem com a maior parcela dos encargos tributários, principalmente “quando usufruem lucro de atividade econômica cuja natureza envolve riscos e danos para o ambiente e a saúde”, como é o caso das empresas multinacionais que comercializam agrotóxico no Brasil. O intuito é privilegiar os produtos essenciais à vida, à dignidade e à justiça social.

A Procuradoria Geral da República (PGR) já emitiu parecer favorável à declaração de inconstitucionalidade da cláusula 3ª do Convênio nº 100/97 do CONFAZ e da isenção de IPI aos agrotóxicos pelo Decreto 7.660/2011. O parecer destaca o consenso em torno da natureza altamente cancerígena dos agrotóxicos e da impossibilidade de seu uso de forma efetivamente segura. A PGR destacou também que os benefícios fiscais aos agrotóxicos, intensificam o seu uso e, sujeitam o meio ambiente,

26. Posicionamento do INCA acerca dos agrotóxicos. Disponível em http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf. Acessado em 29/08/2018.

a saúde e a coletividade dos trabalhadores aos perigos inerentes ao manuseio em larga escala, desrespeitando o princípio do poluidor-pagador prejudicando a responsabilidade intergeracional.

CONCLUSÕES

A tributação de bebidas açucaradas deve ser adotada como política pública para a promoção do direito à saúde, em conjunto com subsídios a alimentos saudáveis. Como precedente de efetividade desta medida, temos a tributação de produtos de tabaco, ferramenta importante para reduzir a iniciação ao tabagismo e o consumo, notadamente em crianças, adolescentes e população de menor renda/escolaridade.

A extrafiscalidade do IPI e do ICMS, decorrente do princípio da essencialidade, é uma ferramenta central para a promoção do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável²⁷, na medida em que justifica a tributação efetiva dos produtos não saudáveis.

A tributação das bebidas açucaradas como forma de promoção do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável contempla, além do aumento das alíquotas dos tributos incidentes sobre sua produção e comercialização com o objetivo de encarecimento do produto para desestimular seu consumo, o fim de isenções fiscais para esses produtos, que possuem externalidades negativas para a sociedade.

O princípio da seletividade da tributação do IPI e ICMS em função da essencialidade dos produtos ganha novos contornos em face do direito à saúde²⁸. Deve haver um amplo debate com toda a sociedade para abordar a real essencialidade das bebidas açucaradas, principalmente em face da epidemia de obesidade e dos seus custos para a saúde pública e individual.

Referências

BERNAUD, R. R. *A promoção do direito fundamental à saúde a partir da tributação extrafiscal: uma análise em face do consumo de tabaco, bebida alcóolica e de alimentos não saudáveis*. Dissertação de mestrado. PUC-RS.2015.

27. BERNAUD, R. R. *A promoção do direito fundamental à saúde a partir da tributação extrafiscal: uma análise em face do consumo de tabaco, bebida alcóolica e de alimentos não saudáveis*. Dissertação de mestrado. PUC-RS.2015. Pp. 145 e 147.

28. Idem. P. 148.

- BEZERRA, I. N.; SOUZA, A. M.; PEREIRA, R. A.; SICHIERI, R. Consumo de alimentos fora do domicílio no Brasil. *Revista de Saúde Pública*. 2013; 47 (Suppl.1).
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica*. – 2ª ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- DE KONING, L.; MALIK, V. S.; KELLOGG, M. D.; RIMM, E. B.; WILLETT, W. C.; HU, F. B. Sweetened Beverage Consumption, Incident Coronary Heart Disease and Biomarkers of Risk in Men. *Circulation*. 2012: 1735-41.
- DE OLIVEIRA, M. L.; SANTOS, L. M. P.; DA SILVA, E. M. Direct Healthcare Costo of Obesity in Brazil: na application of the cost-of-illness method from the perspective of the Public Health System in 2011. *PLoS ONE*, 2015; 10(4): e0121160.
- DELLAVALLE, D. M.; ROE, L. S.; ROLLS, B. J. Does the consumption of caloric and non-caloric beverages with a meal affect energy intake? *Appetite*. 2005; 44(2): 187-93.
- EBBELING, C. B.; FELDMAN, H. A.; CHOMITZ, V. R.; ANTONELLI, T. A.; GORTMAKER, S. L.; OSGANIAN, S. K. *et al.* A Randomized Trial of Sugar-Sweetened Beverages and Adolescent Body Weight. *New England Journal of Medicine*. 2012; 367(15): 1407-16.
- MALIK, V. S.; HU, F. B. Fructose and Cardiometabolic Health: What the Evidence From Sugar-Sweetened Beverages Tells Us. *Journal of the American College of Cardiology*. 2015; 66(14): 1615-24.
- MARRIOTT, B. M.; CAMPBELL, L.; HIRSCH, E.; WILSON, D. Preliminary data from demographic and health surveys on infant feeding in 20 developing countries. *The Journal of nutrition*. 2007; 137(2): 518S-23S.
- MOURAO, D.; BRESSAN, J.; CAMPBELL, W.; MATTES, R. Effects of food form on appetite and energy intake in lean and obese young adults. *Int J Obes (Lond)*. 2007; 31(11): 1688-95.
- OBESIDADE INFANTIL, Enciclopédia para o Desenvolvimento da Primeira Infância. Disponível em: <http://www.encyclopedia-crianca.com/obesidade-infantil/sintese>.
- PISCITELLI, T. *IPI sobre refrigerantes e a tributação de bebidas açucaradas*. Artigo Publicado no Valor Econômico em 21/06/2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/fio-da-meada/5611623/ipi-sobre-refrigerantes-e-tributacao-de-bebidas-acucaradas>. Acessado em 30/08/2018.

- SCHMIDT, M. I.; DUNCAN, B. B.; SILVA, G. A.; MENEZES, A. M.; MONTEIRO, C. A.; BARRETO, S. M. *et al.* Chronic non-communicable diseases in Brazil: burden and current challenges. *Lancet*. 2011; 377(9781): 1949-61.
- TE MORENGA L.; MALLARD, S.; MANN, J. Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies. *British Medical Journal*. 2013; 346: e7492.
- VIGITEL BRASIL 2016. *Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2016* / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.
- WORLD CANCER RESEARCH FUND INTERNATIONAL. *Curbing global sugar consumption: Effective food policy actions to help promote healthy diets and tackle obesity*. London: WCRF; 2015.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Guideline: Sugar intake for adults and children*. In: WHO Department of Nutrition for Health and Development (NHD), editor. Geneva: WHO; 2015. p. 50.

Parte IV

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E ORDEM INTERNACIONAL

15

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO, (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO: OS DESAFIOS À REALIZAÇÃO PROGRESSIVA NA AMÉRICA LATINA¹

Sinara Camera; Rúbia Cristina Wegner

1. Considerações iniciais

Desde os arranjos que antecedem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, há esforços no sentido de promover a realização desses direitos, buscando-se envolver os Estados, a não só comprometerem-se na sua garantia, mas também em criar meios para efetivá-los. Para isso, as leis são essenciais, mas a sua existência não é suficiente; faz-se necessário o desenvolvimento de políticas que viabilizem a sua concretização. Diante dos cenários de aprofundamento e diversificação dos direitos humanos, notadamente após a Década de 1990, nos processos de afirmação internacional e nacionais, surgem novos direitos fundamentais à dignidade humana.

1. Publicado originalmente na *Revista de Direito Internacional da Uniceub*, Vol. 14, nº 1 em 2017.

Nesse catálogo está o direito humano à alimentação (DHA), estabelecido, na Conferência da Food and Agriculture Organization (FAO) de 1996, como obrigação dos Estados Nacionais pela sua efetivação. Determinou-se, também, que à comunidade internacional caberia o papel primordial de garantir que, nos países periféricos, erigissem-se mecanismos com vistas a torná-lo mais do que um *jogo abstracionista*. Trata-se de verificar os instrumentos dos Estados e da comunidade internacional, notadamente da FAO, e suas articulações práticas. O que está em questão é garantir o acesso ao direito a alimentos e, nesse aspecto, além de, reconhecidas as condições à segurança alimentar, observada a geração de emprego e renda, estão a distribuição e a comercialização dos alimentos.

Nesse contexto, relações econômicas – comerciais e financeiras, entenda-se – se consubstanciam às dificuldades de realização do DHA. Em 2013, o índice de preços dos alimentos da FAO marcou em média 209,9 pontos, estando 1,6% abaixo do registrado em 2012 e 9,1% menor do que o relativo a 2011, quando este índice alcançou níveis inauditos. Cereais – em crescimento próximo a 7,2% em relação a 2012 –, óleos e açúcar tiveram seus preços reduzidos em função do aumento da sua oferta, enquanto que carne – alimentos protéicos de modo geral – seguiu com preço elevado. No ano de 2014 o índice foi praticamente idêntico ao de 2013. Já entre os anos 2015 a 2017 houve uma redução nos índices de alimentos da FAO, orbitando nos 170 pontos.

A importância desse estudo reside no aumento dos índices de fome e desnutrição no mundo, sendo que a segurança alimentar e nutricional² foi amplamente tratada em termos dos limites ao acesso e as condições da comercialização e distribuição de alimentos foram discutidas em fóruns mundiais. No entanto, os avanços para solucionar esse problema foram limitados, mas não podem ser considerados ineficazes de todo. Entre 2010 e 2012, aproximadamente 870 milhões de pessoas não consumiram alimentos a contento das necessidades nutricionais diárias; desse total, pelo menos 852 milhões vivem em países subdesenvolvidos.³

A mais recente estimativa de Prevalência de Subnutrição (Prevalence of Undernourishment – PoU) mostra que, apesar do crescimento populacional significativo, o número de pessoas subnutridas no mundo diminuiu de 14,7% em 2000 para 10,8% em 2013. No entanto, esta taxa de redução diminuiu significativamente nos últimos anos, chegando a uma parada virtual entre 2013 e 2015.

2. Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. MALUF, Renato Sérgio. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 15, p. 134-140, 1995.

3. Dados de 2013, retirados da Food and Agriculture Organization, disponíveis em: <<http://www.fao.org/home/en/>>.

Mais preocupante, as estimativas da FAO para 2016 indicavam que a prevalência global de desnutrição em 2016 teria subido para 11%, implicando em um retorno ao nível alcançado em 2012 e sugerindo uma possível reversão da descida; tendência sustentada nas últimas décadas. Ainda de acordo com dados da Organização das Nações Unidas para Fome e Alimentação (FAO), no *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*⁴, 815 milhões de pessoas em situação de fome no mundo no referido ano.⁵

Dessa forma, o presente artigo visa analisar as questões da progressiva realização do direito humano à alimentação nos Estados, observando-se as condições para a segurança alimentar e nutricional, a partir da análise dos principais movimentos e mecanismos estatais na América Latina em comparação com medidas da União Europeia. Para tanto, dividiu-se o presente trabalho em três momentos: em primeiro lugar analisa-se o direito humano à alimentação, o contexto do seu surgimento e de sua afirmação. Em um segundo momento verificam-se a realização progressiva do direito humano à alimentação, o regime alimentar internacional e o seu desenvolvimento. Por fim, discute-se a realização progressiva do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional, cotejando as experiências na União Europeia e na América Latina

2. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO: CONTEXTO DO SURGIMENTO E DA AFIRMAÇÃO

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, inicia-se a expansão dos direitos humanos, impulsionada pela internacionalização desses direitos, sendo colocados como referencial ético para orientar as relações intra e interestais. A ruptura no paradigma de direitos humanos, vigente até aquele momento, abre uma senda para a reflexão acerca da necessidade da reconstrução de cenários: interno, com o esforço adequação (em maior ou menor medida, nos diferentes espaços do Globo) a novos padrões éticos e morais; e externo, com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH).

O desenvolvimento do DIDH consiste na construção de um sistema de normas internacionais, que preveem procedimentos e firmam instituições para garantir a implementação dessa nova concepção de direitos humanos, promovendo mundialmente o seu respeito nos e pelos Estados. Ainda, há que se considerar, nesse

4. O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2017.

5. FAO, IFAD, UNICEF, et. al. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*. Building resilience for peace and food security. 2017. Rome, FAO. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

processo de afirmação de uma ordem internacional para a proteção dos direitos humanos, a própria criação da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ e das suas agências especializadas.⁷ A expansão de organizações internacionais com propósitos de cooperação amplia significativamente a agenda internacional para que se possam conjugar novas e emergentes preocupações na proteção dos direitos humanos.

Como documento inaugural, tem-se a Declaração Universal de 1948, que a concepção contemporânea de Direitos Humanos e suas intenções de universalidade e indivisibilidade. A ela se somam os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e o sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966. Os três documentos passam a representar o *International Bill of Human Rights* (a Carta Internacional dos Direitos Humanos), declarada *jus cogens* pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 1970. À Carta foram acrescentados uma série de amplos tratados especiais de direitos humanos (proscrição da tortura, extinção das formas de discriminação em relação à mulher etc).⁸

Ainda, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, promovida pelas Nações Unidas, em 1993, foi reforçada a validade universal dos direitos humanos, apesar de uma certa resistência dos países asiáticos, que tentavam relativizá-los e de uma outra cosmovisão da interpretação islâmica dos direitos humanos. A Declaração de Direitos Humanos de Viena, em seu § 5º, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.”⁹

6. A busca pelos objetivos da ONU é marcada pela crescente normatização internacional dos direitos humanos e leva a sociedade internacional a não mais admitir a soberania como obstáculo à sua atuação para evitar ou cessar violações. Dessa forma, aumentam as pressões da comunidade internacional para que as condutas estatais estejam compassadas com a observância dos direitos fundamentais dos indivíduos que se encontram em seu território. A ONU tem como objetivos: a defesa dos direitos fundamentais do ser humano; garantir a paz mundial, colocando-se contra qualquer tipo de conflito armado; buscar mecanismos que promovam o progresso social das nações; criar condições que mantenham a justiça e o direito internacional. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

7. As agências especializadas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde, entre outras, são criadas mediante acordo firmado por Estados, vinculadas às Nações Unidas, mas possuem autonomia, com independência jurídica e de conteúdo.

8. BIELEFELDT, H. *Filosofia dos Direitos Humanos*. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p. 11.

9. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

A Década das Conferências, como ficou conhecida a de 1990, exsurge a fim de encontrar respostas à complexidade das temáticas assumidas como prioridades, diante da inter-relação entre segurança, economia, direitos humanos e democracia, apresentando a conexão global entre elas. Esse contexto fez com que se disseminasse a concepção de que

[...] se os temas abordados eram globais, o que ocorresse numa área afetaria as outras. A indução lógica poderia levar também a uma interpretação político-jurídica se não kantiana, de imperativos éticos categóricos, pelo menos grociana, de interesses compartilhados: num mundo efetivamente globalizado, o interesse de todos seria o interesse de cada um; as diferenças individuais de enfoques podem e devem ser administradas pelo Direito. Em lugar da abstenção perante as jurisdições nacionais, as conferências propunham esforços abrangentes, de todos os atores influentes.¹⁰

A Declaração de Viena e o Programa de Ação, considerando as grandes mudanças ocorridas no cenário internacional, incluem como temas fundamentais: a promoção e o incentivo do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos; do respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos; da paz; da democracia; da justiça; da igualdade; do Estado de direito; do pluralismo; do desenvolvimento; das melhores condições deliving and solidarity, viver e de solidariedade. Determined to take new steps forward in the commitment of the international Tudo a fim de dar novos passos no compromisso da comunidade internacional, com vistas a alcançar progressos substanciais nos direitos humanos.¹¹

Dentro do cenário de desenvolvimento de novos direitos a serem protegidos, surge em 1996, na Conferência da FAO, o direito humano à alimentação. Os Estados Nacionais devem garantir a sua efetivação, sendo que à comunidade internacional cabe o papel de garantir que, nos países periféricos, erigissem-se mecanismos com vistas a torná-lo mais do que um *jogo abstracionista*. O que está em questão é garantir o acesso ao alimento e, nesse aspecto, a geração de emprego e renda, bem como a distribuição e a comercialização dos alimentos.

O direito humano à alimentação (DHA) vem adquirindo maior importância no embasamento de programas voltados para garantir a segurança alimentar e nutricional

10. ALVES, J. A. L. *Relações Internacionais e Temas Sociais*. A Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001.

11. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

(SAN) e de leis de segurança alimentar em diferentes países. A perspectiva desse direito traça elementos específicos para a atuação do Estado no tocante ao acesso aos alimentos pela população, podendo ser definido por:

[...] ter acesso, de maneira regular, permanente e livre, seja diretamente, seja mediante compra em dinheiro, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais da população a que pertence o consumidor e que garanta uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústias, satisfatória e digna.¹²

A construção desse conceito foi marcada por um longo caminho de discussões em organismos internacionais,¹³ tendo em vista a complexidade que o tema envolve. Em outras palavras, os embates na sua construção se relacionavam com a definição os responsáveis pelo seu cumprimento, as punições cabíveis, custos e recursos e, ainda, dois aspectos mais abstratos: a sua definição e orientação para ser cumprido pelo mundo subdesenvolvido partia de países ricos, impulsionadores de uma 'ordem alimentar mundial' extremamente desfavorável para as populações pobres dos países subdesenvolvidos. Além disso, trata-se de um direito de todas as pessoas, mas aquelas afetadas pela fome se destacariam das demais em termos de medidas e de programas adotados sob a definição de DHA, sem contar que por falta de condições físicas, psicológicas as pessoas em situação de fome não teriam capacidade de atuarem como sujeitos do seu direito a uma alimentação adequada.¹⁴

Não se coloca em dúvida o quão imprescindível é o consumo diário e em quantidades adequadas de nutrientes pela população de um país. Sabe-se, também, que essa imprescindibilidade por si só não determina que todos tenham acesso a alimentos. Como exemplo, em 2009, havia um bilhão de subnutridos no mundo, dos quais 53 milhões eram latino-americanos.¹⁵ Alimentar-se é uma necessidade básica

12. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Diretrizes voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/Y5160s/Y5160s00.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018, p. 04. Para maiores esclarecimentos e reflexões se indica: BOURRINET, Jacques; FLORY, Maurice. *L'ordre alimentaire mondial*. Economica: Paris, 1982.

13. Com base nas leituras feitas, acredita-se que o debate, nos organismos multilaterais, sobre essa limitação conceitual tenha se intensificado nos anos 1980.

14. HABIB, B. *Droits de l'homme et alimentation*. In: BOURRINET, Jacques; FLORY, Maurice *L'ordre alimentaire mondial*. Economica: Paris, 1982.

15. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i0680s/i0680s.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

do ser humano, que requer uma regulamentação pública com vistas a garanti-la em condições adequadas à população. Os números ligados à situação alimentar no mundo, de modo geral, mostram que os Estados nacionais, especialmente os não desenvolvidos, não alcançaram uma fórmula para solucionar a inacessibilidade aos alimentos.

Mobilizações internacionais destinadas a transformar positivamente o quadro da fome no mundo, no que se destacam os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio do que a assinatura das diretrizes voluntárias é resultante, os números parecem difíceis de serem contornados favoravelmente:

Aunque se han logrado progresos significativos hacia la consecución de la meta establecida en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas subnutridas, será necesario acelerar el ritmo a fin de poder alcanzar el objetivo para el año 2015. Lograr el objetivo de la CMA de reducir el número absoluto de personas hambrientas de casi 800 millones a 400 millones resultará más difícil, pues para ello se requerirán progresos mucho más rápidos.¹⁶

Por outro lado, tão ou mais importante do que o estabelecimento do seu conceito é a importância da sua materialização: “[...] food security stands as a fundamental need, basic to all human needs and the organisation of social life. Access to necessary nutrients is fundamental, not only to life *per se*, but also to stable and enduring social order.”¹⁷ No sentido colocado por Josué de Castro, em *Geopolítica da Fome*, tratar da questão do acesso aos alimentos significa a valorização fisiológica do homem, sendo que a carência de nutrientes na dieta alimentar constitui fator para reduzir a capacidade da população em se desenvolver como seres humanos plenos.¹⁸

Nos últimos anos tem-se percebido um reforço da importância de se alcançar a condição de Segurança Alimentar e Nutricional em que a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação estaria concretizada. Representa considerar normativamente o alimento como um requerimento para a existência humana e uma exigência das/para as atividades humanas. É essencial; deve ser tomado pela sua totalidade, do contrário não seria imprescindível. Para se efetivar, a alimentação

16. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?* Roma, 2005. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0050s/a0050s_full.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

17. HOPKINS *apud* MAXWELL, S.. Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, v. 21, n. 2, p. 155-170, 1996, p. 158.

18. CASTRO, J. *Geopolítica da Fome*: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1968.

precisa ser encarada em toda sua complexidade: condições da produção agroalimentar, nível de desenvolvimento do país, confiança nas instituições.

Entretanto, não existem determinações claras sobre o melhor método para construir o caminho para a realização do DHA, isto é: garantir o acesso ao alimento com base na transferência de renda monetária ou atrelada à compra de alimentos. Afinal, se ao Estado cabe obrigação de garantir alimentação suficiente e adequada, então, uma política de transferência de renda para se enquadrar conceitualmente na garantia da segurança alimentar deve ser complementada com dispositivos para tal.¹⁹

O direito ao desenvolvimento econômico está reiteradamente atrelado ao direito alimentar.²⁰ Entretanto, a efetivação do direito humano à alimentação, notadamente a garantia de que será progressivamente realizado nos países não desenvolvidos, envolve toda a comunidade internacional. Além disso, evidencia o hiato existente entre as economias avançadas e periféricas, quanto à inserção econômica internacional.

3. A REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO, REGIME ALIMENTAR INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

Nas Diretrizes Voluntárias – documento elaborado pela FAO, em 2004²¹ – estabelece-se a recomendação para que todos os atores internacionais assumam responsabilidades pela alimentação. Ressalta, também, o comércio internacional como importante mecanismo para o estabelecimento da Segurança Alimentar e Nutricional por meio da promoção do desenvolvimento econômico que ele deve acarretar. Atenta para o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) na regulamentação de um comércio menos desigual entre países desenvolvidos e não desenvolvidos.²² Ademais que no comércio agrícola pesam os subsídios e outras tarifações utilizadas pelos países desenvolvidos.

19. TAKAGI, M. *et al.* A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas-SP: Editora Alínea. 2006, p. 159-184.

20. EIDE, A. Human rights requirements to social and economic development. *Food Policy*, v. 21, nº 1, 1996, p. 23-39.

21. Sua mais recente edição foi lançada em 2015, mas o texto segue substancialmente sendo o aprovado em 2004. Pode-se acessar a edição de 2015 em: <<http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>>.

22. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Diretrizes voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/Y5160s/Y5160s00.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Além disso, o referido documento ressalta a importância da atuação conjunta da comunidade internacional para a realização progressiva do direito humano à alimentação, colocando-a em termos de cooperação técnica, descrita como segue:

*Os países desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam atuar conjuntamente para apoiar seus esforços destinados a lograr a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional por meio da cooperação técnica, inclusive para o fortalecimento da capacitação institucional, e da transferência de tecnologia em condições estabelecidas de comum acordo, conforme compromissos assumidos nas principais conferências internacionais, em todas as esferas abarcadas por estas diretrizes, com especial atenção aos impedimentos para a segurança alimentar como o HIV/AIDS.*²³

Entretanto, há elementos caracterizadores do sistema alimentar mundial que tendem a interferir na realização progressiva do direito humano à alimentação seriam: concentração de poder e de recursos nas grandes companhias de produção e de distribuição de alimentos, sistemas de ofertas de alimentos que excluem os pequenos agricultores, que produzem em menor escala, comércio internacional excludente até mesmo nas negociações para arrefecimento de barreiras.²⁴

Numa perspectiva histórica, a constrição de alimentos detonada pela 2ª Guerra Mundial nos países desenvolvidos, sobretudo, deu à autossuficiência de alimentos um caráter praticamente de segurança nacional e de condição básica para existência de segurança alimentar. Nesse cenário nasce a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 16 de outubro de 1945.²⁵ A pauta era organizar os alimentos e a agricultura com vistas a orientar a produção e a distribuição dos alimentos e evitar situações de carestia.

Essas discussões, para ordenar a agricultura internacional em termos de política comercial, evidenciaram os protecionismos dos EUA e Europa para com o setor. Destarte esses países perseguem o livre comércio, esse arranjo internacional para agricultura fez valer os interesses protecionistas dos países avançados. Os EUA, por exemplo, conseguiu manter suas medidas de controle de importação e

23. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Diretrizes voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/Y5160s/Y5160s00.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

24. MAXWELL, S.; SLATER, R. Food policy: old and new. *Food Policy*, v. 21, n. 5-6, 2003, p. 531-553.

25. A FAO é a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Maiores informações sobre a Organização podem ser acessadas em: <<http://www.fao.org/home/en/>>, ou na FAO Brasil: <<https://www.fao.org.br/>>.

comércio administrado por meio do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* ou Acordo Geral de Tarifas e Comércio), em detrimento da Organização Internacional do Comércio. A impossibilidade desses países se entenderem, EUA e Grã Bretanha principalmente, solapou a emergência de uma Comissão Internacional de Alimentos (*World Food Board*) e, por conseguinte, de um planejamento multilateral eficiente na distribuição de alimentos. Assim, a organização dos alimentos se tornou nacionalmente regulado.²⁶

O sistema de comércio pró-desenvolvimento é aquele que se fundamenta em países ricos reduzindo suas tarifas e subsídios para os países menos desenvolvidos, ainda que a concorrência imperfeita dos mercados impeça afirmar que o livre comércio poderia beneficiar todos os produtores de *commodities* agrícolas dos países em desenvolvimento.²⁷

As desregulações²⁸ do sistema financeiro americano e europeu iniciadas entre as décadas de 1970 e 1980 e aprofundadas nas décadas que se seguiram, tornam ainda mais complexa a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema alimentar global (Quadro 1). Dessa forma, os EUA se tornam o epicentro da análise dos fatores influentes sobre a realização progressiva do DHA. Em uma perspectiva histórica, o despejo de grãos, em economias subdesenvolvidas, promovido pelos EUA no auge daquele processo na década de 1980 permitiu o reforço do mesmo, além de tornar ainda mais difícil o acesso à alimentação nestes países (Quadro 1). Veja-se o tratamento à agricultura dispensado pelos EUA e sua relação com a posição do mercado internacional entre 1900 e 1990:

26. FRIEDMANN, H. Uma Economia Mundial de Alimentos Sustentável. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (orgs.) *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/Unicamp, 2000, p. 1-22.

27. SHAIKH, A. *Globalization and the myth of free trade*. New School University: New York, 2003.

28. A revolução dos derivativos foi essencial para a estabilização dos mercados de moedas e fomentando a capacidade global de distribuição dos títulos do Tesouro americano, a partir da derrocada do câmbio fixo. Redução dos custos dentro dos EUA, com o aumento das economias de escala adquiriu função anti-inflacionária sob o dólar ancorando o capitalismo mundial. Não se tratava de redução do papel do Estado americano, mas da defesa do fim da regulação. A liberalização das finanças e a volatilidade aceleraram a competição e a mobilidade de capital ante a persistência da pressão inflacionária, dos salários e aumento dos preços de *commodities*, nos 1970s. Com a rejeição, em 1976, do keynesianismo são definidas as políticas pró-globalização ou a estratégia de acumulação liderada pelas finanças, como pode-se verificar em PANITCH, L.; GINDIN, S. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. Verso: London, New York. 2012.

Quadro 1: Tratamento à agricultura dado pelos EUA e sua relação com a posição do mercado internacional (1900-1990)

Período	Contexto	Tratamento à agricultura
Corolário da Doutrina Monroe de Theodore Roosevelt, 1904	Construção uma área de livre comércio especialmente com seus vizinhos	Logística eficiente e acordos tarifários para comercializar bens agrícolas ao menor custo
Crise de 1929	Produção industrial representava 42% do total mundial, embora houvesse desigualdade da economia doméstica	Estava particularmente vulnerável a desvalorização de preços
Entre as décadas de 1940 e 1970	Comércio exterior era mecanismo para compensar excesso de capacidade e penetrar no aparato de <i>polycymaking</i> dos países europeus objeto do Plano Marshall.	As exportações da agricultura eram muito importantes, porém se mantinham em apenas 5% do PIB de 1929.
1970-1980	Consolidar sua posição hegemônica a partir da sua 'base imperial doméstica'.	Vantagens competitivas na agricultura; expansão considerável de milho, produtividade agrícola superior a de várias indústrias; <i>commodities</i> agrícolas com preços elevados. Expansão entre essas décadas de mais de 300% das exportações agrícolas globais.
1974 a década de 1980	Posição desta potência em relação ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo; encorajamento desses países a comprar notas do Tesouro americano, além dos petrodólares. Grandes quantias de dinheiro saíram emprestadores para tomadores estrangeiros. Bancos dos EUA se tornaram a primeira fonte de financiamento de balanços de pagamentos e de investimentos públicos e privados.	Promoção agressiva das exportações agrícolas estadunidenses para substituir ajuda alimentar aos países subdesenvolvidos (Trade Act). Entrada do modelo agrícola estadunidense nestes países, induzindo a transformação da agricultura familiar em orientada para exportação e agronegócio. O Primeiro Mundo exportava mais bens agrícolas do que o Terceiro Mundo.
1980-1987	Volatilidade financeira. Quebra da bolsa.	Adoção de políticas protecionistas para enfrentar alto desemprego, devastação de parque industrial e agrícola e apreciação do dólar.

Período	Contexto	Tratamento à agricultura
1987-1990	Grandes firmas de tecnologia avançada; firmas financeiras eram principais atores da Revolução de TI	Grandes avanços de biotecnologia

Fonte: Elaboração própria com base em PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. Verso: London, New York. 2012.

Em 2008, o aumento dos preços de alimentos afetou populações com menor poder aquisitivo em diferentes países. A quantidade de alimentos consumida por uma família foi reduzida, além de alimentos menos calóricos e menos nutritivos tomarem maior relevância em sua cesta de consumo.²⁹ Estimativas da FAO relativas aos efeitos da ‘crise alimentar’ apontam para aumento de mais de 173 milhões de pessoas em situação de fome e desnutrição. A agricultura, mais especificamente, os grãos (*commodity*) passa a se enquadrar cada vez mais nos mercados futuros.

Como fatos recentes na agricultura e relacionados às relações econômicas – neste caso, financeiras, essencialmente – estão a *financeirização da agricultura* e a política de mudança da matriz energética impetrada por EUA e União Europeia. Em 2008, fundos de investimento controlavam entre 50 a 60% do comércio de commodity, ou seja, essas mercadorias passaram a ser tratadas como meros ativos financeiros: o preço do arroz, por exemplo, cresceu 31% em março de 2008 e o do trigo, 29% em fevereiro de 2008, o que teria estimulado investimentos em Wall Street da ordem de US\$ 130 bilhões.³⁰ O investimento externo direto (IED) da agricultura apresentaria, também, crescimento ao longo dos últimos anos. Para África e Ásia, esse investimento tem se mostrado mais atrativo. Além disso, o agronegócio, em termos gerais, foi mais favorável em termos de políticas de atração de investimento externo, em 2012.³¹

A necessidade dos países desenvolvidos de buscar diversidade energética, expressa em estratégias direcionadas a fomentar a seguridade nesse campo, foi sendo revelada por meio de estudos e assinatura de acordos com economias

29. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i0680s/i0680s.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

30. MCMICHAEL, P. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. *Agriculture and Human Values*, Springer, 31 July, 2009.

31. UNCTAD. Global value chains: investment and trade for development. *World Investment Report 2013*. New York e Genebra, 2013.

subdesenvolvidas³² que, em 2004, a publicação *Estratégia para Agricultura*, pela United States Agency for International Development (USAID), consolidou no âmbito de instituições como Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), a ideia de que era necessária a substituição energética vinculada a uma nova forma de uso do solo e da água. É a multidimensionalidade da Iniciativa Energética Mesoamericana (IEM), que permite a exportação de agrocombustíveis para os EUA.

De fato, em 2000, a produção mundial de agrocombustíveis 315 milhões de barris por dia e, em 2009, essa produção aumentou para 1,6 bilhão de barris por dia.³³ Ainda com base na Unctad, seus picos de crescimento se deram no período de 2002 a 2008, com variação anual em torno de 30%. A demanda mundial por terras, com base em dados do Banco Mundial, cresceu deveras a partir de 2008, tendo sido comercializados mais de 45 milhões de hectares, 75% na África e no Brasil e na Argentina teriam sido 3,6 milhões. O aumento da demanda por terras e da transferência daquelas agriculturáveis tem ocorrido nas seguintes *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê, arroz, canola, girassol e floresta plantada.³⁴

Dessa forma, por mais que se avance no estabelecimento de vontade de tornar o acesso à alimentação igualitário em todo o mundo, há fatores de ordem financeira e econômica que tendem a impedir a sua concretização. O regime alimentar internacional³⁵ está assentado na produção agrícola em larga escala, na homogeneização dos hábitos alimentares, nos oligopólios nos diferentes elos da cadeia produtiva dos alimentos – *tradings*, produção, distribuição e comercialização. Em função do desempenho do comércio das *commodities*, as relações capitalistas provocam contextos históricos, geopolíticos, culturais, ecológico e nutricional diferentes para

32. Deve-se destacar a “Alianza para el Uso Sostenible de La Energía” (AUSE), que visava tratar de temas como aumento dos investimentos, da promoção de energias limpas e diversificação de energias renováveis e os interesses dos EUA nessa aliança eram respaldados pelo BID, Cepal, ONU e Banco Mundial. TERÁN, Juan Fernando. La economía de los biocombustibles: una mirada a los proyectos hegemónicos para América Latina. In: Fernandes, Bernardo M. (Org.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 339-364.

33. UNCTAD. *Price formation in financialized commodity markets: the role of information*. New York/ Genebra: 2011.

34. BANCO MUNDIAL. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington D. C. 07 de setembro de 2010.

35. A compreensão da organização do capital das relações agrícolas no tempo e no espaço geográfico ao configurar, também, o processo de reprodução e produção da força de trabalho. É um conceito histórico que tem servido para demarcar, em períodos diferentes, a produção e circulação de alimentos em escala mundial conquanto se articulam e se movimentam as potências hegemônicas em cada período de tempo determinado MCMICHAEL, P. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. *Agriculture and Human Values*, Springer, 31 July, 2009.

o acesso à alimentação. No entanto, na consolidação do modelo do agronegócio, o contexto de acesso à alimentação que prevalece não é aquele preconizado pelas diretrizes do direito humano à alimentação.³⁶

4. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E REALIZAÇÃO PROGRESSIVA: AS EXPERIÊNCIAS NA UNIÃO EUROPEIA E AMÉRICA LATINA

As obrigações que o direito humano à alimentação confere ao Estado consistem em: (a) proteger, ou seja, evitar que pessoas ou organizações infrinjam o direito a se alimentar de outras pessoas o que se recomenda seja evitado por meio da promulgação de leis e estabelecimento de órgãos que investiguem tais casos; (b) respeitar, isto é, os governos não devem privar ou dificultar o acesso pelos seus cidadãos ao alimento; e, por fim, (c) satisfazer – o governo deve facilitar o acesso pelos grupos vulneráveis de alimentos, bem como criar instrumentos para que esses grupos possam seguir se alimentando por si mesmos e prover alimentos nas situações em que a segurança alimentar da população estiver ameaçada por motivos alheios a sua vontade.

Dessa forma, pelo menos no âmbito das instituições governamentais e na *vontade dos Estados*, Europa e América se valem de normativas específicas para tratar de direito humano à alimentação e ambas se pautam na jurisdição estatal na definição do escopo e da aplicação dessa obrigação.³⁷ Seria temerária uma comparação estrita entre União Europeia e América Latina, uma vez que se trata de economias com distintos níveis de desenvolvimento, bem como de formação econômica e histórica. Dessa forma, nesse trabalho, serão ressaltadas as medidas adotadas pelo Bloco europeu e por Estados latino-americanos para a realização do direito humano à alimentação e à segurança alimentar e nutricional (SAN).

Nessa perspectiva, e de forma comparativa, vale refletir sobre os caminhos percorridos pelo direito humano à alimentação na União Europeia, já que não foram desenhados por organismos internacionais, mas resultaram de medidas autônomas a partir da agricultura. Reconhece-se que o comércio agrícola vem sofrendo modificações, indicando que o crescimento das exportações agrícolas tem ocorrido nos países desenvolvidos, especialmente da União Europeia, “[...] cuya participación

36. MCMICHAEL, P. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. *Agriculture and Human Values*, Springer, 31 July, 2009.

37. NARULA, S. The right to food: holding global actors accountable under international law. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 44, 2006, p. 690-800.

en las exportaciones agrícolas totales ha pasado de algo más del 20 por ciento a comienzos del decenio de 1960 a más del 40 por ciento en la actualidad.”³⁸

Verifica-se, portanto, que a agricultura foi posta como elemento chave na consecução da integração europeia, sendo que se utilizou a Política Agrícola Comum (PAC) também para lidar com diferenças de estrutura produtiva, rendimentos e custos de produção.³⁹ Todavia, alguns problemas foram sobressaindo-se, como a redução de trabalhadores empregados nesse setor ao mesmo tempo em que se incrementavam os subsídios, do qual é possível inferir que os maiores beneficiados dessa política protecionista são os grandes produtores rurais.

Por outro lado, a Política Agrícola Comum (PAC) proporcionou vantagens à consolidação da União Europeia, enquanto bloco econômico, quais sejam: unicidade de mercados para os produtos agrícolas, preferência comunitária no comércio internacional; solidariedade financeira, em que o orçamento da União cobre todos os custos, subsídios a exportações. O fortalecimento da PAC pressupunha certo nível mínimo de produção nacional, por razões sociais ou ambientais, ou de auto abastecimento para evitar independência total do exterior.⁴⁰

A partir de negociações na OMC, essa política comum teria de experimentar⁴¹ o arrefecimento em seu nível de protecionismo, ao mesmo tempo em que essa possibilidade desperta a contrariedade de fazendeiros beneficiados pelos maciços subsídios governamentais. “Por isso, a PAC tem sido alvo de severas críticas desde a Rodada do Uruguai, até a presente Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio [...]”⁴² Ademais, esse protecionismo desfavorece a cooperação internacional, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento do comércio internacional. Está “[...] muito mais inclinado à manutenção do status quo no que diz respeito a mercado internacional (já que dominado largamente pela União Europeia), do que

38. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?* Roma, 2005. Disponível em: <http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0050s/a0050s_full.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

39. PERALES, R. B. *Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios*. Madri: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994.

40. PERALES, R. B. *Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios*. Madri: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994.

41. Em novembro de 2010, Bruxelas comunicou em linhas gerais a reforma da PAC. Conforme documento da Comissão Europeia, a nova orientação da política agrícola da UE será o fornecimento de alimentos seguros e em quantidade suficiente, bem como gestão sustentável dos recursos naturais. Pode-se conferir em: <http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=454579>.

42. SQUEFF, T. A. F. R. C. O Desenvolvimento da Política Agrícola Comum da União Europeia. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, nº 3, p. 374-389, 2016, p. 385.

efetivamente a formação de um espaço voltado à troca aberta de mercadorias, pautadas na especialidade produtiva.⁴³

De outro lado, tal fato, dentre outros aspectos, dá margem para mudanças no âmbito do processo de integração econômica, possibilitando aprofundar o tratamento do setor agroalimentar, em termos de incorporar assuntos relacionados com segurança do alimento. Além disso, dá espaço para o aprofundamento do comércio agrícola 'norte-sul', viabilizando, desse modo, que essa importante atividade produtiva contribua para o desenvolvimento dos países não desenvolvidos.

Portanto, a agricultura apresenta-se como setor estratégico para países desenvolvidos e em via de desenvolvimento. No grupo dos países desenvolvidos, como na União Europeia, percebe-se um intenso corporativismo para com os produtores rurais beneficiados com os incentivos à sua produção, ao mesmo tempo em que onera consumidores e a inserção internacional de Estados em desenvolvimento.⁴⁴

O grupo dos países em desenvolvimento, como na América Latina, a agricultura, além de exercer funções básicas para o crescimento e desenvolvimento econômico das economias dos países, representa importante fonte de ganhos no comércio internacional.

Para perseguir los objetivos de sus políticas alimentarias y agrícolas, los gobiernos han recurrido a diversos instrumentos normativos, desde los impuestos al comercio y los contingentes de producción hasta el monopolio de las importaciones y la prohibición de las exportaciones. Aunque sus objetivos e instrumentos han variado con el tiempo, en función, entre otras cosas, del nivel de desarrollo económico y de la importancia de la agricultura en sus economías y sociedades, los gobiernos de todo el mundo siguen considerando que la alimentación y la agricultura son esferas fundamentales para las cuales es necesario establecer políticas.⁴⁵

Nesse contexto, verifica-se que a segurança alimentar e nutricional possui elementos constitutivos (acesso, regularidade e qualidade) interrelacionados com o setor agrícola em termos de produção (comercialização, comércio internacional, condições do produtor). Esses elementos em conjunto induzem a afirmar que a

43. SQUEFF, T. A. F. R. C. O Desenvolvimento da Política Agrícola Comum da União Europeia. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, nº 3, p. 374-389, 2016, p. 385.

44. PERALES, R. B. *Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios*. Madri: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994.

45. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?* Roma, 2005. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0050s/a0050s_full.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018, p. 29.

população deve se valer de condições para se apropriar dos alimentos inócuos de maneira permanente, em quantidades adequadas para satisfazer suas necessidades nutricionais diárias. Isso só é possível diante da articulação do Estado.

Na América Latina evidencia-se o reconhecimento de que o Estado deve assumir um compromisso efetivo em realizar o direito humano à alimentação e criar mecanismos para garantir a segurança alimentar e nutricional. Há um aparato legal que vem sendo construído desde 2003 pelos Estados latino-americanos, além dos esforços da FAO para o estabelecimento das Diretrizes Voluntárias para a promoção do Direito Humano à Alimentação em 2004, inserindo o combate à fome como um tema prioritário na agenda internacional. Afirmam-se como instrumentos para garantir o DHA: cooperação internacionais para o desenho de medidas que melhorem métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos.

Importante ressaltar as medidas projetadas/implementadas pelos governos da América Latina, que vêm se destacando na discussão e incorporação desse eixo ético-normativo a medidas que visem desmantelar situações de insegurança alimentar e nutricional (ISAN), conforme pode-se verificar no quadro que segue:

Quadro 2: A América Latina e a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação.

Países	Instrumentos	Objetivo
Argentina	Lei de Criação do Programa Nacional de Nutrição e Alimentação (2003)	Coloca o Estado no papel indiscutível de garantir o DHA e cidadania. Foco inicial em crianças até 14 anos, grávidas, idosos com mais de 70 anos
Bolívia	Desnutrição Zero	Erradicar a desnutrição até 2010. Enfatiza menores de 10 anos e sua aplicação inicia pelos municípios com maior nível de ISAN
Brasil	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006)	Determina a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Cuba	Ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos e aprovou as Diretrizes Voluntárias	Em 2007, o relator especial da FAO destacou o empenho cubano em fazer cumprir o DHA. O país mostraria criatividade, além de apoiar medidas que levem a uma aceitação conceitual e à realização institucional desse direito.
Equador	Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (2005)	

Países	Instrumentos	Objetivo
Guatemala	Lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2005)	Seu texto é denso pela forma que trata a ISAN. Ressalta o papel do Estado, amparando-se na Constituição do país. Visa mobilizar amplos setores da sociedade, estabelece critérios para transgenia e comercialização. Determina responsabilidades orçamentárias.
México	Lei de planejamento para a soberania e SAN	Destaca ciência e tecnologia na preservação da biodiversidade e respeito à cultura indígena. Propõe um programa de emergência para erradicar a desnutrição até 2015. Volta-se para a produção dos camponeses. Preocupação com a dependência alimentar do país.
Peru	Lei do direito a uma alimentação adequada (2007)	Reconhece que o desenvolvimento econômico requer compromisso com o DHA

Fonte: Elaboração própria.

Embora constitua uma iniciativa importante para tratar de um problema histórico-estrutural, essas leis (Quadro 2) por si só não bastam para resolver problemas de ISAN. De modo geral, essas leis falham por não terem estimado alocação orçamentária de acordo com a magnitude do problema, nem mesmo asseguram progressividade no gasto e a não regressividade nos investimentos em políticas alimentares. A documentação de casos de demandas estratégicas e de desenvolvimento de jurisprudência são, ainda, exíguos, dado o reduzido número de denúncias da violação do direito humano à alimentação.

Criar um aparato legislativo nacional e de prática administrativa imbuídos da cultura dos direitos humanos representa viabilizar punições para as violações, bem como para os responsáveis por executá-las e orçamentos para induzir a realização progressiva dos direitos humanos, considerando-se que a sua realização é interdependente ao processo de desenvolvimento econômico desses países. Assim, um determinado aparato judicial/legislativo construído deve ser respaldado por medidas como promoção do emprego, distribuição de renda, da terra dentre outras que sejam capazes de promover melhores condições de vida à população e inserção desse investimento no sistema econômico.⁴⁶

O tratamento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na UE está direcionado ao compromisso em fornecer alimentos seguros, observando-se a sustentabilidade. Há um ideário de que sob o respaldo da reforma da PAC, a questão agrícola deverá

46. EIDE, A. Human rights requirements to social and economic development. *Food Policy*, v. 21, nº 1, 1996, p. 23-39.

ser colocada *a serviço* dos europeus, apesar de, em menor medida, também enfrentar problemas relacionados com distribuição, comercialização, transgenia etc, como os países latino-americanos.

Ainda, vale destacar o papel da União Europeia na assistência a nações da América Latina, Ásia e África para que elas alcancem a condição de SAN e, portanto, caminhem para a paulatina realização do DHA. Em 2009, o Bloco despendeu dois milhões de euros para apoiar pequenos agricultores de maneira a incrementar a produção agrícola em 50 países. Sua contribuição ocorre por meio da ajuda na compra de adubos e sementes, bem como fomentar programas de microcrédito para agricultores locais e melhorar condições de transporte na zona rural.⁴⁷ Sua contribuição para esse tema segue uma perspectiva ampla e interrelacionada, associada à promoção do desenvolvimento econômico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alimentação é fundamental à sobrevivência do ser humano. Porém, sob a lógica das relações mercantis, o acesso a ela passou a ser conduzido pelos ditames do sistema de preços de mercado, o que excluiu parte da população: aquela que não conta com renda (ou renda suficiente) para adquirir gêneros alimentícios. Portanto, inacessibilidade aos alimentos e exclusão social são elementos que se inter-relacionam e se reforçam em suas mazelas. Verifica-se que, para romper com esse ciclo, é necessária a atuação do Estado, que não poderão ser resumidas a ações emergenciais (normalmente paliativas), mas por meio de medidas para transformação estrutural.

Nesse sentido, a sedimentação do conceito de direito humano à alimentação em foros de organismos internacionais e, mais normativamente, por meio de tratados, representa a busca pela construção de instrumentos, a partir da atuação do Estado, para proteger populações, sobretudo os grupos vulneráveis. Assim, respeitar, proteger e satisfazer necessidades nutricionais diárias são funções de Estado e não de benevolência.

Caso os Estados não disponham de meios para a realização do direito humano à alimentação, deverão acionar a ajuda internacional. Os mecanismos de cooperação internacional são fundamentais no fomento às políticas internas dos Estados menos desenvolvidos, destacando-se as ações da FAO. Salienta-se, também, o importante papel atribuído à sociedade (na qual está incluído o setor privado) que para além do (e com o) Estado, é responsável pela garantia do direito humano à alimentação.

47. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *A Europa consigo: breve perspectiva do que fez a União Europeia a longo deste ano*. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Sinara/Downloads/NA3110661PTC_002%20(2).pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Como pode-se verificar nas análises do presente ensaio, um sistema normativo, por si só, não garante a proteção dos direitos. O Estado tem a obrigação de garantir a observância e a efetivação dos direitos humanos. No que se refere ao direito humano à alimentação, assegurá-lo, respeitá-lo implica na adoção de medidas mais incisivas do ponto de vista econômico-estrutural. A garantia de que o direito humano à alimentação será progressivamente realizado nos países não desenvolvidos envolve toda a comunidade internacional.

Os passos curtos e descompassados dados na direção da realização do DHA na América Latina, encontra razão nas dinâmicas econômicas, nos instrumentos jurídicos e nas estratégias e escolhas estatais que vão desde o plantio até a distribuição dos alimentos. Está evidenciado, sobretudo, que o hiato existente entre as economias avançadas e as periféricas, quanto à inserção econômica internacional, reflete-se em problemas sociais relativamente graves nesses países e que, para de fato se resolverem, precisariam de medidas de cunho mais estrutural, capazes de induzir a aumentos de renda, emprego, investimento.

Fatores estruturais – distribuição de renda, reforma agrária, emprego, educação, saneamento básico – que condicionam o acesso econômico aos alimentos em países não desenvolvidos devem ser considerados em políticas públicas desses países para que, no longo prazo, a segurança alimentar e nutricional lhes seja realidade. Nesse sentido, o subdesenvolvimento reforça quadros de insegurança alimentar e até mesmo os explica, justifica-se então que a segurança alimentar e nutricional venha representando um eixo de desenvolvimento expresso no desenho de políticas públicas nesses países.⁴⁸

Fala-se aqui em soberania alimentar, pois buscava permitir aos países formularem seus modelos de produção, distribuição e comercialização, sem influência da OMC e de empresas transnacionais. Entretanto, fundamental compreender a alimentação como um direito básico e não restringi-la a uma *commodity*.

Pode-se concluir também que, apesar de nos países não desenvolvidos o acesso a alimentos adequados não ser livre em função de fatores socioeconômicos mais complexos, é possível notar que na União Europeia, a alimentação está sujeita também a problemas relacionados à distribuição, à comercialização, à inocuidade, à transgenia, à interferência do grande capital. Nesse contexto, verifica-se o maior desafio à realização progressiva do direito humano à alimentação: a evolução do sistema agroalimentar internacional. As dinâmicas que dele partem são capazes de impor padrões, cuja observância pelos países pode desencadear relativos *descumprimentos* ao direito a uma alimentação adequada e à segurança alimentar.

48. MALUF, R. S. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 15, p. 134-140, 1995.

Referências

- ALVES, J. A. L. *Relações Internacionais e Temas Sociais*. A Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington D. C. 07 de setembro de 2010.
- BIELEFELDT, H. *Filosofia dos Direitos Humanos*. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000.
- BOURRINET, J.; FLORY, M. *L'ordre alimentaire mondial*. Economica, Paris, 1982.
- CASTRO, J. *Geopolítica da Fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população*. São Paulo: Brasiliense, 1968, v. 1.
- EIDE, A. Human rights requirements to social and economic development. *Food Policy*, v. 21, nº 1, 1996, p. 23-39.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i0680s/i0680s.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- _____. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?* Roma, 2005. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0050s/a0050s_full.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- _____. *Diretrizes voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/Y5160s/Y5160s00.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- FAO, IFAD, UNICEF, et. al. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*. Building resilience for peace and food security. 2017. Rome, FAO. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- FRIEDMANN, H. Uma Economia Mundial de Alimentos Sustentável. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (orgs.) *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/Unicamp, 2000, p. 1-22.
- GOMES JÚNIOR, N. N. *Segurança Alimentar e Nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas*. Universidade de Brasília (UnB): Tese de Doutorado. 2007.

- GORDILLO, G.; JIMÉNEZ, F. El Nuevo Eje de la Seguridad Alimentaria. *IAI-IHDP 2004 Global Environmental Change Institute on Globalization and Food Systems*. São José, Costa Rica. 2004.
- MALUF, R. S. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000.
- _____. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 15, p. 134-140, 1995.
- MAXWELL, S. Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, v. 21, n. 2, 1996, p. 155-170.
- _____; SLATER, R. Food policy: old and new. *Food Policy*, v. 21, n. 5-6, 2003, p. 531-553.
- MCINERNEY-LANKFORD, S. Human Rights and development: a comment on challenges and opportunities from a legal perspective. *Journal of Human Rights Practice*, v. 1, n. 1, mar., 2009, p. 51-82.
- MCMICHAEL, P. A food regime analysis of the 'world food crisis'. *Agriculture and Human Values*, Springer, 31 July, 2009.
- NARULA, S. The right to food: holding global actors accountable under international law. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 44, 2006, p. 690-800.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- _____. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. Verso: London, New York. 2012.
- PERALES, R. B. *Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios*. Madrid: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994.
- SHAIKH, A. *Globalization and the myth of free trade*. New School University: New York, 2003.
- SQUEFF, T. A. F. R. C. O desenvolvimento da política agrícola comum da União Europeia. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, nº 3, p. 374-389, 2016.

- TAKAGI, M. *et al.* A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas-SP: Editora Alínea. 2006, p. 159-184.
- TERÁN, J. F. La economía de los biocombustibles: una mirada a los proyectos hegemónicos para América Latina. In: FERNANDES, B. M. (Org.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, 339-364.
- UNCTAD. *Price formation in financialized commodity markets: the role of information*. New York/Genebra: 2011.
- UNCTAD. Global value chains: investment and trade for development. *World Investment Report 2013*. New York e Genebra, 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *A Europa consigo: breve perspectiva do que fez a União Europeia a longo deste ano*. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Sinara/Downloads/NA3110661PTC_002%20(2).pdf>. 10 ago. 2018.

16

A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM A ÁFRICA NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO: UMA POLÍTICA COERENTE COM O DESENVOLVIMENTO?¹

Enara Echart Muñoz; Tássia Camila de Oliveira Carvalho

Introdução: Cooperação Sul-Sul e coerência de políticas com o desenvolvimento

As relações do Brasil com o continente africano se intensificaram na última década em âmbitos bem diversos. A estratégia Sul-Sul ganhou destaque como forma de diversificar a política externa brasileira, colocando a África no mapa da diplomacia brasileira: aumentaram as viagens oficiais à região (o Presidente Lula

1. Publicado originalmente no *Caderno CRH*, v. 29, nº 76, pp. 33-52 em 2016. A pesquisa que deu origem a este artigo foi financiada pelo projeto do CNPQ: “A cooperação Sul-Sul brasileira com Moçambique, Guiné-Bissau e Senegal: discursos, práticas e percepções no campo da alimentação” (Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 43/2013). Queremos agradecer ao GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global da Escola de Ciência Política da UNIRIO) a colaboração na pesquisa de dados e particularmente a Bruna Soares de Aguiar, Joana Serafim da Silva, Henrique Fonseca Correia, Lucas Gomes de Almeida, Natália Pasetti e Roger Lucas Correa Martins.

visitou o continente em 34 ocasiões, enquanto Fernando Henrique Cardoso foi apenas 4 vezes) e se abriram novas embaixadas (tornando-se, com 38, o quarto país com maior presença diplomática no continente). Também cresceram exponencialmente as relações comerciais (de U\$ 4 bilhões em 2000 para U\$ 20 bilhões em 2010) e os investimentos diretos na região, acompanhados de um movimento de internacionalização das empresas brasileiras (25 delas estão presentes em 30 países africanos) (VIEITAS *et al.*, 2013). A região, ademais, tornou-se estratégica no campo da defesa, como parte do Atlântico Sul. Já no âmbito da Cooperação Sul-Sul (CSS), se intensificaram também as parcerias em saúde, educação, alimentação, as três principais áreas de atuação da CSS brasileira.

A alimentação merece um destaque especial. Se, por um lado, o Brasil se apresenta como uma referência internacional devido ao relativo êxito de programas internos (como o Bolsa Família e Fome Zero) e à possibilidade de transferência externa dessas experiências; por outro é um setor chave para as empresas brasileiras, que têm no agronegócio uma das bases da sua acumulação de capital. A alimentação é assim, ao mesmo tempo, um direito básico que deve ser garantido e protegido, e uma mercadoria que pode ser trocada com alto lucro no mercado de *commodities*. As tensões geradas em torno dessas duas visões, e em termos mais amplos em torno do debate sobre modelos de desenvolvimento, são as que motivam este artigo.

Diante dos que defendem uma complementaridade, preocupa-nos o fato de que, apesar das altas taxas de crescimento na África (em torno a 5% para a região como conjunto, com destaque para países como Sudão do Sul, Libéria ou Etiópia), a proporção de pessoas em situação de pobreza ainda é altíssima: quase a metade dos africanos continua vivendo com menos de 1,25 dólares por dia. O que nos leva a pensar nas contradições existentes entre visões sobre o desenvolvimento: como aumento de oportunidades e liberdades das pessoas, como defendia Amartya Sen (2000), ou do setor privado, como sustentam as teorias da modernização, ou ainda como garantia e ampliação dos direitos humanos, proposta do Enfoque Baseado nos Direitos Humanos do Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (OCNUDH, 2006; ECHART *et al.*, 2013).

Este artigo pretende mostrar essas tensões, entre os atores e práticas em disputa, para entender o lugar que ocupa a Cooperação Sul-Sul brasileira nesse ambiente. Para essa análise, o texto se propõe a um enfoque sistêmico, que entenda que a política externa dos Estados (e portanto da CSS como parte da mesma) não pode ser entendida isoladamente das relações transnacionais que atravessam os Estados, nem da ordem mundial na qual esses atores estão inseridos. Essa ordem, e dentro dela o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, é aqui entendida não só como um conjunto de atores, normas e instituições, mas também como um sistema de legitimação da hegemonia de determinados atores e marcos discursivos (COX, 1996; ESCOBAR, 1996).

Nesse cenário, é preciso ter em conta não só a posição sistêmica dos Estados (no centro ou na periferia do sistema-mundo) na hora de analisar as relações de CSS, mas também as estratégias de extravessão que existem dentro da periferia e que permitem a determinados atores internos (principalmente as elites políticas e econômicas) incrementar o seu poder a expensas de outros (BAYART, 2011). Para Bayart “cada vez mais atores privados estrangeiros estão presentes na África exclusivamente com fins de lucro, e têm se tornado parceiros essenciais nas estratégias de extravessão implementadas por aqueles que detêm o poder em cada região” (BAYART, 2011, p. 54). Se a CSS não tem em conta essas relações de poder, terminará fortalecendo essas práticas de acumulação econômica em detrimento das populações, incrementando com isso os sistemas de desigualdade e dominação interna. Olhar para o complexo Estado, mercado e sociedade e as disputas estabelecidas entre eles em torno do desenvolvimento, ajuda a visibilizar o papel crescente das associações público-privadas nesse cenário e a exclusão dos atores sociais que questionam o modelo de desenvolvimento dominante.

A partir dessa aproximação, nos guiamos por um enfoque de coerência de políticas com o desenvolvimento (e com as diversas narrativas em torno desse desenvolvimento). A hipótese que guia este trabalho é que existem fortes incoerências nas atuações em prol do desenvolvimento, podendo em ocasiões se converter em práticas de antiopeação (LLISTAR, 2009). Não se trata só de questionar, como costuma ser habitual, as incoerências entre o discurso e as práticas por parte dos governos, mas também entre os discursos que se mantêm diante dos diversos atores e das práticas desenvolvidas nos diversos espaços. Trata-se de uma coerência de políticas em suas dimensões vertical (entre o discurso e a prática), horizontal (entre todas as políticas que podem incidir no desenvolvimento dos países parceiros), temporal (ao longo prazo) e global (no cenário internacional, para construir uma ação coletiva concertada) (MILLÁN, 2014).

A coerência vertical é aquela que compara o discurso e a prática, os objetivos (no caso o desenvolvimento) e as ações para atingir esses objetivos (os projetos de CSS). A cooperação brasileira para o desenvolvimento é definida como

[...] a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p. 17).

Trata-se de comprovar se os projetos de cooperação implementados contribuem para esse propósito. Ainda no caso da alimentação, importa analisar a coerência

entre o reconhecimento desta como um direito humano na legislação brasileira (o que implica uma série de obrigações para o Estado, inclusive na sua ação exterior) e o apoio a práticas que podem colocar esse direito em perigo.

Em relação à coerência horizontal, implica olhar para todas as políticas públicas que podem ter incidência nos processos de desenvolvimento dos países parceiros. Para isso, a CSS não pode ser entendida isoladamente do resto de políticas (de política externa, de defesa, comercial, de assinatura de acordos de investimento, de apoio ao *agrobusiness* e à internacionalização de empresas brasileiras, etc). Pelo contrário, é importante ver as possíveis incoerências entre as diversas ações, assim como entender que tipo de práticas são privilegiadas, quais recebem o grosso dos recursos, quais tem um maior impacto em termos de desenvolvimento, etc.

A coerência temporal entende o desenvolvimento como um processo de longo prazo, o que exige que as ações para impulsioná-lo sejam consistentes nesse longo prazo, tendo em conta os impactos para além do momento presente, em termos de sustentabilidade, apropriação, etc.

Finalmente, em termos globais, a coerência deve ser mantida também nas ações e nos discursos que se tem nos diversos espaços e escalas de atuação, trabalhando com vistas a uma ação coletiva concertada. Nesse sentido, é compatível defender a segurança alimentar na FAO e ao mesmo tempo apoiar, nos fóruns empresariais, a importância do extrativismo como via rápida para o desenvolvimento? É coerente a visão do desenvolvimento humano sustentável com o financiamento de empresas que deslocam os camponeses de suas terras ou que colocam em risco a própria existência desse território?

O caso da alimentação nos permite visibilizar essas tensões. Trata-se de um direito humano básico, elemento essencial do desenvolvimento humano e, portanto, também dos projetos de cooperação. O Brasil participa ativamente nos debates de desenvolvimento e no sistema de cooperação internacional em áreas muito diversas, mas com especial ênfase na agricultura e a alimentação, conseguindo se posicionar como uma referência internacional. Ao mesmo tempo, entrou com força no negócio mundial da agricultura, apostando por esse campo como motor do crescimento econômico, e aproveitando para isso as oportunidades abertas nos mercados africanos. E no meio, tanto no âmbito interno como na dimensão transnacional, as redes camponesas denunciam os impactos sociais e ambientais do modelo de desenvolvimento agrícola dominante. A partir da citada definição da cooperação brasileira (IPEA, 2010), nos perguntamos: que grupos vão ver melhoradas as suas oportunidades e condições socioeconômicas: as populações africanas com a garantia do seu direito à alimentação ou as grandes empresas do *agrobusiness* com a defesa do mercado de *commodities*?

Para dar resposta a esse interrogante, é necessário definir, a partir de um enfoque global, os diversos discursos existentes em torno da alimentação (na

defesa da soberania alimentar, da segurança alimentar ou ainda da financierização da alimentação), e as tensões e contradições geradas entre eles, em função das relações de poder entre os atores que os sustentam (principalmente Estado, setor privado e sociedade). Posteriormente, se analisará a CSS brasileira com os países africanos no campo alimentar para ver como se resolvem ou não essas tensões nas práticas concretas, e como elas se inserem no contexto mais amplo de relações entre o Brasil e os países africanos, tendo em conta outras políticas e atores envolvidos nessas relações.

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UM CAMPO EM DISPUTA

Discursos sobre alimentação: segurança, soberania ou oportunidade de negócio?

A alimentação talvez seja a maior e mais urgente de todas as necessidades humanas, sendo reconhecida no artigo 25 da Carta das Nações Unidas (1948): Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica [...]”. Ganha força jurídica em 1966 com a inclusão desse direito no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)²:

*1) Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. (...).
2) Os Estados-(...) adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional as medidas (...) para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (PIDESC, 1966).*

² A Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaborou uma série de recomendações para dar conteúdo aos direitos do Pacto: a Observação nº 12 de 1999 (E/c.12/1999/5) se refere ao Direito a uma Alimentação Adequada.

Esse reconhecimento, assim como a inclusão de referências à responsabilidade dos Estados, à cooperação internacional e à necessidade de um enfoque global para a distribuição dos recursos alimentícios, não impede que esse direito tenha sido objeto de diversas interpretações. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação – FAO o traduz como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), entendida como: a garantia, a todos, de 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, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (FAO, 1996).

A segurança alimentar implica, portanto, quatro dimensões essenciais: a disponibilidade física de alimentos, o acesso econômico e físico aos alimentos, o uso dos alimentos e a sustentabilidade no tempo das três dimensões anteriores (FAO, 2011). Este conceito se vincula muitas vezes com o conceito de subnutrição, entendido como “a condição das pessoas cujo consumo de energia alimentar é constantemente inferior às necessidades mínimas de energia alimentar para poder levar uma vida saudável e realizar uma atividade física leve” (FAO, 2006, p. 2). Essa visão do direito à alimentação como segurança alimentar é compartilhada por grande parte das instituições internacionais e dos Estados. É o caso do Brasil, que inclui em 2010 o “direito à alimentação adequada” na Constituição Federal nos artigos 6º e 277º, e o define na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional como: “o direito de cada pessoa de ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para obter estes alimentos, sem comprometer os recursos para outros direitos fundamentais como saúde e educação”.

Para além da incorporação na legislação interna, o Brasil tem desempenhado um relevante papel na defesa dessa visão no cenário internacional, com quem fora o responsável do desenho e implementação do programa Fome Zero, José Graziano da Silva, na direção da FAO desde 2012; ou com o impulso de iniciativas como o Centro de Excelência da Luta contra a Fome ou o Fundo IBAS de Combate à Fome, entre outras muitas. Apoiou ainda a elaboração, em parceria com a FAO, de Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada que ressaltam a importância de uma ajuda alimentar internacional, o papel das instituições (e da participação cidadã, em particular dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar) e a necessidade de que as políticas comerciais nesta área não coloquem em risco a segurança alimentar, dentre outras (FAO, 2004).

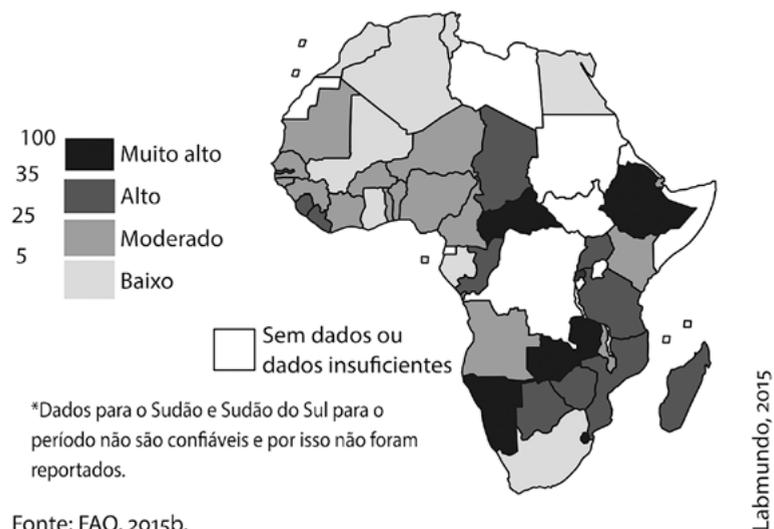
As políticas domésticas de combate à fome, que conseguiram que o Brasil saísse do mapa da fome da FAO (com menos de 5% da população em situação de desnutrição), tornaram-se referências nesse campo. É o caso do programa Fome Zero, rapidamente percebido e construído por organismos multilaterais como modelo a ser promovido, e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que está sendo

desenvolvido em cinco países africanos (Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal), em parceria com a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA)³. Os esforços têm dado resultados, mas não no ritmo esperado pelos objetivos de desenvolvimento do milênio: 750 milhões de pessoas continuam passando fome no mundo, e 30% delas estão na África (FAO, 2015^a).

Mapa 1: A desnutrição na África, em 2015.

A DESNUTRIÇÃO NA ÁFRICA

Porcentagem de pessoas em situação de sbnutrição, em 2015



Nesse sentido, a visão da segurança alimentar ainda é considerada insuficiente por aqueles que veem na alimentação, não só uma necessidade a ser coberta para a sobrevivência, mas também dignidade e sociabilidade. “Alimento”, nesse sentido, se constitui enquanto prática cultural (CASCUDO, 2011), “direito” e condição de “dignidade da pessoa humana” (MORAES, 2003). Para La Via Campesina (e com ela muitos dos movimentos camponeses que a compõem) é preciso, para além do abastecimento de alimentos suficientes e saudáveis, problematizar o próprio modo de produção dos alimentos e sua origem: que alimentos se produzem, como e em que escala (BRINGEL, 2011). Essa ideia se concretiza na defesa da soberania alimentar, que pode ser definida como:

O direito dos povos a definir a suas próprias políticas alimentares e agrícolas, proteger e regular a produção agropecuária nacional e

3. Para mais informação, visitar o site do Programa: [//paa-africa.org/pt/](http://paa-africa.org/pt/)

o comércio para alcançar o desenvolvimento sustentável; determinar em que medida querem ser auto-suficientes; restringir o dumping de produtos em seus mercados; e dar prioridade de uso e direitos sobre os recursos aquáticos para as comunidades que dependem da pesca. A soberania alimentar não nega o comércio, mas promove a formulação de políticas e práticas comerciais ao serviço do direito dos povos e das pessoas a uma produção segura, saudável e ecologicamente sustentável”.

Formam parte desta visão, para além do aspeto nutricional, “ [...] a apropriação e gestão dos recursos, a terra e o território, o comércio local e internacional, o desenvolvimento sustentável, a ação coletiva, a participação social, a agroecologia, o direito à alimentação e o modelo de produção” (ECHART *et al.*, 2013, p. 55). Este enfoque exige adotar uma visão mais global da problemática, e olhar, não só para as pessoas que sofrem desnutrição, mas também para a geopolítica da fome (CASTRO, 1972), entendendo esta, não como um fenómeno natural, e sim como o resultado do colonialismo e do imperialismo. Para Clapp (2012), as crises alimentares se vinculam com as dinâmicas de um capitalismo que converte os alimentos em *commodities* e em produtos financeiros e especulativos. A expansão do mercado internacional de alimentos, a força crescente de empresas transnacionais voltadas ao agronegócio e a financeirização da agricultura, são dinâmicas estreitamente vinculadas a atual geopolítica da fome. Segundo dados de Matrixland⁵, a maioria das terras que estão sendo adquiridas pelas grandes empresas não é utilizada para a produção de alimentos: apenas 10% se dedicaria à produção de sementes para alimentação. No lado oposto, 70% das pessoas que sofrem fome no mundo são pequenos agricultores.

O Brasil: entre a agricultura familiar e o agronegócio

O Brasil, pela sua experiência interna e projeção internacional, tem sido percebido no cenário internacional como um parceiro desejável no campo da segurança alimentar e nutricional. No entanto, junto a sua defesa da alimentação, também apoia o agronegócio como um setor importante de um desenvolvimento fomentado pelo crescimento econômico. Na sua posição semiperiférica vive hoje um processo de reprimarização da economia impulsionada, em grande medida, pela exportação de *commodities* e a mercantilização da agricultura. Acompanhando o discurso da

4. Declaração do Fórum para a Soberania Alimentar de Nyéléni, em 2007 (Bamako, Mali), disponível em: <http://www.nyeleni.org>

5. Dados disponíveis no site de Matrixland: <http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/agricultural-drivers/>

“vocação agrícola” dos países do Sul⁶, se promove uma divisão internacional da produ o, que especializa o Sul na produ o de *commodities* agrícolas para exporta o. Durante a Reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar e Mudanças Climáticas, em 2008, o então presidente do Brasil, Lula, defendia nesse sentido que

Está na hora dos analistas políticos e econ micos avaliarem corretamente a capacidade de contribui o dos países em desenvolvimento na questão de alimentos, energia e mudanças climáticas. Cerca de 100 países têm voca o natural para produzir biocombustíveis de forma sustentável. Esses países ter o de fazer seus estudos e decidir se podem ou não produzir biocombustíveis, e em que extensão. Precisarão definir as plantas mais adequadas e escolher projetos em fun o de critérios econ micos, sociais e ambientais (LULA, 2008 apud CARVALHO, 2013, p. 80).

No modelo de desenvolvimento agrário brasileiro, essa posi o vai gerar tensões internas pelo complexo entrelaçamento entre os interesses públicos e privados no âmbito das políticas agrárias nacionais de desenvolvimento, pautadas, de um lado, no modelo agroexportador latifundiário representado institucionalmente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e, do outro, no modelo de agricultura familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com a cria o do MDA, em 1998, o Brasil institucionalizou uma abordagem dualista do seu setor agrícola, separando o apoio   agricultura familiar do apoio   agricultura patronal (SABOURIN, 2007). A divisão ministerial, bem como a cria o do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em contrapartida ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – na prática a serviço apenas dos grandes produtores rurais – serviram para responder às demandas por reforma agrária (ACSERALD, 2012), ainda que com um quadro flagrante de desigual distribui o e de hegemonia no agronegócio. Este era visto como “uma agricultura capitalista competitiva e provedora de divisas”, em contraposi o   “pequena produ o de subsistência, camponesa e atrasada” (SABOURIN, 2007, p. 718).

O Brasil está na liderança mundial destas *commodities* como o maior produtor de cana de a u ar e o segundo maior produtor de soja do mundo, detendo o domínio biotecnológico eficiente graças às pesquisas de melhoramento genético desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Isso faria do Brasil o produtor de biocombustíveis mais eficiente do mundo (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011). Países de condi es climáticas e geológicas semelhantes ao Brasil têm aderido a acordos de coopera o para a produ o de biocombustíveis visando   transferência dessa

6. Iniciado ainda na década de 1960 a partir do “Programa Alimentar Mundial” que anos mais tarde culminaria no amplo projeto de remodela o do campo por meio de técnicas superdesenvolvidas de cultivo de sementes, conhecido como Revolu o Verde, tal discurso atualmente segue presente, mas sob nova roupagem. Excluem-se, com essa especializa o, as demais possibilidades de desenvolvimento industrial e científico para estimular e financiar tal produ o (CARVALHO, 2013).

tecnologia de ponta e ao domínio das técnicas mais eficientes. Do lado brasileiro, a cooperação também é bastante atrativa para a internacionalização de suas empresas que, por exemplo, terão acesso facilitado para exportar *commodities* produzidas na África à União Europeia sem as mesmas tarifas impostas ao Brasil. A União Europeia, pelo seu lado, tem grande interesse em negociar biocombustíveis para atingir metas internacionais de redução de emissão de carbono a custos bem menores do que modificar suas fontes energéticas. Por outro lado, a internacionalização dessa produção pode ajudar a aumentar a produtividade, externalizando os custos socioambientais. Lembremos a alta conflitividade no campo brasileiro (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2014), com fortes críticas aos riscos da monocultura e do uso de plantas transgênicas, bem como ao desmatamento e aos despejos derivados de essa produção e à concorrência com terras aráveis necessárias à produção de alimentos em seu território.

Essas incoerências no âmbito interno são suscetíveis, portanto, de ser exportadas junto com as políticas que as promovem. Agronegócio e agricultura familiar, no contexto brasileiro, são tratados como faces incompatíveis e, ao mesmo tempo, coexistentes e assimétricas de uma mesma política de desenvolvimento agrário, produzindo incoerências não só entre os ditados de uma lei que protege o direito à alimentação e as práticas do agronegócio que podem colocar esse direito em risco, mas também entre os diversos discursos e práticas que o governo mantém nos diferentes espaços, internos e internacionais.

Com esse cenário de fundo, convém analisar agora a atuação brasileira no continente africano, e o impacto que ela pode ter para os diversos atores envolvidos. Contribui para a melhoria da segurança alimentar das populações africanas ou está favorecendo à internacionalização das empresas brasileiras? Os crescentes conflitos sociais em torno da terra parecem indicar que ambas estratégias não são compatíveis, o que deve ser levado em conta na hora de avaliar a coerência de políticas, garantindo que o desenvolvimento dos países parceiros, apoiado pelos projetos de CSS, não seja prejudicado por outras políticas ou práticas de antiooperação.

RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO

As relações entre o Brasil e os países africanos cresceram na última década, principalmente nos governos Lula, diversificando as parcerias: visitas diplomáticas, abertura de embaixadas, acordos de defesa, comércio, investimentos, posições comuns em espaços multilaterais, maior presença de empresas brasileiras, etc. (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011). Essa retomada se dá em um momento em que os países em desenvolvimento veem-se como capazes de cooperar entre si “a fim de garantir reformas políticas da governança global (FMI, Banco Mundial, ONU) e resolver seus próprios problemas econômicos e sociais com base em identidades compartilhadas (ex-colônias, status econômico, experiência histórica, etc.), esforços comuns,

interdependência e reciprocidade” (MILANI *et al.*, 2013, p. 15). A CSS com o continente se enquadra dentro dessa intensificação de relações, e, portanto, tem que ser analisada também nesse contexto, entendendo as diversas políticas e atores envolvidos. Só dessa forma conseguiremos visibilizar atores e práticas que, apesar de excluídos da definição estrita da cooperação brasileira (IPEA, 2010), interagem, tencionam ou se beneficiam da mesma. Um dos exemplos mais claros é a “promiscuidade” entre cooperação, investimento e financiamento (BEGHIN, 2014; GARCIA *et al.*, 2012).

No campo da agricultura, climas semelhantes, raízes históricas e culturais e *status* político, são alguns dos elementos advogados para explicar a atuação brasileira na África. Devido às semelhanças geofísicas de solo e de clima, a tecnologia brasileira parece ser de fácil adaptabilidade a muitos países africanos (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011). Tais semelhanças tornam o Brasil um parceiro “natural” com o continente e trazem a *priori*, uma boa receptividade à CSS brasileira. Mas qual é o objetivo central dessa cooperação? Que benefícios ela traz para os parceiros envolvidos? Qual é a posição do continente africano?

Africa: terra de oportunidades para quem?

Grande número de artigos e relatórios ressaltam, nos últimos tempos, as imensas oportunidades que se abrem para o continente africano no novo milênio⁷. As taxas de crescimento econômico (cerca de 5% em um momento de contração geral da economia), a alta disponibilidade de terras aráveis, o campo ainda por explorar das infraestruturas, a crescente presença de investimentos estrangeiros diretos, etc., fazem do continente um lugar muito atrativo. E a agricultura tem aí uma grande importância. No que alguns denominam a “nova batalha por África” (CARMODY, 2011), as potências emergentes –e entre elas o Brasil – também desempenham um papel relevante⁸, fazendo dos países africanos parceiros essenciais de suas estratégias de cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, convém se perguntar pelo tipo de oportunidades que de fato estão sendo geradas e a quem elas estão beneficiando. O tom dos artigos citados nos dá uma primeira pista: o setor privado –e dentro dele as

7. A modo de ilustração: Forbes (28/12/2011): “Top 5 Investment Opportunities In Africa For 2012” (em <http://www.forbes.com>); CanaMix: “Crescem oportunidades de negócios para brasileiros em países da África” (<http://www.canamix.com.br>); BNDES (03/05/2012): “Seminário no BNDES destaca oportunidades de investimento e cooperação no continente africano” (<http://www.bndes.gov.br>); Banco Mundial (2013): “Growing Africa: Unloking the Potencial of Agrobussiness” (<http://www-wds.worldbank.org>); ONU (15/10/2015): “Relatório revela oportunidades para desenvolver infraestruturas em África”, (<http://www.unmultimedia.org>), dentre tantas outras.

8. Há uma cada vez maior presença de empresas dos BRICS no continente, nas áreas de mineração, produção de hidrocarburos, construção, etc. Ver: BRICS on the Heels of Africa” (<http://bricsmagazine.com/en/articles/brics-on-the-heels-of-africa>). Entre as empresas brasileiras destacam Petrobras, Odebrecht, Vale, Andrade Gutierrez, Camargo Corrê, etc.

empresas do agronegócio⁹ – parece ser o impulsionador da nova fase de esperança em um continente que ainda enfrenta grandes desafios em termos de desenvolvimento humano, em dimensões tão básicas como a alimentação.

Esse território rural, rico em recursos naturais (petróleo, gás, urânio, diamantes, coltán, etc.), é apresentado como a última grande fronteira agrícola, com 60% das terras potencialmente aráveis do planeta (muitas delas em mãos estrangeiras). O Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento adverte sobre a possível batalha pela terra que isso pode gerar no continente (PNUD, 2012, p. 9). A agricultura tem um peso importante nas economias africanas: mais de um terço do produto interno bruto para países como Benim, Burundi, Malawi, Niger, Ruanda ou Tanzânia; e superando o 50% do PIB para Chade ou Serra Leoa. Uma parte muito importante da população, perto do 60%, vive nessas áreas rurais (em torno a 80% nos casos de Burundi, Chade, Eritreia, Etiópia, Malawi, Niger, Sudão do Sul ou Uganda). Mas, ao mesmo tempo, essas famílias sofrem de subnutrição: o impacto da pobreza é muito maior nas áreas rurais (mais de 70% da população rural se situa abaixo da linha da pobreza em países como Congo, Gâmbia Guiné-Bissau ou Togo) (BANCO MUNDIAL, 2015). Além disso, as mulheres constituem 60% da população rural, mas elas ainda não têm reconhecido, em muitos casos, o direito à propriedade da terra, incrementando com isso a sua vulnerabilidade (FAO, 2012).

Aliás, enquanto o agronegócio vê com grande interesse a região, para o PNUD a segurança alimentar se define como a preocupação central do Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2012). O alto crescimento econômico não está tendo um impacto direto na melhoria da situação de pobreza, desnutrição ou desigualdade na região. Hoje, uma em cada quatro pessoas continuam sofrendo de desnutrição na África¹⁰, o que faz do continente um dos grandes receptores de ajuda alimentar.

Claro que grande parte do território arável disponível encontra-se em mãos estrangeiras (mais de 15 milhões de hectares), a maioria delas no Sudão, no Sudão do Sul e em Moçambique, que são ao mesmo tempo países com desnutrição alarmante. Uma explicação pode ser, como adverte Matrixland¹¹, que poucas dessas terras são de fato utilizadas para a produção de alimentos (em torno a 13%). Nesse contexto, o reclame por mais eficiência no campo termina repercutindo em maiores benefícios para essas grandes empresas, não para a melhoria das condições nutricionais da população, e muito menos para a soberania alimentar.

Os dados macroeconômicos, a modernização, o incremento da eficiência ou a inserção na economia global, defendidas pelas associações público-privadas,

9. Dentre as 500 principais empresas no continente, o agronegócio ocupa um lugar importante. Esse top 500 está disponível em: <http://www.theafricareport.com/top-500-companies-in-africa-2013.htm>.

10. Para mais informação: <https://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre>

11. Dados disponíveis em: <http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/agricultural-drivers/>

ocultam assim os efeitos que esse modelo de desenvolvimento tem nas pessoas e na natureza, na justiça social e ambiental. Os diversos conflitos e reivindicações de movimentos e organizações sociais, principalmente camponeses, mostram, no entanto, que se trata de um campo em disputa.

A Cooperação Sul-Sul brasileira para o Direito à Alimentação

Com esse cenário de fundo, a cooperação brasileira no campo da alimentação se apresenta como uma oportunidade de melhorar a situação nutricional no continente. Muitas são as possibilidades abertas por uma CSS que proporcionou maior oxigenação no leque de escolhas de parcerias por parte dos países do Sul na senda do desenvolvimento. A maior horizontalidade e flexibilidade, as possibilidades de adaptação e troca de experiências semelhantes, a ausência de condicionalidades e as identidades compartilhadas, eram alguns dos benefícios apresentados por estas novas formas de cooperação (CORRÊA, 2011). O que no nível sistêmico pode parecer uma grande mudança no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, desafiando a verticalidade das relações Norte-Sul, deve, no entanto, ser contrastado com os reais alcances da cooperação, os atores envolvidos, os efeitos e contradições que pode estar gerando.

África possui grande relevância na CSS brasileira, respondendo por 39,5% do total do orçamento governamental em cooperação técnica (MILANI *et al.*, 2014). Apesar da atuação em diversas áreas como saúde e educação, é em desenvolvimento agrícola e alimentação que o Brasil atua de forma mais intensa. Segundo dados do CAISAN (2013), cerca de 62% da cooperação brasileira no setor e 46% dos montantes financeiros são destinadas ao continente africano, com atuação em 32 países.

As principais modalidades de CSS brasileira em segurança alimentar e nutricional são (BEGHIN, 2014):

1. Fortalecimento de agricultura de pequeno porte (20% do total de projetos): trata-se de projetos de capacitação em agroecologia (na República Democrática do Congo), aumento da produção familiar de mandioca (no Quênia) ou apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro (no marco do Cotton 4), dentre outros.
2. Produção e processamento de alimentos (18%), como apoio ao desenvolvimento da horticultura em Cabo Verde ou o desenvolvimento do caju em Gana.
3. Acesso a alimentos em situação de emergência (16%): são projetos de nutrição emergencial para crianças menores de cinco anos (caso da Angola) ou de assistência alimentar para refugiados (na Namíbia).

4. Alimentação escolar (14%), com projetos de fortalecimento de programas de alimentação escolar (em Libéria, Níger, Maláui, Senegal, Ruanda, Gana, Costa do Marfim etc.).
5. Outros, como acesso a alimentos a partir de compras locais da agricultura familiar (caso do PAA África no Senegal, Maláui, Moçambique, Níger e Etiópia), Pesca (como o projeto de organização e desenvolvimento da cadeia produtiva da pesca e aquicultura na Maurítânia), Regulação de alimentos (caso da consolidação da Arfa como agente regulador dos setores farmacêutico e alimentar de Cabo Verde), etc.

Como podemos ver, a maioria dos projetos dessa cooperação estão de fato voltados para pautas de segurança alimentar e nutricional, o que poderia ser sintomático da importância desta questão na CSS brasileira. Contudo, ao cruzar o número de projetos com os valores destinados a agricultura familiar, o tamanho dessa cooperação se reverte. A maioria dos projetos de segurança alimentar são projetos menores, pontuais, de atuação mais localizada. O relatório do CAISAN (2013) indica que em termos de valores, 25% dos fundos estariam direcionados para projetos em agricultura e apenas 9% para segurança alimentar.

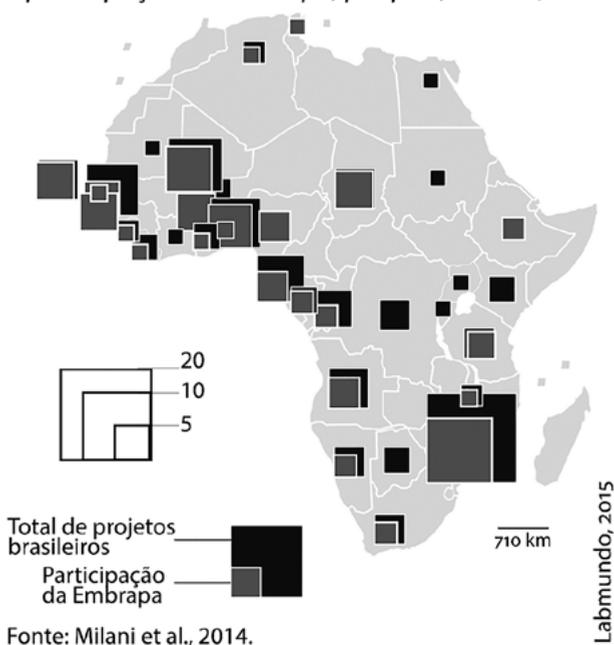
Em relação aos atores, a primeira observação que pode ser feita é a presença de atores governamentais muito diversos: Itamaraty, Agência Brasileira de Cooperação, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério de Desenvolvimento Agrário, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Agências multilaterais (como a FAO ou o PMA), mas também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (APEX/MDIC), entre outros.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário exerce função importante na defesa de políticas que promovem o desenvolvimento da agricultura familiar. Seu papel nos projetos de cooperação consiste em garantir infraestrutura rural, comercialização de produtos agrícolas e acesso a mercados; apoiar a agricultura familiar; reduzir a fome e aumentar a produção de alimentos; pesquisar, desenvolver e disseminar tecnologia agrária; desenvolver a capacidade institucional no âmbito da segurança alimentar e nutrição; desenvolver modelos comparativos para a África com o uso de tecnologias adaptadas; e garantir o desenvolvimento de estratégias para a consecução da segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural (BANCO MUNDIAL e IPEA, 2011). O SENAR também contribui com a formação agrícola e profissional dentro dos projetos de cooperação em áreas como agricultura e agroindústria, aquicultura, silvicultura, agricultura pastoral, prestação de serviços, extrativismo e produção agropecuária, além de organização comunitária, saúde, esportes e cultura. Atua geralmente trazendo profissionais africanos para regiões brasileiras com condições ambientais semelhantes às de suas regiões.

Destaque especial merece a Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa), uma empresa estatal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e voltada para o desenvolvimento tecnológico do agronegócio brasileiro, que se tornou um ator central na cooperação agrária brasileira, sobretudo nas áreas de biotecnologia e bioenergia. Está presente em muitos países em desenvolvimento, seja por meio de parcerias em projetos específicos, seja de modo mais constante nos países em que possui escritórios. Hoje atua em projetos de cooperação técnica com 56 países e instituições estrangeiras. Em coordenação com a ABC, a Embrapa abriu escritório em Gana e criou unidades de coordenação em todos os países com projetos em andamento. Ademais há um forte envolvimento de institutos de pesquisas e universidades na tentativa de transpor os projetos de maior êxito no Brasil para regiões africanas de clima semelhante.

Mapa 2: Atuação da Embrapa na África.

A ATUAÇÃO DA EMBRAPA NA ÁFRICA
Quantidade de projetos brasileiros em agricultura e participação da Embrapa, por país, em 2014



A cooperação técnica da Embrapa se divide em: 1) projetos estruturantes, com um alto volume de recursos financeiros (superior a um milhão de dólares), com mais de dois anos de duração, contam com a presença permanente de um profissional da Embrapa no país para coordenar as atividades, que podem ser em parceria com a

ABC e agências internacionais; 2) projetos pontuais, de menor porte e curta duração; 3) capacitação em cursos de agricultura tropical; 4) plataformas de inovação agropecuária (MALUF *et al.*, 2014, p. 34).

São os projetos estruturantes os que geram uma presença mais intensa e maiores impactos. Estes projetos têm efeitos positivos ao agregar atividades (aumentando assim o impacto e a sustentabilidade do projeto), facilitar as parcerias nacionais e internacionais e oferecer uma estrutura mais robusta de acompanhamento dos processos de implementação (ABREU, 2013). No entanto, também acumulam uma maior quantidade de contradições e produzem maiores questionamentos sobre as coerências de política da CSS brasileira.

A cooperação agrícola brasileira com os países da África sustenta em seu discurso a importância de promover projetos voltados para segurança alimentar da região. Contudo, boa parte deles está direcionada à produção de *commodities* para a exportação. A própria Embrapa se vê envolvida em projetos bem distintos, e em ocasiões com objetivos incompatíveis, por exemplo no caso do Moçambique: de inovação agrária (o Plataforma), de desenvolvimento da agricultura (o ProSavana) e de segurança alimentar e nutricional (o ProAlimentos)¹²:

A pesar da boa acolhida inicial da CSS brasileira, estas diversas atuações, ambíguas e até contraditórias, estão levando a uma crescente perda de credibilidade (BEGHIN, 2014). A combinação de visões dentro dos projetos estruturantes exige refletir sobre a possibilidade de coexistência de duas formas de pensar a cooperação para o desenvolvimento, replicando as próprias ambiguidades internas do Brasil em relação ao modelo de desenvolvimento agrário, que se debate entre

12. O Cooperação Técnica de Apoio à Plataforma de Inovação Agrária de Moçambique é um projeto nas áreas de pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia, para a autossuficiência na produção de alimentos. Inclui fortalecimento de áreas estratégicas como estudo dos solos e modernização do setor de sementes, além da comunicação para a transferência de tecnologias e o planejamento estratégico. O ProSavana (Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala), de iniciativa trilateral, permitiria a aquisição por parte do Brasil e do Japão de mais de 14.5 milhões de hectares de terra moçambicanas para serem concessionadas a grandes empresas agroexportadoras brasileiras e japonesas (monoculturas de soja, milho, girassol, algodão) ao longo do chamado Corredor de Desenvolvimento de Nacala, com forte incidência em 19 distritos. É um dos projetos de cooperação mais criticados, gerando fortes denúncias dos movimentos sociais locais. Enquanto ao projeto de segurança alimentar, é uma iniciativa trilateral entre Brasil, Estados Unidos e Moçambique, para fortalecer a produção de hortaliças por agricultores familiares e/ou de subsistência e direcionar os produtos para o mercado da capital Maputo, tornando o país autossuficiente na produção de hortaliças. O projeto faz parte da Iniciativa Global de Combate à Fome e Segurança Alimentar. Para além da atuação no Moçambique, a Embrapa desenvolve outros projetos estruturantes, como o Cotton-4, com Benim, Burquina Faso, Chade e Mali, visando a melhorar a produtividade cotonícola. Foi o primeiro projeto estruturante do governo brasileiro no setor agrário, com 33 missões técnicas enviadas pela Embrapa às instituições locais, e terminou se ampliando para Togo e Zâmbia. Também o projeto Rizicultura, no Senegal, busca oferecer técnicas mais eficientes e diversificadas de cultivo.

a defesa da segurança alimentar e a hegemonia de um modelo agroexportador. Dentre as críticas à atuação do Brasil em segurança alimentar encontram-se “falta de informações e ausência de transparência, descoordenação das ações, alcance limitado dos projetos, exportação das contradições nacionais (como, por exemplo, a promoção da agricultura familiar e o estímulo à expansão do agronegócio), associação com agendas de interesses econômicos e comerciais em detrimento do efetivo desenvolvimento sustentável, baixa capacidade de adaptar-se às reais condições locais” (BEGHIN, 2014).

Parte dessas críticas implica olhar, como dizíamos no início, para além da própria CSS, ou seja, o conjunto de práticas com incidência com desenvolvimento dos parceiros africanos. O principal problema sobre a atuação brasileira no setor é justamente a dificuldade de identificar onde termina a cooperação e onde começa o investimento e internacionalização das empresas. A própria definição da CSS como atividades implementadas com 100% de fundos perdidos, leva a excluir os financiamentos e investimentos e a participação de empresas brasileiras com interesses econômicos na hora de quantificar o alcance da cooperação, mas na prática esses elementos são indissociáveis (GARCIA *et al.*, 2012). Tendo em vista a confluência de distintos interesses e atores que incidem sobre a cooperação brasileira, devem-se buscar mostrar aqueles que transbordam o nacional e passam a incidir suas demandas internacionalmente, no caso, as interações público-privadas, na hora de definir as prioridades e objetivos dessa cooperação.

Abertura de um campo de oportunidades para as empresas

Muitos têm avisado sobre a estreita relação, ou “promiscuidade”, entre cooperação, financiamento e investimento (GARCIA *et al.*, 2012; BEGHIN, 2014). Uma mostra dessa estreita relação se vê na importância da diplomacia oficial como impulsora das missões empresariais¹³. Também o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é muito relevante neste sentido, promovendo a exportação (através do PROEX), o Investimento Direto Externo (com o Programa BNDES-Exim) e a internacionalização de empresas brasileiras.

África se apresenta no cenário internacional como um campo de oportunidades, impulsionado por dois eixos de dinamismo: a produção de *commodities* para exportação e o desenvolvimento da infraestrutura, com grandes projetos concentrados em energia e logística (VIEITAS *et al.*, 2013). Esse dinamismo se reflete nas relações com

13. Por exemplo, a visita do Chanceler, Mauro Vieira, a vários países africanos, entre eles Camarões e Senegal, em agosto-setembro de 2015, na qual se incluíram encontros empresariais sobre oportunidades de negócios, organizados pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimento e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). Mais informação em: <http://eventos.dpr.gov.br/Sites/Africa/>

o Brasil: o comércio passou de US\$ 4 bilhões em 2000 a US\$ 20 bilhões em 2010, ao tempo que se ampliaram os investimentos externos diretos (IED) com peso da construção, mineração e em menor medida a agricultura (VIEITAS *et al.*, 2013; VEIGA *et al.*, 2015). O bom momento do desenvolvimento econômico nacional nos anos 2000 também repercutiu na busca por inserção internacional de parcela significativa das empresas do agronegócio brasileiro (BELIK, 2010).

As empresas brasileiras, “atraídas pela grande disponibilidade de recursos naturais e demanda de obras de infraestrutura” (VIEITAS *et al.*, 2013, p. 20) se interessaram pelo continente, e hoje estão presentes em uma trintena de países. O Ranking das Transnacionais Brasileiras de 2013 sublinha os impactos da política externa brasileira nesse processo de crescente internacionalização de empresas como JBS, Gerdau, Stafinini ou Vale (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2013). Cabe destacar que dentre as dez empresas mais transnacionalizadas encontram-se três dedicadas ao setor alimentar (JBS-Friboi, Marfrig Alimentos e Minerva Foods). Para além desse setor, as empresas brasileiras se concentram na construção civil (com 9 empresas), indústria (4), óleo e gás (3) e mineração (2) (VIEITAS *et al.*, 2013).

Mapa 3. Empresas Brasileiras na África.



Muitos desses investimentos são incentivados e contam com apoios públicos, sendo o BNDES um ator chave no processo de internacionalização de empresas

brasileiras, atuando em relação estreita com alguns dos projetos de cooperação analisados¹⁴.

A abertura do escritório do BNDES na África do Sul, e a negociação de acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI) com África do Sul, Angola, Moçambique e Malawi, respondem a esse objetivo de “facilitar e promover investimentos diretos de empresas brasileiras no continente africano” (VEIGA *et al.*, 2015, p. 26). Além das empresas do agronegócio, beneficiam-se construtoras e mineradoras que atuam junto a projetos que visam a desenvolver a infraestrutura regional, muitas vezes voltada para o escoamento de recursos naturais para exportação. Se esse apoio contribui para o fortalecimento do setor privado brasileiro, também tem sido objeto de denúncias por violações de direitos humanos e degradação ambiental. Os casos do ProSavana em Moçambique¹⁵, os protestos contra a Vale (que já criaram uma rede internacional de atingidos pela Vale¹⁶) ou contra a Odebrecht¹⁷, entre outros, mostram os impactos negativos que esses operadores privados estão tendo em termos de desenvolvimento humano.

O BNDES ainda assinou acordos com o Banco Africano de Desenvolvimento e com *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) para explorar possíveis colaborações no setor da bioenergia e o biodiesel, com Senegal, Zambia e Moçambique como possíveis parceiros (MILHORANDE, 2015). Trata-se de um setor que já gerou

14. Para Beghin, “um exemplo que ilustra esses arranjos é a região norte de Moçambique: lá estão a Vale, com a exploração de minério (...); a Odebrecht, com a construção de porto e aeroporto; e a cooperação brasileira com o projeto Prosavana. Como se isso não bastasse, existe um movimento, que conta com o apoio do governo brasileiro, de criação do Fundo de Investimentos em Agricultura para o corredor de Nacala, conhecido como Fundo Nacala. Prevê-se um montante inicial de US\$ 2 bilhões na agricultura, recursos estes que devem ser captados em empresas do Brasil e do Japão, no Banco mundial e em instituições financeiras dos três países, para financiar o desenvolvimento do agronegócio na referida região” (BEGHIN, 2014, p. 50).

15. As denúncias contra esse projeto levaram a um campanha que mobilizou diversos atores sociais moçambicanos e brasileiros. Ver: <http://www.unac.org.mz/index.php/component/content/?view=featured&start=75>; <http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/stop-transnational-corporations-mainmenu-76/1650-no-to-prosavana-campaign-mozambicans-seek-regional-solidarity>.

16. O Documento Político do V Encontro Internacional das Atingidas e Atingidos pela Vale, em agosto de 2015, denunciavam: “Os Estados Nacionais dos países onde a Vale opera são cúmplices dessas violações cometidas pela empresa, em especial o Estado Brasileiro por deter ações da empresa e financiar com recursos públicos subsidiados do BNDES tais operações. A assinatura de convênios e acordos entre Estados e a Vale às custas dos direitos dos trabalhadores e das comunidades e o fomento aos grandes projetos de desenvolvimento econômico contribuem para a perpetuação das desigualdades sociais, como por exemplo no acesso à terra”. Ver: <https://atingidospelavale.wordpress.com>

17. Um dos últimos escândalos internacionais que envolvem esta empresa foi a condenação por trabalho escravo e tráfico de pessoas em Angola. Ver: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150831_odebrecht_angola_condenacao_pai_jf

fortes denúncias pelos impactos sociais e meioambientais que esses monocultivos produzem em grande escala e a grande demanda de terras que exigem.

Finalmente, outro exemplo dessas interações público-privadas é o próprio programa Mais Alimentos (MAI) lançado em 2010 pelo então Presidente Lula no marco do *Diálogo Brasil – África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Esse projeto, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, recebe “boa parte dos créditos concessão à exportação [...] e tem como um dos seus principais objetivos fomentar as exportações de máquinas, tratores e equipamentos aos países em desenvolvimento via crédito concessional” (VIEGA *et al.*, 2015, p. 31). Assim,

[...] executado com recursos orçamentários do Proex-Financiamento, o MAI tem sua origem na esfera da cooperação técnica bilateral, desdobra-se em um instrumento (memorando de entendimento) acerca das condições de financiamento da exportação de produtos brasileiros e, na sequência, em um mecanismo de apoio governamental à exportação de máquinas agrícolas brasileiras (VIEGA et al., 2015).

Na medida em que os modelos de gestão e projetos se internacionalizam, o interesse empresarial passa a ser replicado também nessa esfera (BELIK, 2010). A temática da segurança alimentar permite que seja apropriada por empresas como indicador de “responsabilidade social e ambiental”, o que dificulta o estabelecimento de uma linha divisória entre ética e interesses por crescimento econômico na construção de parcerias público-privadas. Por outro lado, a não participação formal das empresas nos projetos de cooperação torna difícil o controle de suas práticas, sobretudo no cumprimento de direitos humanos como trabalho escravo, expulsão de familiares de suas terras, sobreexploração dos recursos, etc., em benefício de uma visão mercantil da agricultura. O que não aconteceria no caso de garantir uma soberania alimentar como base do direito à alimentação.

Assim, a ambivalência agronegócio/agricultura incide inclusive nas políticas brasileiras de cooperação em segurança alimentar, repercutindo em sua política externa e credibilidade, que só pode ser mantida enquanto se invisibilizam os impactos sociais e ambientais de tal modelo. Nesse sentido, enquanto no discurso da cooperação em segurança alimentar e nutricional prevalece o modelo de agricultura familiar, na medida em que preza pela autossuficiência alimentar da população, nas atividades práticas da CSS tem agido em consonância com um modelo de desenvolvimento agrário voltado para a exportação de *commodities* agrícolas que atendem a demandas de mercado internacional, mas não sanam déficits alimentares locais.

A CSS se mostra, não tanto como uma prática governamental isenta de condicionais, e sim como uma parceira público-privada que gera importantes benefícios para alguns atores em detrimento de outros, principalmente as pessoas, que se

veem despojados de suas terras e com os seus direitos diminuídos. As instituições públicas atuam como encaminhadoras dos interesses privados sem ter em conta as demandas e experiências cidadãs, no que parece ser um processo de privatização e não de democratização da tomada de decisões.

E as pessoas? Rumo a outros modelos de Cooperação Sul-Sul para a soberania alimentar

Tratar a alimentação como um direito humano implica, como primeira medida, colocar as pessoas, como sujeitos desse direito e portanto protagonistas, no centro dos processos, garantindo a sua participação nas diversas etapas de elaboração de políticas públicas (diagnóstico, desenho, implementação, avaliação) neste campo, incluindo a Cooperação Sul-Sul. Muitas organizações e movimentos sociais participam ativamente desse debate, não só denunciando os impactos socioambientais e territoriais negativos dos projetos atualmente em curso, como também propondo novas visões e práticas de solidariedade. Durante o Foro para a Soberania Alimentar, que aconteceu em 2007 no Senegal, se reivindicava que “a soberania alimentar seja considerada um direito humano básico, reconhecido e respeitado pelas comunidades, os povos, os Estados e as instituições internacionais” (Declaração de Nyeleni)¹⁸. Para tal, exigiam uma reforma agrária que garantisse os plenos direitos dos camponeses, a revitalização da relação entre produtores e consumidores, a garantia da sobrevivência da comunidade, a justiça econômica e social, o direito ao território, etc. Para isso, se posicionavam contra “o controle de nossos alimentos e de nossos sistemas agrícolas por parte das empresas que colocam os lucros antes de as pessoas, a saúde e o ambiente”, contra “tecnologias e práticas que corroem a nossa capacidade de produzir alimentos no futuro, prejudicar o meio ambiente e colocar em risco a nossa saúde”, e contra “modelos de desenvolvimento e indústrias extractivas que deslocam pessoas e destroem nossos ambientes e patrimônio natural” (Declaração de Nyeleni).

Hoje inúmeros movimentos e organizações sociais, principalmente camponeses¹⁹, continuam criando redes transnacionais e construindo práticas de solidariedade

18. A Declaração de Nyeleni está disponível em: <http://nyeleni.org/spip.php?article291>

19. Entre eles podemos citar La Via Campesina, Friends of the Earth, ActionAid, Food First Action Network, Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição, Rede regional da sociedade civil para a segurança alimentar e nutricional na CPLP, Mecanismo da sociedade civil do comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (MSC/CSA), União Nacional das Associações de Camponeses Angolanos, Landless People’s Movement, a Rede de Organizações Camponesas e Produtores da África Ocidental, International Alliance of Residents of Socfin Bollore’s Plantations, Union of Cleared Out Villages, Confederation Paysanne du Congo, Concertation Nationale des Organisations Paysannes en Producteurs Agricoles du Congo, GRAIN, National Coordinating Organization for Farmers Association of Gambia, Ecumenical Association for Sustainable Agriculture and Rural Development, Friends of the Earth, Cadre National de Concertation des Organisations paysannes et de Producteurs Agricoles de

para defender esse direito à soberania alimentar, destacando o trabalho de La Via Campesina (BRINGEL, 2011). No campo africano esse ativismo também é dinâmico, com demandas e práticas concentradas em áreas como a soberania alimentar, a reforma agrária, a geração de práticas de economia alternativa, e o apoio à agricultura camponesa familiar e sustentável.

Mapa 4. La Via Campesina na África.

LA VIA CAMPESINA NA ÁFRICA

Países com organizações membro da rede



Fonte: Milani et al., 2014.

É interessante notar que esses movimentos sociais, para além das ações e campanhas de denuncia e *advocacy*²⁰ (uma das mais conhecidas sendo a que se criou

la Guinée Bissau, Coalition Paysanne de Madagascar, União Nacional de Camponeses de Moçambique, Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, Amigos da Terra Moçambique, Justiça Ambiental Moçambique, Plateforme Paysanne du Niger, Conseil National de Concertation et de Cooperation des Ruraux do Senegal, Malen Affected Land Owners Association na Serra Leoa, Tanzanian Network of Farmers'Groups, Coordination Togolese des Organisations Paysannes, Zimbabwe Smallholder Farmer Forum, dentre outros muitos.

20. Uma iniciativa interessante para acompanhar essas denuncias é o *Environmental Justice Atlas*, que apresenta os diversos tipos de conflitos (envolvendo, mineração e extrativismo, gestão de resíduos, terra e biomassa, combustíveis fósseis e justiça climática, gestão da água, conservação das biodiversidades, entre outros), e oferece informações básicas sobre cada um deles. O Atlas pode ser consultado em: <http://ejatlas.org/country>

em torno do ProSavana), também estão estabelecendo relações transnacionais de solidariedade, com casos interessantes no âmbito brasileiro, como a criação de brigadas e experiências formativas do Movimento dos Sem Terra (MST) do Brasil e da Via Campesina (BRINGEL *et al.*, 2015), de trocas organizativas entre o MST e o Movement of Landless People's Movement da África do Sul (ROSA, 2008) ou ainda de participação em projetos de cooperação (BERRÓN *et al.*, 2015). Todo um acervo de experiências que poderia ser aproveitado para gerar práticas alternativas de Cooperação Sul-Sul mais coerentes com a garantia do direito à alimentação, mais democráticas, e não tão sujeitas aos interesses do setor privado.

Para tal, a geração de espaços deliberativos e participativos que incluam esses atores é essencial. O argumento da governamentalidade e da não ingerência se utiliza para limitar a participação dos atores sociais que se apresentam como vozes dissonantes. Como consequência, a CSS brasileira não tem mecanismos de participação social que permitam estabelecer diálogos com esses atores, monitorar os efeitos das práticas ou ainda avaliar os impactos. E isso apesar da força que os movimentos e organizações sociais têm no campo da alimentação, no âmbito nacional, regional e internacional. No âmbito doméstico, tanto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) vêm tentando abrir vias de diálogo que incorporem os movimentos sociais e representantes da sociedade civil. Um passo importante sem dúvida seria a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, proposto pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), como uma forma de democratizar a política externa ao facilitar *“a participação de uma diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa, contemplando os setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros”*²¹. Serviria também de contrapeso à crescente privatização da política externa que se visibiliza claramente no campo da agricultura.

CONCLUSÕES

O campo da alimentação é um campo em disputa entre atores e interesses muitas vezes incompatíveis. A cooperação brasileira neste campo reflete essas tensões, o que termina gerando significativas contradições. O debate da coerência

21. GR-RI (10/09/2014): “A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo”, disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/comunicados-gr-ri/a-criacao-do-conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-e-consolida-a-insercao-soberana-do-brasil-no-mundo/#.VmRFjYTJiAE>

de políticas converte-se em importante ferramenta de avaliação e visibilização desses conflitos, que podem ser encontrados na defesa de discursos opostos em um cenário internacional no qual o Brasil se apresenta, ao mesmo tempo, como defensor de um regime internacional que proteja a segurança alimentar e como potência agroexportadora que poderia servir de modelo para os países em desenvolvimento com “vocação agrícola”, sem ter em conta como esse modelo está deslocando os camponeses e reorganizando as terras da produ o de sementes para a alimenta o em benefício de setores extrativistas mais produtivos. Nesse sentido, não acreditamos aqui na máxima tantas vezes repetida de que “para cada problema africano existe uma soluço brasileira”, na medida em que a apropria o dos processos de desenvolvimento deve ser garantida, e menos ainda quando com essas solu es se exportam por sua vez grandes contradi es.

  importante insistir também na necessidade de ter em conta que atores estão, de fato, se apropriando desses processos, e quais estão sendo excluídos nessas estratégias. África aparece muito mais como um campo de oportunidades para as empresas locais e estrangeiras do que para as pessoas que a habitam. E o mais preocupante   que a voz mais silenciada nos processos de desenvolvimento e nas práticas de coopera o está sendo a das pessoas, que deveriam ser o foco dos processos de desenvolvimento. São cada mais os que, como Achille Mbembe, filsofo camaronês, chamam a aten o sobre o fato de que essa África, vista como “a última fronteira do capitalismo”, está sujeita a fortes lutas sociais pela democratiza o, que exigem das elites inseridas nesses circuitos internacionais um novo contrato social (LE MONDE, 2015).

A Coopera o Sul-Sul não foge destas dinâmicas, e está recebendo cada vez mais críticas derivadas dessas incoerências e a perda de credibilidade que supõem. A difícil coexistência no âmbito interno de dois ministérios com missões e visões diferentes se traslada também nos projetos de CSS que ora defendem a agricultura familiar ora se inclinam pelos os interesses de empresas transnacionais cujas a es têm impactos sociais e ambientais e podem colocar em risco a soberania alimentar dos povos. As críticas a essa CSS estão crescendo nesta  rea (BEGHIN, 2014), denunciando que o Brasil não respeita a soberania alimentar dos países, pelo contrario, incentiva práticas de expansão do agronegócio resultando em expulsão de pequenos agricultores e comunidades tradicionais de seus territórios; dependência de importa o de produtos alimentares; aumento do consumo de agrotóxicos; falta de compromisso com os recursos naturais dos parceiros; primazia da economia na tomada de decisões; etc. Nesse sentido, financia, por meio do BNDES, investimento de empresas brasileiras nos países, resultando em viola o de direitos humanos;   alimenta o adequada; aumento de insegurança alimentar; baixa autonomia, etc.

De fato, a crise global de alimentos está levando a uma reformula o do conceito de segurança alimentar para um enfoque mais focado na produ o, o que incrementa o poder e a influência política do setor do *agrobusiness* brasileiro, reunido na Confedera o da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (MILHORANDE,

2015). Prova disso pode ser a nomeação da Katia Abreu, antiga presidenta da CNA, Ministra de Agricultura em 2015. O enfoque brasileiro na produção em biocombustíveis, transcende assim o discurso da cooperação para promoção de segurança alimentar e concentra na produção de *commodities* agroexportadoras gerando grande incoerência entre o discurso de cooperação para a promoção de segurança alimentar e nutricional e a conversão desse discurso para reforçar a inserção de grupos agroindustriais na região.

Junto à pouca transparência das práticas de cooperação, não se estimula o envolvimento da sociedade civil nem no Brasil, nem com os países parceiros, o que termina excluindo aqueles que sofrem as consequências dos modelos implementados. As empresas estão se beneficiando das dinâmicas de CSS, enquanto os atores sociais têm cada vez menos espaço. A sua importância nas disputas pelos sentidos do desenvolvimento e pelo controle dos impactos negativos que determinados modelos têm nas pessoas e no meio ambiente não se reflete no lugar que ocupam na estruturas de CSS. É verdade que as suas ações visibilizam incoerências que podem diminuir a imagem e a credibilidade do Brasil, mas incorporá-los permitirá encontrar vias de negociação dos conflitos gerados pelos projetos de CSS, e dar, neles, uma maior centralidade à preocupação real pelos direitos humanos.

Referências

- ABREU, J. F. M. A evolução da cooperação técnica internacional no Brasil. *Mural Internacional*, v. 4, nº 2, p. 3-16, 2013.
- ACSERALD, V. A Economia Política do Agronegócio no Brasil: *O Legado Desenvolvimentista no Contexto da Democratização com Liberalização*. 2012. 227 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de pós-graduação em Ciência Política, IESP/UERJ.
- ANUNCIATO, R. O. A atuação da Embrapa no projeto estruturante para o Cotton-4: a influência da Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI)*, 2013. Disponível em http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1370899909_ARQUIVO_RenataAnunciatoTrabalhoSebreei.pdf. Acesso em: 10.12.2015.
- BANCO MUNDIAL. *Growing Africa: Unloking the Potencial of Agrobusiness*. Washington DC, Financial and Private Sector Development Department, 2013. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/13/000350881_20130313100019/Rendered/PDF/759720REPLACEMENT0summary0pub03011013web.pdf. Acesso em: 10.12.2015.

- _____. *World Development Indicators*. The World Bank, 2015, Disponível em: <http://data.worldbank.org/products/wdi>. Acesso em: 10.12.2015.
- _____; IPEA. *Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12637. Acesso em: 10.12.2015.
- BAYART, J-F. *África en el espejo. Colonialidad, criminalidad y Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- BEGHIN, N. *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?* Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasília (DF), agosto de 2014.
- BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 12, nº 1, June 2003.
- BERRÓN, G.; BRANT, M. Expertise, disputa política ou solidariedade? Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI JR., H.; AYERBE, L. F. (Org.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- BRINGEL, B.; ECHART, E. Movimientos sociales, desarrollo y emancipación. In: SOTILLO, J. Á. (Org.). *Antología del Desarrollo*. Madrid: IUDC/La Catarata, 2015, p. 573-669.
- _____; VIEIRA, F. Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación sur-sur. In: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. nº 36. Madrid, IUDC-UCM, 2015, p. 65-79.
- _____. Soberanía alimentaria: la práctica de un concepto. In: OSÉS, P. M. (Org.). *Las políticas globales importan*. Madrid: IEPALA, p. 95-102, 2011.
- CAISAN. Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “cooperação internacional em segurança Alimentar e nutricional”. In: *XII plenária do CONSEA*. CAISAN: Brasília, 02 de dezembro de 2013.
- CARMODY, P. *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- CARVALHO, T. C. O. *A Agenda Ambiental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: discutindo conflitos entre o Estado e a sociedade civil na Cooperação Sul-Sul oficial Brasileira*, 2013. 162 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Disponível em: http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/06/Carvalho_Tassia_2013.pdf. Acesso em: 10.12.2015.

- CASCUDO, C. *História da alimentação no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2010 [1983].
- CASTRO, J. *Geopolítica del hambre*. Madrid: Ed. Guadarrama, 1972 [1951].
- CASTRO, M. Emerging Trends in Global Commodities Markets: The Role of Brazil and China in Contemporary Agrarian Transformations. In: *BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies (BICAS)*, 2015. Disponível em: https://www.tni.org/files/download/bicas_working_paper_12_milho-rance.pdf
- CHONCHOL, J. A soberania alimentar. *Estud. av.*, São Paulo, v. 19, nº 55, Dec. 2005.
- CLAPP, J. *Food*. Cambridge: Polity, 2012.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA: *Conflitos no Campo Brasil 2013*. Goiânia: CPT/Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2014. Disponível em: <http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/nish/43-con-itos-no-campo-brasil-publica-cao/344-con-itos-no-campo-brasil-2013?Ite mid=23>. Acesso julho, 2014.
- CORREA, M. L. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Edição do autor, 2008.
- COX, R. Social forces, states, and world order. In: COX, R.; SINCLAIR, T. J. *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, 1996.
- ECHART, E.; GILSANZ, J.; BRINGEL, B.; SURASKY, J. *Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos: el Derecho a la Alimentación en la Cooperación argentina y brasileña desde un Enfoque Basado en los Derechos Humanos*. Serie Documentos de Trabajo, v.25, Madrid, IUDC-UCM, 2013.
- _____. Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul. In: IVO, A. B. L. (Coord.). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 182-190.
- ESCOBAR, A. *La invención del Tercer Mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma, 1996.
- FAO. Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. In: *127ª Sessão do Conselho da FAO novembro de 2004*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Roma. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y79370.pdf>
- _____. *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*. Guía Práctica. FAO/Unión Europea, 2011. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>. Acesso em:

_____. *Africa Human Development Report: Towards a Food Secure Future*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, 2012. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-Summary-EN.pdf>.

_____. *Alimentação para todos*. Cimeira Mundial da Alimentação. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Roma, 1996.

_____. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, 2015^a. Disponível em <http://www.fao.org/3/aa5ef7f6-edc8-4423-aae3-88bf73b3c77c/i4646s.pdf>

_____. *Mapa da Fome*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, 2015b. Disponível em <http://www.fao.org/hunger/es/>

_____. *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, 32º período de sesiones, CFS: 2006/3.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras*, 2013. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18406>.

GARCIA, A. S.; KATO, K.; FONTES, C. *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Ed. PACS. 2012. 65p. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf>> agosto 2014. Acesso em: 20.10.2015.

IPEA. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005 – 2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Agência Brasileira de Cooperação, 2010.

_____. *ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2013. 124 p.

LE MONDE. *Afrique, l'envol*. Hors Série. Paris, 2015.

LLISTAR, David: *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona, Icaria editorial, 2009.

- MALUF *et al.* *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional.* Rio de Janeiro: CERESAN, 2014.
- MILANI, C.; ECHART, E.; DUARTE, R.; KLEIN, M. *Atlas da Política Externa Brasileira.* Buenos Aires, CLACSO, 2014. Disponível em: http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=927&page-Num_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=898. Acesso em: 20.12.2015.
- _____; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano. In: *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, v. 1, p. 11-35, 2013.
- MILLÁN ACEVEDO, N. *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones.* Papeles 205 y mas nº 17, Madrid, 2014.
- MORAES, M. C. B. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo – ob. cit., 2003, p. 117. In: OCNUDH. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo.* Nueva York y Ginebra, 2006.
- OHCHR. *El derecho a la alimentación adecuada.* Folleto informativo Nº 34, Naciones Unidas/FAO, Ginebra, Junio 2010. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- PENNA FILHO, P.; LESSA, A. C. O Itamaraty e a África: As Origens da Política Africana do Brasil. In: *Estudos Históricos.* Rio de Janeiro, v. 39, p. 57-81, 2007.
- PLANALTO. Embrapa ganha mais autonomia para atuar em outros países. Março/2011. *Blog do Planalto da Presidência da República.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12385.htm Acesso em: 11.11.2015.
- PNUD. *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso.* Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York, PNUD, 2013. Disponível em <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2013>.
- _____. *Towards a Food Secure Future. African Human Development Report 2012.* Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-Summary-EN.pdf>
- ROSA, M. Estado e ações coletivas na África do Sul e no Brasil: por uma sociologia contemporânea dos países. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jul./dez. 2008, p. 292-318.

- SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Soc. Estado*, Brasília, v. 22, nº 3, p. 715-751, dez. 2007.
- SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Madrid, 2000.
- SOTILLO, J. Á. (Org.). *Antología del Desarrollo*. Madrid: IUDC/La Catarata, 2015.
- VEIGA, P.; RIOS, S. *O Brasil como ator econômico na África: a necessidade de uma estratégia*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2015. Disponível em: www.cindesbrasil.org. Acesso em: 18.11.2015.
- VIEITAS, D.; ABOIM, I. África: oportunidades para empresas brasileiras. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 116, p. 20-33, jul-set. 2013. Disponível em: http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116_DV_IA.pdf. Acesso em: 20.12.2015.

17

A CORTE EUROPEIA DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO: PREVISÕES INTERNACIONAIS E JURISPRUDÊNCIA¹

Dirceu Pereira Siqueira

Introdução

O direito à alimentação enquanto direito, encontra previsão na ordem jurídica brasileira por meio de inúmeros dispositivos (constitucionais e infraconstitucionais) e também no direito estrangeiro. Porém estaremos abordando neste escrito, sua previsão no direito internacional.² (RAMÍREZ, 2008, p. 15)

Salutar a reflexão quanto ao direito à alimentação na ordem jurídica internacional – pois “fora do horizonte internacional, de fato, nenhum dos problemas que dizem respeito ao futuro da humanidade pode ser resolvido” (FERRAJOLI, 2007, p. 51)

1. Publicado originalmente da *Revista Espaço Jurídico Journal Of Law* – EJJL – da UNOESC, v. 15, nº 1 de 2014.

2. Importante haver harmonia entre o sistema interno e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, pois somente por meio de diálogo entre eles, será possível alcançar-se maior concretização para as decisões de ambos.

–, de modo a analisar a tratativa que esse direito vem recebendo nesse contexto, inclusive pelas Organizações Internacionais, por meio de tratados (BROTTONS, 1987, p. 29; VALLEJO, 1991, p. 88), convenções, declarações e tantos outros instrumentos internacionais.

Há que se frisar que grande parte da tradição constitucional Ibero Americana em matéria de direitos sociais é caracterizada pela repetição de tópicos já previstos nos cenários internacionais. (ABRAMOVICH, COURTIS, 2009, p. 3-4)

Infelizmente “existem pouquíssimos exemplos de decisões judiciais, no país, que levam em conta a Legislação Internacional em Direitos Humanos”, talvez pelo fato de que “o sistema judicial não está preparado para emitir decisões com base em violações dos direitos humanos, especialmente quando relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais”. (VALENTE, 2007, p. 153)

De toda forma, é necessário mudar este cenário, por meio da aplicação consciente das normas internacionais, especialmente quando tendentes a defender direitos humanos consagrados, pois somente assim será possível uma mudança no cenário jurídico atual, ensejando profundos avanços quanto a essa realidade.

A ONU tem demonstrado bastante preocupação com o direito à alimentação, vez que em seu relatório sobre o desenvolvimento humano datado de 1994, enfatizou que “a paz internacional integra-se, necessariamente, num amplo contexto de segurança: econômica, alimentar, sanitária, ecológica, pessoal, comunitária e política”. (COMPARATO, 2007, p. 403). Neste ínterim, iniciemos a análise almejada.

1. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E O DIREITO INTERNACIONAL

No cenário internacional o direito à alimentação já vem merecendo destaque há tempos, com uma série de instrumentos de ordem internacional versando acerca do tema.

Daí a afirmação de que, na esfera internacional, o direito à alimentação já ocupava espaço dentre as preocupações dos governantes; afinal, diferente não poderia ser, pois como sustentou com bastante ênfase Josué de Castro, em 1946, “para cada mil publicações tratando dos problemas da guerra, pode-se contar com um trabalho acerca da fome, no entanto, os estragos produzidos por esta última calamidade são maiores do que os das guerras e das epidemias juntas”. (CASTRO, 1961, p. 12)

Por esses e tantos outros fatores o tema (alimentação) sempre esteve presente nos debates internacionais, merecendo por certo tal preocupação. Alguns instrumentos em nível internacional merecem maior atenção, dentre tantos existentes, de modo que nos limitaremos à análise dos seguintes: Declaração Universal dos

Direitos do Homem (1948), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) – nesse momento interessante ainda observar a Recomendação Geral 12 – quanto ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (O direito à alimentação adequada – Art. 11) – Genebra (1999); Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial, de 13 de novembro de 1996 e Protocolo de San Salvador de 16 de novembro de 1999.

De toda forma, outros instrumentos internacionais, também de grande importância merecem destaque (no que tange a proteção aos direitos humanos), sendo eles: Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (1981) e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), os quais, mesmo que de grande importância para os direitos humanos, também deixaram de contemplar diretamente o direito à alimentação, daí o fato de não serem explorados em face deste estudo.

Com essas premissas, iniciemos a análise.

1.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos – adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948³

No âmbito do direito internacional, interessante analisar-se a previsão do direito à alimentação desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ESCARAMÉIA, 1991, p. 174), que desencadeou à época a proteção aos direitos humanos (TRINDADE, 1997, p. 276), vez que, inseriu na ordem jurídica internacional padrões mínimos para essa proteção e representou valores humanamente reconhecidos por meio de um consenso global de sua validade (BOBBIO, 2004, p. 46). A Declaração representou um avanço para um novo patamar no tortuoso caminho percorrido pela humanidade em seu processo evolutivo. (VALENTE, 2002, p. 103)

Esta Declaração, mesmo não apresentando disposições estritamente normativas, envolvia valores morais tão grandes que veio a ser aprovada por resolução da Assembleia Geral da ONU, e com isso pode-se afirmar que reunia força normativa de um “quase tratado”, o que veio a ser firmado de maneira mais contundente em 1966, por meio dos Pactos que a sucederam. (GUARDIA, 1997, p. 117)

3. Interessante estudo acerca da diferenciação entre “declarações” e os “tratados” na ordem internacional é apresentado por Ernesto de La Guardia, no qual o autor demonstra que as declarações guardam características diferenciadoras dos tratados, de modo que para as “declarações” serem consideradas como “tratados”, devem instituir “direitos e obrigações” e somente assim apresentando força normativa vinculante; e avanço na análise demonstrando que as declarações poderão apresentar-se de três maneiras diferentes, sendo elas: a) uma mera declaração de intenção e propósitos (la Doctrina Monroe, la Carta del Atlántico, 1941); b) destinada a produzir efeitos jurídicos – representando assim um verdadeiro “tratado” (Declaração de Paris de 1956) e c) ato unilateral – produzindo efeitos jurídicos (Declaração de Guerra). GUARDIA, Ernesto de La. *Derecho de los tratados internacionales*. Buenos Aires: Abaco, 1997.

Por essa razão, representou um grande avanço, mas com o passar do tempo constatou-se que era necessário avançar um pouco mais, pois os avanços trazidos pela Declaração Universal ainda eram pequenos frente às necessidades no contexto internacional.

No ano de 1966 houve a elaboração de dois tratados internacionais distintos que trouxeram maior proteção aos direitos humanos, e de modo mais preciso, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (o qual não será abordado no presente estudo, por não ter ligação direta com o direito à alimentação) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (o qual abordaremos adiante com maior propriedade), tudo no âmbito das Nações Unidas.

Portanto, a Declaração foi elaborada e assinada em um momento em que a humanidade tomou consciência da necessidade de reconhecer a presença da diversidade, a qual apresentava-se como o único aspecto em comum para todos os seres humanos, devendo ser respeitada. Por tudo isso é que ela representou um avanço, especialmente no tocante à alimentação.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem apresenta-se como uma recomendação aos membros das Nações Unidas (Carta das Nações Unidas, artigo 10), de modo que possibilita afirmar que não possui força vinculante, e por essa razão houve a adoção posterior de pactos internacionais para dar força normativa ao instrumento. (COMPARATO, 2007, p. 226-227)

De toda forma, o entendimento de que a ausência de previsão quanto à recepção de normas internacionais de proteção aos direitos humanos, nos textos constitucionais, poderia levar a uma carência na aplicação dos dispositivos internacionais; porém, tal celeuma encontra-se atualmente superada, vez que a proteção aos direitos humanos está intimamente ligada ao respeito à dignidade humana. (COMPARATO, 2007, p. 227-228)

1.2. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – adotado pela Resolução nº 2.200-A (XXXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, buscou expressar de maneira mais peculiar a proteção aos direitos humanos de ordem econômica, social e cultural, e em sua aprovação pela Assembleia-Geral da ONU (Resolução 2200 – de 16 de dezembro de 1966) contou com a assinatura de 105 Estados (não sendo apontado nenhum voto contrário – registrando apenas 17 ausências).

O instrumento trouxe em seu bojo a proteção a muitos direitos humanos, dentre eles: saúde, moradia, educação, proteção a família, alimentação etc, e instituiu aos Estados obrigações em estabelecer políticas que possibilitem desenvolvimentos

nessas áreas, tudo isso de maneira progressiva⁴ (de salutar importância a esse estudo a previsão quanto à alimentação).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (assim como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos) foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991, recebendo a promulgação em 06 de julho de 1992, por meio do Decreto nº 592.

A previsão quanto à atuação progressiva, diferentemente do que ocorre com os direitos civis e políticos não atribuiu ao presente instrumento uma aplicabilidade plena e imediata, sendo que aos Estados está prevista uma atuação no sentido de alcançar vagarosamente os objetivos traçados; mas de outro lado não importa reconhecer uma inércia dos Estados quanto a sua atuação.

O artigo 11⁵ trouxe previsto taxativamente em seu bojo o direito à alimentação, atribuindo dessa forma deveres aos Estados quanto a esse direito, especialmente no que se refere à proibição de retrocesso e quanto ao seu progressivo reconhecimento.

Nesta esteira, tem-se a Recomendação Geral nº 3⁶ do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que cuidou de elucidar melhor a previsão da progressividade constante no artigo 2º. do Pacto, dispondo que em curto prazo não seria possível aos Estados alcançarem a previsão, mas que haveria um mínimo a ser observado (inclusive no tocante à alimentação, conforme exemplifica o próprio texto da Recomendação Geral)⁷, de modo que incumbiria aos Estados uma atuação

4. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 2º.

5. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 11º.

6. Comentário Geral nº 3 (5ª sessão, 1990) – UN doc.E/1991/23 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tradução: Adriana Carneiro Monteiro – “A natureza das obrigações dos Estados – partes.” – art. 2º, parágrafo 1º do Pacto: 1. O artigo 2º é de particular importância para um completo entendimento do Pacto e deve ser visto como tendo uma relação dinâmica com todas as outras provisões do Pacto. Descreve a natureza das obrigações legais de um modo geral assumidas pelos Estados – partes ao Pacto. Essas obrigações incluem tanto o que pode ser designado (seguindo o trabalho da Comissão de Direito Internacional) como obrigações de conduta quanto obrigações de resultado. Enquanto grande ênfase tem algumas vezes sido colocada na diferença entre as formulações usadas nesta provisão e aquela contida no equivalente artigo 2º do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, não é sempre reconhecido que há também significantes similaridades. Em particular, enquanto o Pacto prevê a realização progressiva e admite restrições devido aos limites de recursos disponíveis, também impõe várias obrigações que são de efeito imediato. Dessas, duas são de particular importância no entendimento da natureza precisa das obrigações dos Estados – partes. [...] – Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html> – Acesso em: 20. abr. 2011.

7. Comentário Geral nº 3 (5ª sessão, 1990) – UN doc.E/1991/23 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tradução: Adriana Carneiro Monteiro – “A natureza das obrigações dos Estados – partes.” – art. 2º, parágrafo 1º do Pacto [...] 10. Com base na vasta experiência obtida pelo Comitê, assim como pelo organismo que o precedeu, ao longo de um período de mais de uma década de exame dos relatórios dos Estados – partes, o Comitê é da opinião de que um núcleo mínimo de obrigações para assegurar a satisfação de níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos é incumbência de

dinâmica, no sentido de que em longo prazo pudessem efetivar tais direitos (previstos no Pacto).

Portanto, aos Estados incumbe o dever de atuar, mesmo que vagarosamente, pois aos direitos sociais não se pode retroceder (proibição de retrocesso). (CANOTILHO, 2003, p. 479) O salário mínimo, com previsão na Constituição de 1988 (Art. 7º, inc. IV) demonstra claramente a impossibilidade de retrocesso no que tange aos direitos sociais, vez que mesmo carecendo de lei infraconstitucional para fixá-lo, não permite a livre negociação entre os particulares, como forma de proteger a remuneração do trabalho contra qualquer ato econômico ou mesmo normativo que vise ao seu retrocesso. (ROTHENBURG, 2000, p. 157)

Desse modo, nota-se que o retrocesso não será admitido no que tange aos direitos sociais, especialmente em face dos Estados que participam do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incumbindo a esses o dever de avançar progressivamente, respeitando e protegendo esses direitos, impedindo que terceiros possam violá-los.⁸

1.3. Recomendação Geral de nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

De grande importância nesse sentido a Recomendação Geral de nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pois cuidou de tratar especificamente do direito à alimentação, discorrendo acerca de sua indivisibilidade com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, sua essencialidade para a efetividade

cada Estado – parte. Assim, por exemplo, um Estado – parte em que qualquer número significativo de indivíduos é privado de gêneros alimentícios essenciais, de cuidados essenciais de saúde, de abrigo e habitação básicos ou das mais básicas formas de educação está, à primeira vista, falhando para desincumbir-se de suas obrigações em relação ao Pacto. Se o Pacto fosse interpretado no sentido de não estabelecer tal núcleo mínimo de obrigações, seria largamente privado de sua razão de ser. Além disso, deve ser observado que em relação a qualquer avaliação no sentido de verificar se o Estado se desincumbiu desse núcleo mínimo de obrigações, deve-se também levar em conta as restrições de recursos disponíveis no país considerado. O artigo 2º (1) obriga cada Estado – parte a tomar as medidas necessárias “até o máximo de seus recursos disponíveis”. Para que um Estado – parte atribua seu fracasso em cumprir seu núcleo mínimo de obrigações à falta de recursos disponíveis, ele deve demonstrar que todo esforço foi feito para usar todos os recursos que estão à disposição num empenho para satisfazer, como matéria de prioridade, essas obrigações mínimas. [...] (destaques inexistentes no original). – Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html> – Acesso em 20. abr. 2011.

8. Nesse sentido a Recomendação Geral de nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

dos direitos humanos, e ainda sua necessária efetividade como forma de diminuição da pobreza (OTERO, 2011, p. 43).⁹

Pelos comentários do Comitê, em especial na Recomendação de nº 12, é possível observar a preocupação da comunidade internacional com a fome em todo o mundo, sendo que tal preocupação estava estampada no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, quando da proteção do direito à alimentação. Tal preocupação era relevante já naquele momento, pois a fome sempre esteve presente nos discursos internacionais, assolando a comunidade mundial, pois tal fenômeno (fome) acompanhava os grandes desastres.

Frise-se novamente que conforme previsto no artigo 11, parágrafos 1º e 2º do Pacto, o direito à alimentação deve ser efetivado progressivamente, merecendo a atenção dos Estados, buscando sempre afastar suas populações da fome, propiciando-lhes uma alimentação adequada (suficiente nutricionalmente) e possibilidade, meios adequados para a aquisição dos alimentos.

Há que se ressaltar também que as obrigações dos Estados-partes no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais as quais deverão ser cumpridas, haja vista que tais Estados serão fiscalizados, tendo inclusive a obrigação de enviar relatórios informando o estágio da progressiva implementação, apontando (se necessário) eventuais dificuldades encontradas para implementação, de modo

9. Comentário Geral 12 (O direito à alimentação adequada – Art. 11) COMISSÃO DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS – Genebra, 26/04/14 de maio, 1999 [...] **8.** O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada implica: A disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos, livre de substâncias adversas, e aceitável dentro de uma determinada cultura; A acessibilidade desses alimentos de forma que sejam sustentáveis e que não interferem com o exercício de outros direitos humanos. [...] **10.** Livre de substâncias adversas estabelece requisitos de segurança alimentar e para uma série de medidas de proteção por ambos os meios públicos e privados para evitar a contaminação dos alimentos por meio de adulteração e / ou através da higiene do ambiente ruim ou manuseio inadequado nas diferentes fases ao longo da cadeia alimentar, cuidados também devem ser tomadas para identificar e evitar ou destruir a toxina naturalmente. [...] **13.** Acessibilidade abrange tanto a acessibilidade física e econômica: acessibilidade econômica significa que pessoal ou doméstico custos financeiros relacionados com a aquisição de alimentos para uma dieta adequada deve ser a um nível tal que a realização e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Acessibilidade econômica se aplica a qualquer padrão de aquisição ou o benefício por meio do qual as pessoas obtêm os seus alimentos e é uma medida de até que ponto é satisfatório para o gozo do direito à alimentação adequada. [...]. *Obrigações e as violações* – 14. A natureza das obrigações legais dos Estados Partes são definidos no artigo 2º do Pacto e tem sido tratada no comentário do Comitê Geral Nº 3 (1990). A principal obrigação é tomar medidas para atingir progressivamente a plena realização do direito à alimentação adequada. Isto impõe uma obrigação para mover tão rapidamente quanto possível para alcançar esse objetivo. Cada Estado é obrigado a garantir a todos o acesso sob a sua jurisdição para o alimento mínimo essencial que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir a sua liberdade de fome. (*destaques inexistentes no original*) – Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9> – Acesso em: 21. abr. 2011.

que tais relatórios serão encaminhados ao Secretário Geral das Nações Unidas, o qual posteriormente informará as agências especializadas (por meio de cópias dos relatórios) para análise. Dessa forma, a comunidade internacional, além de fiscalizar (especialmente a ONU), poderá cooperar para a efetiva implementação dos objetivos constantes do Pacto.¹⁰

1.4. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial, de 13 de novembro de 1996

No dia 13 de novembro de 1996, a Cúpula da Alimentação em nível mundial adotou a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar no intento de implementar e monitorar o plano de ação da cúpula em todos os níveis de cooperação internacional.¹¹

A Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar reconheceu que para assegurar o acesso universal à alimentação, de maneira concreta, torna-se necessário primeiramente erradicar a pobreza (enfrentando de maneira bastante contundente a fome que assola os países), pois somente assim seria possível avançar na efetividade do direito à alimentação.

Conforme relatório da ONU sobre direito à alimentação, datado de 1989, estabeleceram-se três eixos principais para as obrigações dos Estados quanto ao direito à alimentação, sendo elas: *respeitar, proteger e realizar o direito à alimentação*.¹²

10. Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Artigo 16º: **1.** Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a apresentar, em conformidade com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tiverem adoptado e sobre os progressos realizados com vista a assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Pacto: **a.** Todos os relatórios serão dirigidos ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que transmitirá cópias deles ao Conselho Económico e Social, para apreciação, em conformidade com as disposições do presente Pacto; **b.** O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas transmitirá igualmente às agências especializadas cópias dos relatórios, ou das partes pertinentes dos relatórios, enviados pelos Estados Partes no presente Pacto que são igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que esses relatórios, ou partes de relatórios, tenham relação a questões relevantes da competência das mencionadas agências nos termos dos seus respectivos instrumentos constitucionais.

11. *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação – SÉTIMO COMPROMISSO:* Executaremos, monitoraremos, e daremos prosseguimento a este Plano de Acção, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.

12. Right to Adequate Food as a Human Right, Human Rights Study Series No. 1, publicada pelas Nações Unidas (Sales No. E.89.XIV.2), Nações Unidas, Nova Iorque, 1989. Um relatório inicial pelo Sr. Eide em 1984 (E/CN.4/Sub.2/1984/22 e Add.1 e 2) foi seguido pelo relatório final submetido em 1987. Um relatório provisório atualizando este estudo foi submetido para a Sub-Comissão em sua quinquagésima sessão (E/CN.4/Sub.2/1998/9). Em 1999, Sr. Eide atualizou seu estudo com o documento E/CN.4/Sub.2/1999/12, que, como ele mostrou, deve ser lido em conjunto com o de 1998 atualizado.

Quanto ao *respeito*, o relatório buscou demonstrar que os Estados devem respeitar verdadeiramente o direito à alimentação buscando efetivá-lo, para que nenhuma pessoa dentro daquele território seja privada de alimentação necessária, sendo que o Estado deve proceder com total abstenção quanto a atos que possam impedir o acesso aos alimentos, estabelecendo políticas favoráveis a esse acesso.¹³

Nas lições de Cécile Fabre, o direito à alimentação apresenta-se como um direito negativo (dever de abstenção) em preponderância, vez que o Estado não pode criar obstáculo para a obtenção dos alimentos; mas de outro lado, deixa bastante claro que não nega a existência da característica positiva (direito prestacional) deste direito, reconhecendo que impõe-se ao Estado o dever de muitas vezes atuar no sentido de oferecer os alimentos a população. Daí conclui-se tratar-se de um direito com dupla característica (positiva e negativa). (FABRE, 2000, p. 53-54)

No que tange à segunda obrigação, quanto à *proteção*, o relatório buscou estabelecer que aos Estados incumbisse o dever de proteger os direitos à alimentação, assegurando que os indivíduos e as empresas em hipótese alguma obstem as pessoas do acesso a eles.¹⁴

13. Respeito 14. Um Estado que respeita o direito à alimentação das pessoas que moram em seu território deveria assegurar que todo indivíduo tenha acesso permanente em todos os momentos à alimentação suficiente e adequada, e deveria abster-se de tomar medidas sujeitas a impedir alguém a tal acesso. Um exemplo de uma prática que viola este direito é quando um Governo em guerra com uma parte de sua própria população impede a parte da população que ele vê como “hostil” ao acesso à alimentação. Um outro exemplo da não-observância do direito à alimentação por um Governo, descrito pelo Relator Especial da situação dos direitos humanos no Sudão, é a tragédia de Bar-el-Ghaza, onde milhares de pessoas morreram de fome em 1998. A milícia Murahleen mantida pelo Governo em Khartoum perseguiu uma estratégia de contra-ataque caracterizada (de acordo com o relator Especial) pelas seguintes violações dos direitos humanos: saque de grãos, seqüestro de mulheres e crianças como danos de guerra, incêndio de colheitas e casas, morte de civis e roubo de rebanhos. O Relator Especial volta à conclusão de um trabalho de uma ONG na região em que “mas para esses abusos dos direitos humanos, não teria existido fome no Sudão em 1998” (E/CN.4/1999/38/Add.1, paras. 49 e 50). O caso citado é uma clara violação da obrigação de respeitar o direito à alimentação. (*grifos inexistentes no original*) – Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/i_definicaoohistoria.htm#_ftnref6 – Acesso em: 21. abr. 2011.

14. Proteção 15. A segunda obrigação que os Estados devem ter é proteger o direito à alimentação. Sob esta obrigação, eles devem assegurar que indivíduos e empresas não privem as pessoas de acesso permanente a alimentação adequada e suficiente. O Representante Permanente da Algéria para o Escritório das Nações Unidas em Genebra, e o Presidente do Grupo de Trabalho do Direito ao desenvolvimento, mantêm que o direito à alimentação é o que poderia ser designado como um direito “matriz”, ele é uma “matriz” para outros direitos como o direito ao desenvolvimento. Na maioria dos casos, o acesso à alimentação é uma questão de ter condições financeiras, portanto, renda. Esta segunda obrigação, impõe um número de deveres para o Estado, tais como o dever de promover a produção, redistribuir impostos e promover a segurança social além de combater a corrupção. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/i_definicaoohistoria.htm#_ftnref6 – Acesso em: 21. abr. 2011.

Enfim, quanto à terceira obrigação, de *realização*, foi estipulada no sentido de fixar uma obrigação aos Estados em satisfazer, efetivar o direito à alimentação sempre que um indivíduo ou grupo for incapaz de obter uma alimentação adequada. E o Estado, não sendo capaz de propiciar a alimentação adequada a sua população (dentro de padrões mínimos), deverá fazer um apelo humanitário em âmbito internacional, sob pena de infringir a terceira obrigação a ele inerente – qual seja, a de pedir ajuda em nível internacional, tendo em vista o direito à alimentação de sua população.¹⁵

1.5. Protocolo de San Salvador de 16 de novembro de 1999

O Protocolo de San Salvador (o qual se insere no âmbito do Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos, uma vez que vêm a consolidar a Convenção Americana de Direitos Humanos) trouxe em seu texto a previsão de proteção a um extenso rol de direitos econômicos, sociais e culturais, tais como: saúde, meio ambiente, educação, previdência social, cultura dentre outros.

Quanto ao direito à alimentação, está previsto em seu artigo 12, estabelecendo que toda pessoa tem direito à nutrição adequada de modo que lhe possibilite um bom desenvolvimento físico, emocional e intelectual; fixa também obrigações aos Estados-Partes no tocante à implementação desse direito.¹⁶

15. Realização 17. A terceira obrigação do Estado é “satisfazer” o direito à alimentação. O Comentário Geral nº 12 sintetiza esta obrigação assim: “Sempre que um indivíduo ou um grupo é incapaz por razões fora de seu controle, de gozar do direito à alimentação adequada pelos meios de sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (proporcionar) [o direito à alimentação] diretamente” (HRI/GEN/1/Rev.4, p. 60, para. 15). Um apelo de um Estado para um auxílio humanitário internacional, quando ele próprio é incapaz de garantir o direito à alimentação da população, surge sobre esta terceira obrigação. Estados que, através de negligência ou orgulho nacional perdido, não fazem nenhum apelo ou propositadamente, atrasam em fazê-lo (como no caso da Etiópia sob a ditadura de Haile Mengistu no começo dos anos 80) estão violando esta obrigação. Para tomar outro exemplo, uma terrível fome estava devastando a República Democrática da Coreia no início dos anos 90: WFP e várias ONG’s fizeram um grande esforço lá, especialmente após 1995, mas ele gradualmente se tornou claro e a maioria dos auxílios internacionais estavam sendo desviados pelo exército, os serviços secretos e o Governo. A ONG Ação contra a Fome parou sua ajuda naquele momento devido a “dificuldade ao acesso às vítimas da fome”. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/i_definicao/historia.htm#_ftnref6 – Acesso em: 21. abr. 2011.

16. Protocolo de San Salvador ARTIGO 12 – Direito à Alimentação: 1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual. 2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria. (*destaques inexistentes no original*) – Disponível em: http://www.faimi.edu.br/v8/RevistaJuridica/Edicao7/Protocolo%20de%20S%20C3%A3%20Salvador%20_1988_.pdf. Acesso em: 21 abr. 2011.

O Protocolo deixa claro que os Estados devem investir o máximo possível na concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo que possam alcançar progressivamente os avanços necessários nesta seara (incluindo neste cenário o direito à alimentação).

Este Protocolo possibilitou ainda o direito de petição¹⁷ às instâncias internacionais em caso de violação de suas previsões quanto ao direito à educação e as liberdades sindicais (respectivos artigos 8º e 15º), momento em que se poderia haver a fixação de tal prerrogativa também em face do descumprimento das previsões expressas quanto ao direito à alimentação.

Mesmo antes do ano de 1948 (ano da Declaração Universal dos Direitos Humanos), já havia previsões de proteção aos direitos humanos por meio de alguns instrumentos internacionais (no contexto das Américas), merecendo destaque: Carta Interamericana de Garantias Sociais e a Carta da Organização dos Estados Americanos. Porém, mesmo versando sobre direitos humanos, tais instrumentos não contemplaram a proteção ao direito à alimentação diretamente, em seus dispositivos.

2. DO SISTEMA EUROPEU

O Sistema Europeu conta com a Convenção Européia de Direitos Humanos de 1950, e originalmente foi fixada a existência da Comissão e da Corte Européia de Direitos Humanos, considerada a grande conquista do Conselho da Europa (SALCEDO, 1991, p. 357-358), (sendo que por meio do Protocolo de nº 11 – em vigor desde novembro de 1998 – trouxe a fusão da Comissão e da Corte em uma nova Corte totalmente reformulada – isso tudo como forma de melhorar o funcionamento da Corte). Dos sistemas regionais, o sistema europeu é o mais consolidado e amadurecido, de modo que exerce maior influência sobre os demais sistemas (Interamericano e Africano). (PIOVESAN, 2006, p. 63)

Por força da Convenção Européia de Direitos Humanos, incumbir-se-ia a Corte Européia de respeitar quatro princípios de realce, sendo eles: *princípio da interpretação teleológica da Convenção*, o qual reflete a busca de realizar seus objetivos e propósitos; *princípio da interpretação efetiva*, que consiste na necessidade em se considerar as mudanças ocorridas nos planos social e político para a adequada interpretação dos direitos nela estabelecidos; *princípio atinente a interpretação*

17. *Protocolo de San Salvador: Artigo 19 – Meios de Proteção [...] – 6.* Caso os direitos estabelecidos na alínea “a” do artigo 8º, e no artigo 13, forem violados por ação que pode ser atribuída diretamente a um Estado-Parte neste Protocolo, essa situação poderia dar origem, mediante a participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando for cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de *petições individuais* regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (*grifos inexistentes no original*)

dinâmica e evolutiva da Convenção Europeia, inerente especificamente à Convenção, representando um justo equilíbrio entre as demandas do interesse geral da comunidade e as demandas de proteção de direitos fundamentais individuais; e *princípio da proporcionalidade*, que pressupõe existir uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e o fim a ser alcançado, devendo ser proibido qualquer excesso. (PIOVESAN, 2006, p. 68-72)

A Comissão Europeia de Direitos Humanos, quando surgiu, era um órgão independente, com atuação bastante peculiar, face inclusive a sua composição, sendo formada por especialistas independentes. A Comissão tinha a função de filtrar as comunicações (reclamações), analisando sobre sua pertinência ou não, e só após passar pela Comissão é que as petições seriam encaminhadas para a Corte, isso após a tentativa de uma solução amistosa – e, sendo infrutífera tal tentativa, a petição seguiria acompanhada de um relatório da Comissão para a Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso a Comissão concluísse pela não submissão à Corte, poderia a comunicação ser decidida pelo Comitê formado por Ministros do Conselho da Europa – composto pelos representantes dos Estados-partes.

Com o surgimento do Protocolo nº 11, em 1º de novembro de 1998, houve uma mudança considerável nas regras do Sistema Europeu de proteção dos direitos humanos; o juízo de admissibilidade que até então era realizado pela Comissão, passou a ser de competência da própria Corte (a qual passou a funcionar em novos moldes).

A partir de então surgiu a Corte Europeia de Direitos Humanos, permanente, que passou a avaliar admissibilidade e mérito para todos os casos a ela submetidos, sempre tendo em vista a busca de uma solução mais amistosa, que contemplasse a paz às partes (Estados e Peticionários), com respeito às regras previamente fixadas pela Convenção.

De outro lado, também se festejou muito quanto ao Protocolo nº 11 (talvez como sendo o maior avançado alcançado pelo instrumento), a previsão do direito de petição aos indivíduos. Grupos de indivíduos e ONGs passaram a ter acesso direto à Corte sempre que houvesse violação dos direitos humanos, o que até então não era previsto, de modo que antes da vigência do Protocolo nº 11, somente os Estados-partes e a Comissão poderiam submeter casos à Corte Europeia (havendo nitidamente uma mitigação no acesso à justiça internacional).

Outro aspecto importante da Corte Europeia de Direitos Humanos consiste na natureza de suas competências, que podem ser: *consultiva* ou *contenciosa*.

Assim sendo, no exercício de sua competência *consultiva* (*artigo 47 da Convenção*¹⁸), a Corte passou a emitir pareceres, opiniões acerca de questões jurídicas

18. Artigo 47º – Pareceres: 1. A pedido do Comitê de Ministros, o Tribunal pode emitir pareceres sobre questões jurídicas relativas à interpretação da Convenção e dos seus protocolos. 2. Tais pareceres não podem incidir sobre questões relativas ao conteúdo ou à extensão dos direitos e

a ela formuladas, desde que por solicitação do Comitê de Ministros, sempre no sentido de interpretar a Convenção e seus Protocolos; ressalte-se, porém, que tais opiniões tiveram algumas restrições com base na própria Convenção, tais como: a) não poderão referir-se a qualquer questão ligada ao conteúdo ou alcance dos direitos e liberdades enunciadas na Convenção ou seus Protocolos ou ainda sobre questões que possam influenciar na atuação da Corte ou do Comitê de Ministros. As restrições impostas não foram bem recebidas pela doutrina, a qual se insurgiu contra elas por entender tratar-se de limitação da competência consultiva.

Já quanto à competência *contenciosa* (*artigo 46 da Convenção*)¹⁹, as competências são vinculantes e têm natureza declaratória, sendo que todos os Estados-partes, ao tornarem-se signatários da convenção assumiram a responsabilidade de acatar e respeitar suas decisões e, portanto estão vinculados a elas.

Como se não bastasse, o respeito às decisões da Corte deve ser efetivo por parte dos Estados-partes, sendo que o não cumprimento da decisão da Corte poderá até mesmo acontecer a expulsão do Estado-parte do Conselho da Europa, tudo com arrimo nos artigos 3º e 8º do Estatuto do Conselho.

2.2. O Sistema Europeu de proteção dos direitos humanos e sua jurisprudência acerca do direito humano à alimentação

Como forma de melhor compreender o funcionamento das Cortes Internacionais faremos uma análise acerca de algumas de suas decisões que envolvam o reconhecimento do direito à alimentação, seja por uma aplicação direta (reconhecendo-o expressamente) ou por uma aplicação indireta (reconhecendo-o como desdobramento

liberdades definidos no título I da Convenção e nos protocolos, nem sobre outras questões que, em virtude do recurso previsto pela Convenção, possam ser submetidas ao Tribunal ou ao Comitê de Ministros. 3. A decisão do Comitê de Ministros de solicitar um parecer ao Tribunal será tomada por voto maioritário dos seus membros titulares.

19. Artigo 46º – Força vinculativa e execução das sentenças: 1. As Altas Partes Contratantes obrigam-se a respeitar as sentenças definitivas do Tribunal nos litígios em que forem partes. 2. A sentença definitiva do Tribunal será transmitida ao Comitê de Ministros, o qual velará pela sua execução. 3. Sempre que o Comitê de Ministros considerar que a supervisão da execução de uma sentença definitiva está a ser entravada por uma dificuldade de interpretação dessa sentença, poderá dar conhecimento ao Tribunal a fim que o mesmo se pronuncie sobre essa questão de interpretação. A decisão de submeter a questão à apreciação do tribunal será tomada por maioria de dois terços dos seus membros titulares. 4. Sempre que o Comitê de Ministros considerar que uma Alta Parte Contratante se recusa a respeitar uma sentença definitiva num litígio em que esta seja parte, poderá, após notificação dessa Parte e por decisão tomada por maioria de dois terços dos seus membros titulares, submeter à apreciação do Tribunal a questão sobre o cumprimento, por essa Parte, da sua obrigação em conformidade com o nº 1. 5. Se o Tribunal constatar que houve violação do nº 1, devolverá o assunto ao Comitê de Ministros para fins de apreciação das medidas a tomar. Se o Tribunal constatar que não houve violação do nº 1, devolverá o assunto ao Comitê de Ministros, o qual decidirá-se-á pela conclusão da sua apreciação.

de outros direitos – a exemplo de vida, saúde, moradia, dentre outros). Assim será possível vislumbrar o comprometimento dessas Cortes com os direitos humanos, e mais precisamente com o direito à alimentação, tudo sob o prisma de um contexto jurídico internacional.

Ainda falta no cenário jurídico internacional, “uma tradição interpretativa no sentido de identificar o direito à alimentação como um direito autônomo”, e por isso defrontaremos algumas situações em que ocorreu o reconhecimento do direito à alimentação, mas como forma subsidiária ao reconhecimento de outro direito humano (exemplo: saúde, educação, trabalho etc.). (COURTIS, 2011)

As Cortes Internacionais, de maneira reiterada têm decidido no sentido de que a interferência violenta no direito à habitação e nos recursos necessários para a produção dos alimentos também tem sido considerada violações aos direitos civis. (COURTIS, 2011)

A Corte Européia de Proteção aos Direitos Humanos analisou o recurso de Prokopovich no caso **Prokopovich v. Rússia**, no qual a recorrente almejava a manutenção de sua habitação frente à atuação do Estado que buscava sua expulsão forçada. A recorrente alegou violação ao artigo 8. da Convenção Européia de Proteção aos Direitos Humanos²⁰, segundo o qual toda pessoa tem direito a respeito a sua casa, não podendo haver ingerência da autoridade pública no exercício desse direito, senão por previsão legal expressa, tudo com arrimo em uma sociedade democrática.

Importante frisar que para o caso em comento, a Corte Européia recordou que o conceito de *casa* em conformidade com o artigo 8. da Convenção é um conceito autônomo o qual não dependia de classificação na legislação nacional, de modo que estaria assim consagrando muito mais que uma mera construção edificada.²¹

20. *European Court of Human Rights, European Court of Human Rights, Prokopovich v. Russia, November 18, 2004, par. 31, p. 7: II.* Alleged violation of article 8 of the Convention – The applicant complained that her eviction from her late partner’s flat had been unlawful. She invoked Article 8 of the Convention which reads as follows: 1. Everyone has the right to respect for his... home... 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

21. *European Court of Human Rights, European Court of Human Rights, Prokopovich v. Russia, November 18, 2004, par. 36, p. 7-8:* The Court recalls the Convention organs’ case-law that the concept of “home” within the meaning of Article 8 is not limited to those which are lawfully occupied or which have been lawfully established. “Home” is an autonomous concept which does not depend on classification under domestic law. Whether or not a particular habitation constitutes a “home” which attracts the protection of Article 8 § 1 will depend on the factual circumstances, namely, the existence of sufficient and continuous links with a specific place (see the following authorities: *Buckley v. the United Kingdom*, judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions*

No entender do Tribunal, a recorrente, sem dúvida, sofreu danos não patrimoniais significativos os quais não poderiam ser compensado apenas pela constatação de uma violação. Menos de uma semana após a morte repentina do seu parceiro, ela foi expulsa de maneira forçada do apartamento onde viveu por dez anos, e trancada fora dele. Ela se viu numa situação de habitação precária agravada por sentimentos de frustração e de injustiça. Dessa forma, considerou que a autora passou a sofrer com estresse e ansiedade, além de outras consequências advindas desse ato. Levando em conta todos estes fatores relevantes, o Tribunal avaliou de forma equitativa, a necessidade de indenização no importe de 6.000 euros a favor da autora por danos não patrimoniais, importância essa livre de quaisquer impostos que podem ser cobrados sobre esse montante.²²

Pois bem, nota-se que para o caso em questão a decisão reconheceu a violação ao artigo 8. da Convenção Européia, e esse dispositivo também inclui o direito à alimentação, de modo que mesmo não havendo menção expressa a esse direito, de toda forma, ao prestigiar-se direito à vida, à dignidade, à moradia, certamente estamos frente à proteção ao direito à alimentação.

A Corte Européia de Proteção aos Direitos Humanos analisou o caso **Aakdivar e outros v. Turquia (com decisão prolatada em 16 de novembro de 1996)**: os recorrentes tiveram suas casas destruídas na aldeia de Kelekci, em uma das províncias da Turquia, ocasião em que em face da destruição, três pessoas foram mortas e outras três ficaram feridas.

Considerando a onda de ataques terroristas na época, a segurança foi reforçada, e mais tarde, segundo alegado pelos recorrentes (em 10 de novembro de 1992), forças de segurança lançaram um ataque contra a aldeia de Kelekci, o que

1996-IV, §§ 52-54, and Commission's report of 11 January 1995, § 63; *Gillow v. the United Kingdom*, judgment of 24 November 1986, Series A no. 109, § 46; *Wiggins v. the United Kingdom*, no. 7456/76, Commission decision of 8 February 1978, Decisions and Reports (DR) 13, p. 40).

22. *European Court of Human Rights, European Court of Human Rights, Prokopovich v. Russia, November 18, 2004, par. 49, p. 12*: The Court notes that the applicant did not have title to her late partner's flat and there is therefore no cause to reimburse her for its value. It further notes that the applicant's complaint about the loss of her personal effects was declared inadmissible on 8 January 2004. In the Court's view, the applicant undoubtedly sustained significant non-pecuniary damage which cannot be compensated solely by the finding of a violation. Less than a week after the sudden death of her partner she was evicted by force from the flat where they had lived for ten years and locked out of it. She found herself in a precarious housing situation exacerbated by feelings of frustration and injustice. The applicant must have experienced considerable stress and anxiety in consequence of that and in settling elsewhere. Taking all the relevant factors into account and making an assessment on an equitable basis, the Court awards the sum of EUR 6,000 in respect of non-pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable on that amount.

ocasionou o incêndio de nove casas, incluindo a deles, sendo que isso ocasionou a evacuação imediata do local²³.

O governo negou a autoria dos incêndios e atribuiu a responsabilidade ao Grupo Terrorista denominado PKK (fato este que posteriormente, após análise da provas pela Corte deixou transparecer que o Estado não teve interesse em apurar a ocorrência, de modo que a Corte veio a decidir pela sua culpa no incêndio que ocasionou o descolamento forçado dos moradores).

Porém o fato é que os incêndios ocorreram, e deixaram os moradores em condições de vida bastante complicadas, inclusive no comprometimento de seus direitos básicos, alimentação, higiene, moradia, vestuário, dentre outros²⁴. Ao final, o Estado da Turquia foi condenado pela prática do ato, com a violação do Art. 8^{o25}, da Convenção Européia de Direitos Humanos.

O Estado foi condenado ao pagamento ao requerente de indenizações pertinentes ao ocorrido como forma de ressarcir-los pelos prejuízos causados. Importante salientar que a Corte reconheceu indiretamente o direito à alimentação na análise do caso, pois postura outra poderia se esperar, afinal a moradia dos recorrentes sofreu

23. *European Court of Human Rights, European Court of Human Rights, Aakdivar e outros v. Turquia, Setembro 16, 1996, p. 06:* Les requérants (paragraphe 1 ci-dessus), citoyens turcs, habitaient le village de Kelekçi, dans le district de Dicle de la province de Diyarbakir. Ce village et ses environs ont été le théâtre d'une intense activité terroriste du PKK. Nul ne conteste que ce parti a lancé de sérieuses attaques sur Kelekçi le 17 ou le 18 juillet 1992 et sur le village voisin de Bogazköy le 1er novembre 1992. Lors de la première offensive, trois habitants de Kelekçi ont été tués et trois autres blessés. La seconde attaque visait la gendarmerie de Bogazköy, qui fut détruite; un gendarme fut tué et huit autres blessés. A la suite de ces événements, les forces de sécurité furent renforcées dans cette région et des recherches approfondies furent menées pour retrouver les terroristes. Les requérants allèguent que le 10 novembre 1992, les forces de sécurité de l'Etat lancèrent une attaque contre le village de Kelekçi, incendièrent neuf maisons, dont les leurs, et obligèrent tous les habitants du village à l'évacuer sur-le-champ.

24. *European Court of Human Rights, European Court of Human Rights, Aakdivar e outros v. Turquia, Setembro 16, 1996, p. 49:* "L'examen de ce réseau extrajudiciaire d'aide et autres subventions fait ressortir que les types d'aide fournis concrètement sont à la fois multiples et inspirés d'une approche pragmatique: ils couvrent aussi bien des aides financières que la mise à disposition de logements, de matériel pour la construction de logements, alimentation, vêtements, combustibles, subventions de loyers. Donc tous les besoins urgents des personnes ayant souffert à un titre quelconque de la lutte contre le terrorisme ont été pris en considération". (*grifos inexistentes no original*)

25. Convenção Européia de Direito Humanos – Art. 8^o. **Direito ao respeito pela vida privada e familiar** – 1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência. 2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem – estar econômico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infracções penais, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros.

agressão por uma atividade Estatal (conforme reconheceu a Corte em sua decisão), o que levou ao seu despejado de maneira forçada, fato que insurge diretamente em seu direito à alimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que no cenário jurídico internacional o direito humano a alimentação têm se apresentado com bastante importância, de modo que os sujeitos de direito internacional vêm paulatinamente reconhecendo-o e consagrando-o em diversos expedientes internacionais – como foi possível observar por ocasião deste estudo.

Nesta senda, a atuação dos tribunais internacionais têm sido de grande importância, pois por meio deles torna-se possível impor o cumprimento destes direitos dentro dos Estados – mesmo considerando a soberania de cada Estado, afinal todos ao tornarem-se partes dos tratados que prestigiam esse direito assumem um compromisso no sentido de cumprir suas previsões – e nesse passo estão os tribunais internacionais com a função de analisar os casos que lhes são submetidos.

A jurisdição internacional, ora visitada sob o prisma regional, tem sido se apresentado como grande motivadora do reconhecimento desta tão importante jurisdição, afinal, pela jurisdição global muitas vezes não é possível atender (efetivamente) aos interesses regionais, de modo que sua eficácia torna-se bastante mitigada, daí que o surgimento dos sistemas regionais (e sob esse viés o sistema europeu apresenta-se como grande precursor – um exemplo que deu certo) pode ser considerado como fator de extrema relevância e efetividade.

Assim, como foi possível observar, a Corte Européia de proteção dos direitos humanos tem cumprido seu papel, impondo aos Estados o cumprimento das obrigações assumidas por eles, de modo a trazer grandes benefícios à população daqueles estados.

Grandes avanços já ocorreram na ordem internacional no que se refere a proteção do direito humano a alimentação, porém muito ainda há que ser alcançado, e para tanto deve o Sistema Europeu de proteção dos direitos humanos atuar sempre de maneira eficaz, impondo o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados, e com isso cultivando-se uma cultura a favor da efetivação do direito humano a alimentação como fator de respeito a dignidade humana.

Referências

- ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: COURTIS, C.; SANTAMARÍA, R. Á. (eds.). *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: V&W Gráficas, 2009.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5º reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BROTONS, A. R. *Derecho internacional público: derecho de los tratados*. Madrid: Tecnos, 1987
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTRO, J. *Geografia da fome – o dilema brasileiro: pão ou aço*. vol. 1. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- COURTIS, C. The right to food as a justiciable right: challenges and strategies. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. Revista nº 08 – out.10 à jan. 11.
- ESCARAMEIA, P. V. C. *Colectânea de jurisprudência de direito internacional*. Coimbra: Almedina, 1991.
- FERRAJOLI, L. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Márcio Lauria filho. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- GUARDIA, E. *Derecho de los tratados internacionales*. Buenos Aires: Abaco, 1997.
- NONA, A. M. S. S. *Judicial protection of human rights at the national and international level*. Milano: Giuffrè, 1991, 1 vol.
- OTERO, C. S. *Inclusão social da extrema pobreza: direito à cidadania integral e contextualização do mínimo necessário no Brasil*. 2011. 430 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituição Toledo de Ensino de Bauru, Bauru.
- PIOVESAN, F.; CONTI, I. L. (orgs.). *Direito Humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- _____. *Direito humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- RAMÍREZ, J. J. B.; GODINEZ, A. H.; ALVAREZ, R. B. Los tres sistemas de protección de los derechos fundamentales en la unión europea y las medidas excepcionales contra el terrorismo: el caso de las extradiciones extraordinarias (extraordinary renditions) especial referencia al caso español. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Divisão Jurídica. Instituição Toledo de Ensino de Bauru. N. 1 (1966) – Bauru (SP): a Instituição, 2008, nº 49, p. 13-30, jan./jul. 2008.*
- ROUANET, L. P.; FRANCO, B. P. O programa fome zero como mediador social: uma análise das características emergenciais e estruturais segundo John Rawls. In: SANTOS, M. A. D.; SIQUEIRA, D. P. *Estudos Contemporâneos de direito: desafios e perspectivas*. Bauru: Canal6, 2011.
- ROTHENBURG, W. C. Direitos fundamentais e suas características. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- SALCEDO, J. A. C. *The European System of Protection of Human Right*. In: NONA, A. M. S. S. *Judicial protection of human rights at the national and international level*. Milano: Giuffrè, 1991, 1 vol.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIQUEIRA, D. P.; JÚNIOR, T. M. A. L. *Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais*. Birigui: Boreal, 2011.
- _____; ANSELMO, J. R. (org.). *Estudos sobre direitos fundamentais e inclusão social: da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea*. Birigui: Boreal, 2010.
- _____; GOTTEMS, C. J. (org.) *Direitos fundamentais: da normatização à efetividade nos 20 anos de Constituição brasileira*. Birigui: Boreal, 2008.
- SOOHOO, C.; GOLDBERG, J. *The full realization of our rights: the right to health in State Constitutions*. *Case Western Reserve Law Review*, vol 64, 2010.
- STRECK, L. L. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 7ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- TRINDADE, A. A. C. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997. 1 vol.
- VALENTE, F. L. S. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

- _____; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V. Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil. In: PIOVESAN, F.; CONTI, I. L. (orgs.). *Direito Humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- VALLEJO, M. D. V. *Instituições de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 1991, tomo I.
- VILLEY, M. *O direito e os direitos humanos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- YEPES, O. C. R. El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Opinión Jurídica*, vol. 8, nº 16, p. 115-134, Julio – Diciembre/2009, Medellín: Colombia.
- ZAGREBELSKY, G. *El Derecho Dúctil: ley, derechos, justicia*. Ed. Trotta, 2007.

18

LAS DIMENSIONES DE LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹

Magda Yadira Robles Garza; Oscar Flores Torres; Eduardo Román González; Rodrigo Vera Vázquez; Miguel A. Morales de la Rosa

1. Proemio

El proyecto de investigación que da origen a estas líneas tiene como propósito principal el análisis de las decisiones jurisdiccionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en las que se ha hecho referencia al derecho a la alimentación.

Este primer impulso de conocer la doctrina jurisprudencial establecida por el principal órgano judicial en nuestra región nos llevó a otros de no menor relevancia,

1. Publicado originalmente como Relatório final do Projeto de investigação “Las dimensiones de la justiciabilidad del derecho a la alimentación y al agua en la Corte Interamericana de Derechos Humanos” da V Convocatória do Observatório do Direito Humano à Alimentação da América Latina e Caribe.

como aquellos comprometidos con la promoción y difusión de estos hallazgos y las formas en que los Estados deberán implementar las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho.

En el caso de nuestro país, estos objetivos cobran especial importancia desde varios puntos de vista. Por un lado, porque en el año 2011 (DOF, 13 de octubre) el derecho a la alimentación se agregó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta inclusión en el artículo 4, se reconoce el derecho humano de toda persona a una alimentación adecuada, creando la obligación del Estado de su garantía. Sin embargo, esta referencia queda opacada porque a la fecha no se ha publicado la ley reglamentaria que señale los medios o mecanismos por los cuales este derecho puede ser protegido por el Estado.

Por otro lado, a raíz de la reforma constitucional en México en materia de derechos humanos (DOF, 2011), se derivan una serie de implicaciones jurídicas en varios sentidos. La reforma dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana y los establecidos en los tratados internacionales que México haya ratificado, así como de las garantías para su protección. Esta reforma trajo consigo el llamado bloque de regularidad constitucional (COSSÍO, 2012, p. 32), que da lugar al llamado control de constitucionalidad y convencionalidad difuso y concentrado, es decir, es obligatorio para todas las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Esta reforma constitucional tiene impacto para nuestro tema porque, como hemos dicho, que en México todavía no exista una ley reglamentaria sobre las formas y mecanismos para hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada, las autoridades, siguiendo el texto constitucional reformado, deberán aplicar los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo momento a las personas, la protección más amplia. Esto es, la aplicación del principio jurídico de pro-persona.

Otra de las implicaciones más significativas de esta reforma es que establece la obligación para todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en concordancia con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esto traerá como consecuencia la obligación directa del Estado, a través de las autoridades en el marco de sus respectivas competencias, de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Como se advierte, el impacto del derecho humano a la alimentación adquiere una nueva dimensión desde su normativa constitucional porque supone, de acuerdo con los términos de la citada reforma, el diseño de una doctrina convencional internacional derivada, tanto de los instrumentos internacionales en la materia, como de las decisiones judiciales o no-jurisdiccionales de los órganos internacionales derivados de los sistemas de protección internacional a los que México se halle suscrito, en términos de ratificación y aceptación de jurisdicción. Como es el caso

de México, a partir de 1998, se produjo la aceptación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es decir, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) como de la Corte IDH.

Precisamente, este evento histórico nos lleva a otro aspecto relevante de apuntar en este estudio. En 2010 la Corte IDH condenó al Estado mexicano de la violación a diversos derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en el célebre caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (Corte IDH, 2010). Esta sentencia trajo consigo la acción del Poder Judicial Federal, concretamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) asumió y acató la resolución y se preguntó sobre cuáles serían las obligaciones para el Poder Judicial derivadas de tal condena internacional.

Es así como nace el Expediente Varios 912/2010, por medio del cual, la SCJN estableció, entre otras cosas, la obligatoriedad para las autoridades de realizar control de constitucionalidad y convencionalidad y, estableció también, que las decisiones de este órgano interamericano son de observancia obligatoria en las decisiones en las que México sea parte. Aunque, como es sabido, este criterio se cambió al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011 dando lugar a la observancia obligatoria de las decisiones de la Corte IDH en todos los asuntos, sea México o no parte.

En razón a este último criterio judicial, resulta la necesidad de conocer y analizar las sentencias dictadas por la Corte IDH en cuanto al derecho a la alimentación, desde varios aspectos. Uno de ellos es identificar una doctrina jurisprudencial en el marco interamericano que ayude al estudio jurídico de este derecho humano. También, analizar los criterios de interpretación y pautas argumentativas utilizadas por la instancia regional para la protección del derecho a la alimentación y la forma en que los Estados deben hacer efectiva dicha protección.

Aquí es pertinente señalar la situación de justiciabilidad que guardan algunos derechos humanos, como los llamados derechos sociales en el sistema interamericano de protección. En efecto, de acuerdo con la CADH y el Protocolo Adicional a la misma en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Protocolo de San Salvador), los derechos que son exigibles únicamente ante la Corte IDH son los establecidos en la CADH, esto es, el listado de derechos humanos, principalmente, derechos civiles y políticos. Sin embargo, el Protocolo San Salvador señala que sólo son exigibles por medio del sistema de peticiones individuales ante la Comisión IDH y luego ante la Corte IDH, los derechos a la educación y a la sindicación (CADH, artículo 19. 6).

Esto significa que fuera de estos derechos convencionales ningún otro es directamente exigible ante la Corte IDH. Por supuesto, esto trae como consecuencia que el derecho a la alimentación, al agua, a la salud o a la vivienda, entre otros de los señalados en el Protocolo San Salvador, no sean exigibles en el procedimiento

contencioso ante la Corte de San José. Por tanto, más de los 34 millones de personas que padecen hambre o desnutrición en el continente no tienen la posibilidad de presentar un recurso o queja ante un organismo internacional de protección de derechos humanos (FAO, 2015).

Por lo que el estudio de estas resoluciones pretendemos auxilie también a proporcionar recomendaciones en materia de política pública que ayuden al fortalecimiento de los marcos jurídicos en el plano nacional y regional interamericano hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

Sirven entonces estos antecedentes para introducir a los objetivos de la investigación, para tal fin se desarrollan en el presente documento tres etapas. La primera etapa fue buscar e identificar las decisiones de la Corte IDH en las que se hizo referencia al derecho a la alimentación. Para ello se recurrió a los documentos que contienen las sentencias de casos contenciosos de la base de datos del portal oficial de la Corte IDH ubicada en el siguiente link: <http://www.corteidh.or.cr/>

En esta primera etapa de la investigación en la metodología empleada se identifican tres momentos. El primero refiere a la selección del tipo de resoluciones objeto de estudio. El segundo es la determinación temporal de las sentencias analizadas. Y, por otro lado, la identificación de las temáticas en las que hay una referencia al derecho a la alimentación.

Respecto al primer momento. Se realizó la búsqueda exhaustiva de las sentencias en casos contenciosos de la Corte IDH. Esto deja fuera las sentencias de interpretación, las resoluciones de seguimiento al cumplimiento de sentencias, así como las opiniones consultivas. La adopción de este criterio se debe principalmente, a que el objetivo de la investigación tiene que ver con la justiciabilidad del derecho a la alimentación y el análisis requiere, por un lado, de los casos contenciosos planteados por la Comisión ante la Corte IDH y, posteriormente, el estudio de la sentencia, es decir, la interpretación que los jueces hicieron de la CADH y su relación con el derecho a la alimentación. Esta interpretación judicial tiene que ver a su vez, con resoluciones donde la Corte IDH protegió el derecho a la alimentación o bien, en materia de reparaciones donde la Corte IDH obliga al Estado responsable sobre la forma de remediar o satisfacer la vulneración de este derecho.

Respecto a la determinación temporal de la investigación, ésta tiene como margen los diez últimos años. Es decir, de 2006 a octubre de 2016. Por tanto, el estudio se limita a las 23 resoluciones de la Corte IDH dictadas en los últimos diez años (con algunas salvedades como el Caso Niños de la Calle (Corte IDH, 1999) donde por primera vez la Corte IDH refiere a la vida y las condiciones de vida digna). En efecto, es posible advertir una incipiente línea argumentativa en casos paradigmáticos que posteriormente desarrollaron la temática alimentaria. Estos casos los ubicamos en el citado de 1999 y posteriormente en 2004. Por tanto, fueron incluidos como

parte de los antecedentes fundadores de una línea jurisprudencial desarrollada y fortalecida en los años siguientes, como se verá más adelante.

Posteriormente, una vez teniendo precisados los dos elementos anteriores, la búsqueda de las sentencias se delimitó *a priori* por temas en cuanto a los derechos que se habían considerado vulnerados tanto por la Comisión IDH (en la queja presentada) como por la Corte IDH (en la resolución emitida). Debido a la falta de justiciabilidad directa del derecho a la alimentación que se ha apuntado, se identificaron derechos vulnerados en los que los litigantes y la Corte IDH consideraron en detrimento del derecho a la alimentación. La primera identificación fue de los derechos a la vida (artículo 4 de la CADH), a la integridad personal (artículo 5 de la CADH), así como los derechos referidos a las garantías judiciales (artículos 8 y 25 de la CADH). Y, otro grupo de derechos como el derecho a la propiedad privada, el derecho a la circulación y residencia, la libertad de expresión y las prestaciones derivadas del trabajo y la seguridad social.

Sin embargo, la investigación proveyó hallazgos valiosos en cuanto a la determinación temática de las sentencias. Así, se decidió identificar las sentencias donde la referencia alimentaria juega con papel complementario a la protección de los grupos vulnerables como pueblos y comunidades indígenas, migrantes y desplazados, menores, trabajadores y pensionistas y personas que se encuentran privadas de su libertad, principalmente.

A partir de esta clasificación tomando en cuenta la naturaleza vulnerable de las víctimas y sus familiares, en la segunda etapa de la investigación se identificaron las sentencias de acuerdo al grupo de personas demandantes (víctimas y sus familiares) cuya protección se demanda de la Corte IDH. Posteriormente, se construyó la matriz de variables de análisis, tomando en cuenta los elementos más relevantes, a nuestro juicio, para identificar el estándar de protección del derecho a la alimentación que la Corte IDH ha dado en estos casos.

Así, las variables identificadas para el análisis de los casos fueron: Los datos del caso (como fecha de la sentencia, país demandado, víctimas y representantes); los DECS identificados en la sentencia además del derecho a la alimentación; los derechos civiles y políticos que fueron la base del litigio interamericano. También se abrió un apartado concerniente a las fuentes legales de fundamentación de las resoluciones: fuentes normativas del sistema de derechos humanos de la región, fuentes normativas del sistema universal de protección de los derechos humanos, así como referencias a antecedentes, criterios, recomendaciones o decisiones judiciales de otros órganos defensores de derechos humanos de otras regiones (europeo y/o africano), del sistema de Comités de Naciones Unidas; así como decisiones de otros tribunales internacionales (como el Tribunal Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional), así como órganos de carácter no jurisdiccional (nacionales e internacionales) y, finalmente, referencia a decisiones de otras cortes o tribunales

supremos de la región (como Corte Constitucional de Colombia, Corte Suprema de Argentina, Corte Constitucional Chilena, entre otras).

En otro momento, se añadió a esta matriz otros dos elementos esenciales para el análisis: Las reparaciones que la Corte IDH indicó a los Estados para satisfacer el derecho a la alimentación y su relación con otros derechos como el agua o la salud, principalmente. Y, se incluye una columna donde se determinó para cada sentencia recomendaciones de política pública que pueden derivarse para los Estados para tener un estándar de protección alimentaria a partir de las sentencias analizadas.

Una vez identificadas las variables para el análisis se procedió al llenado de la misma por separado (en los grupos señalados anteriormente) y, posteriormente, se hizo el vaciado conjunto para el análisis grupal correspondiente. En definitiva, a partir de la identificación de estos hallazgos se construyó la tercera parte de la investigación, la cual se comenta a continuación en forma detallada.

Sin embargo, antes de entrar a la exposición de los resultados del análisis de las sentencias, es oportuno para los efectos de nuestro estudio, partir del entendimiento de dos conceptos clave: la conceptualización del derecho a la alimentación y la normativa internacional que respalda tal derecho humano. Veamos esta ruta.

2. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Después de la Segunda Guerra Mundial el concierto de naciones, identificados con el objetivo común de una paz duradera, trajo consigo la inclusión de un catálogo de derechos humanos que los Estados se comprometieran a respetar y a lograr su cabal cumplimiento para todas las personas. Uno de las principales metas de este instrumento internacional fue el respeto a la dignidad humana y a la vida. En esta idea, la referencia al derecho a la alimentación viene dada en estos términos:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (ONU, 1948, art. 25)

Luego de la celebración de los dos Pactos Internacionales (1966) más importantes que derivaron de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) como lo son el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP) y el Pacto de Derechos

Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), la división quedó evidente. Sin embargo, como ha apuntado la doctrina en esta materia, los derechos civiles y políticos junto con los derechos económicos, sociales y culturales gozan de interdependencia e indivisibilidad, por tanto, considerar una visión que se aparte de este sentido sería contraria a la protección de los derechos humanos contenidos en dichos Pactos.

De la lectura del artículo 11 del PIDESC se pueden marcar tres dimensiones del derecho a la alimentación. Así, en la dimensión del contenido establece el derecho a un nivel de vida adecuado para la persona y su familia, el cual se integra por derechos básicos como alimentación, vestido y vivienda, así como la mejora permanente de las condiciones de existencia (PIDESC, 1966, artículo 11.1).

Por otro lado, el texto reconoce explícitamente el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, para lo cual, los Estados firmantes deben adoptar las medidas necesarias para la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos empleando para ello, los conocimientos científicos y técnicos que se requieran. Además de la obligación de divulgar conocimientos sobre nutrición o perfeccionamiento de los mismos y la reforma de regímenes agrarios de modo que logren la explotación y la utilización de las riquezas naturales de manera más eficaz (PIDESC, 1966, artículo 11.2).

En tercer término, la Convención asegura otra dimensión importante del derecho a la alimentación: el problema de su distribución. Señala que la distribución mundial de los alimentos será equitativa de acuerdo con la necesidad, teniendo en cuenta tanto los problemas que existen tanto en los países que importan productos como a los que exportan. (PIDESC, 1966, artículo 11.13)

Esta especial configuración del derecho a la alimentación se encuentra también en el ámbito interamericano. En efecto, el artículo 12 del Protocolo San Salvador (OEA, 1988) prescribe en el artículo 12 el derecho a la alimentación desde la perspectiva de la nutrición adecuada, que permita, por tanto, gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Establece el instrumento regional que para erradicar la desnutrición los Estados deben comprometerse a perfeccionar métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos por medio de la cooperación internacional y con el establecimiento de políticas públicas nacionales en la materia. (OEA, 1988, artículo 12).

En el espacio interamericano y en el sistema universal de Naciones Unidas se observa que el contenido esencial del derecho a la alimentación queda configurado según estas áreas: De contenido, en virtud de la cual, el derecho aparece junto con otros derechos como el agua, la vivienda y el vestido, los cuales integran un valor superior que es el nivel de vida digno. De consumo, es decir, la lucha contra el hambre y la desnutrición supone para el Estado medidas para usar la ciencia y los conocimientos científicos para la producción. De producción y distribución, esto es, las medidas necesarias para distribuir los alimentos de acuerdo con las necesidades,

producirlos con respeto y protección a los recursos naturales y el establecimiento de las políticas públicas necesarias para tal propósito.

Adicionalmente, con el propósito de especificar estas disposiciones internacionales, se han emitido otros dos documentos básicos en la materia que permiten clarificar el contenido del derecho a la alimentación. También los informes de los Relatores Especiales en la materia del Sistema de Naciones Unidas (JUSIDMAN-RAPOPORT, 2014, p. 87) y el Protocolo Facultativo del PIDESC, permitirá elevar quejas por violaciones a los derechos sociales ante una instancia internacional. (VIVERO Y SCHOLZ, 2009, p. 1). Nos referiremos ahora a ellos.

Sin duda, el principal documento que existe sobre la identificación de las obligaciones específicas para los Estados en materia del derecho a la alimentación es la Observación General N° 12 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (ONU, 1999).

El Comité DESC afirma que este derecho está vinculado, a la dignidad inherente a toda persona y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos. También advierte que su concepto e implementación no puede desligarse de la justicia social, pues requiere de parte de los Estados de medidas y políticas económicas, ambientales y sociales a nivel nacional e internacional orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de los derechos humanos de todos.

En este documento, el Comité DESC observa que, pese al interés de la comunidad internacional en paliar la grave amenaza que el hambre y desnutrición suponen para la población mundial, se advierte una situación irregular en la satisfacción del derecho. El Comité llega a afirmar que el asunto no está en la tradicional división de países pobres y países ricos, pues, más de 840 millones de personas (ONU, OG12, párrafo 5) – la mayoría de ellas viviendo en países en desarrollo-, sufren de hambre crónica; otros tantos sufren hambruna por desastres naturales; incide también el aumento de conflictos civiles y las guerras.

Esto significa – en términos del Comité DESC – que, si bien el hambre y la desnutrición no son fenómenos propios de los países ricos, el desarrollo de una alimentación adecuada y la protección contra el hambre también se ubican en los países económicamente más sólidos. Básicamente, concluye el Comité, la raíz del problema no están en la falta de alimento sino en el acceso a los mismos, por ciertos segmentos de la población, particularmente, a causa de la pobreza. (ONU, OG12: párrafo 5).

En definitiva, la Observación General 12 que es relevante para nuestro estudio precisamente porque el documento detalla el contenido del artículo 11 del PIDESC. En efecto, se despliegan tanto los contenidos del derecho alimentario como las obligaciones a cargo del Estado. Dentro de los componentes de este derecho dispone que son: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad. (ONU, OG12: párrafo 8)

Respecto a la disponibilidad, la Observación General N° 12 señala que todas las personas deben poder tener alimentos para satisfacer sus necesidades alimentarias, en cantidad y calidad suficientes, sin sustancias nocivas y aceptables según la cultura que se trate. Por su parte, la accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física. La primera supone que el poder adquirir los alimentos para un régimen de alimentación adecuado no se vea amenazado o en peligro. En este sentido, el documento señala que tratándose de grupos vulnerables como comunidades indígenas u otros segmentos de la población pueden requerir de programas especiales. Mientras que la accesibilidad física implica que los alimentos deben ser accesibles a todos. Se incluye desde lactantes, personas de edad avanzada, personas con discapacidad, personas con grave riesgo de salud o en peligro de muerte. Sobre todo, especial atención debe prodigarse a las personas que viven en zonas rurales o alejadas de los centros urbanos, a las personas víctimas de desastres o guerras y los pueblos y comunidades indígenas.

El concepto de adecuación debe poner de relieve algunos factores que deben tomarse en cuenta para determinar si la alimentación recibida es adecuada. Por ejemplo, debe considerarse ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación, lo mismo para las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales de la persona, así como la necesidad de que los alimentos estén exentos de sustancias nocivas y contengan los nutrientes esenciales para una vida sana. Por otra parte, el concepto de sostenibilidad lo asocia el documento con el concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria que implica el concepto de las obligaciones y derechos de las generaciones presentes y el compromiso con las futuras.

El documento contiene, además, la enunciación de las obligaciones de los Estados partes y según el cual, la obligación principal será la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Esto significa, entre otras cosas, la obligación del Estado de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar que toda persona bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos para protegerla contra el hambre. En este sentido, el documento despliega toda una serie de niveles u obligaciones de cumplimiento a los Estados partes en tres apartados: respetar, proteger y realizar.

Uno de los aspectos quizá más interesantes, para el efecto de nuestro estudio es aquel referido al supuesto en el que la vulneración del derecho a la alimentación pueda provenir de actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Algunos de estos actos se enuncian directamente en el documento, como, por ejemplo: derogar o suspender legislación necesaria para seguir disfrutando del derecho a la alimentación. Aplica este aspecto en algunos de los casos enjuiciados ante la Corte IDH en los cuales la derogación de una legislación en materia de derechos de seguridad social impuso una carga económica excesiva a las personas pensionadas, lo que trajo consigo el

detrimento de la satisfacción de sus necesidades alimentarias (Corte IDH, Caso Cinco pensionistas, 2001).

Otros actos motivo de violación del PIDESC a juicio del Comité, son aquellos que niegan el acceso a alimentos a determinados grupos o individuos; o bien por la falta de control de las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación, como es el caso del caso de la comunidad Kitwcha de Sarayaku (Corte IDH, Caso Comunidad indígena Kitwcha de Sarayaku vs Panamá, 2012), donde por la concesión petrolera otorgada a particulares se condenó a la comunidad indígena a verse desplazada de sus tierras y cultura indígena.

Como señala la Observación General Nº 12, si bien es cierto que el último responsable será siempre el Estado, también es cierto que los miembros de la sociedad como familia, organizaciones privadas o empresariales, organizaciones no gubernamentales, todos son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Por último, un aspecto a considerar de este documento es la obligación que impone a todos los Estados parte de contar con un recurso judicial adecuado en el plano nacional e internacional. Pues todas las víctimas de estas violaciones “tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación” (ONU, OG12: párrafo 32).

Otro de los documentos básicos para el estudio del derecho a la alimentación fue la emisión de las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación, aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), en noviembre de 2004.

El objetivo principal de las Directrices es proporcionar orientación a los Estados sobre cómo lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Sin embargo, como su nombre lo indica, estas directrices no constituyen un derecho humano alguno ni tampoco contienen obligaciones exigibles a los Estados partes.

Pero destaca de esta iniciativa el interés por definir los contenidos del derecho a la alimentación. Como cuando define seguridad alimentaria, en la Dirección 15 señala: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

En este mismo sentido, destaca que los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son: la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización. El documento a través de directrices orienta a los Estados en materia de estrategias,

desarrollo económico, protección de grupos vulnerables, nutrición, situación especial para las comunidades más vulnerables, situaciones de catástrofes naturales o involuntarias, y, en general, de todas las políticas públicas que los estados deben implementar para erradicar el hambre y la desnutrición entre su población. (FAO, 2004).

Se podría apuntar de lo anterior que la protección de los derechos sociales, económicos y culturales, entre ellos, el derecho a la alimentación, ha pasado por una etapa donde su reconocimiento fue puesto de lado dando preferencia, en sede judicial, a la exigibilidad de los derechos de libertad, civiles y políticos. Se identifica también una segunda etapa en la que el debate tanto doctrinal como jurisdiccional se asienta en busca de una solución a este déficit de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales, entre los cuales se ubica sin duda, el derecho a la alimentación. es en esta polémica donde se ubica nuestra investigación.

En efecto, el tema de la protección de los sociales en los tribunales nacionales se ha vuelto un tema central en los reclamos judiciales tanto nacionales como internacionales. En el caso del derecho a la alimentación a nivel internacional se vuelve más complejo debido a la falta de exigibilidad directa ante la Corte IDH, como se ha apuntado.

Sin embargo, sí es posible advertir que tanto la Comisión IDH como la Corte IDH han hecho valer reclamos relativos a problemas del derecho a la vida por insuficiencia alimentaria, por desnutrición e incluso, por vivir en condiciones de pobreza extrema o privados de la libertad personal.

Este nuevo espacio justiciable ha dado lugar a una redefinición de los derechos sociales en general, entre ellos, el derecho a la alimentación, al agua, a la salud y su relación importante con otros derechos como el derecho a la vida, a la propiedad privada y la dignidad humana derivando con ello un debate sobre su justiciabilidad.

Esta disputa revela impactos positivos de la progresión en la protección del derecho a la alimentación y, por otro lado, los efectos que dicha judicialización pueden tener en la formulación de las políticas públicas relativas a estos temas.

Sin duda, estos esfuerzos por proteger los llamados derechos sociales han dado algunos pasos firmes en nuestra región. En la CADH se ha establecido el derecho a la vida digna (artículo 4) y el derecho a la integridad personal (artículo 5). Esto significa que, en la vía contenciosa, la Corte IDH conoció directamente los asuntos del Protocolo San Salvador cuando se refieren a los derechos a la educación o al derecho a la sindicación. Sin embargo, para hacer efectiva la protección de los otros derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la salud, a la alimentación y al agua la estrategia argumentativa de la Corte IDH ha sido el empleo de la técnica de conexidad e interdependencia e indivisibilidad de los derechos (ROBLES, 2015).

De hecho, este debate ha sido replanteado recientemente, por el juez mexicano Eduardo Ferrer-MacGregor (2015), en relación al caso Gonzales Lluy vs. Ecuador. Es posible advertir, un sector de la composición de la Corte IDH refiere la exigibilidad a los Estados del cumplimiento de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales como un aspecto de justiciabilidad cuyo cumplimiento sea verificado a través del artículo 26 de la CADH y la Carta de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, como instrumentos aplicables.

A la vista de los casos resueltos por la Corte IDH es posible sugerir, al momento de interpretar derechos civiles y políticos, que ha protegido derechos sociales, como el derecho a la alimentación, y lo mismo en las medidas de reparación es posible ver medidas que tienen que ver con derechos económicos, sociales y culturales. Estas reflexiones y otras más derivan de la selección de sentencias que hemos realizado y cuyo análisis será el objeto del siguiente apartado del proyecto de investigación.

3. LA JUSTICIA ALIMENTARIA EN LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

3.1. Selección de sentencias

La búsqueda comprendió de 2006 a 2016, pero como se ha advertido, la selección nos llevó a 1999 cuando por primera vez por la Corte IDH conceptualizó el derecho a una vida digna. Por tanto, la búsqueda partió de 1999 y concluye a la fecha (5 de octubre de 2016). Esto nos da un total de 23 sentencias y 5 votos razonados de dichas resoluciones.²

Ahora bien, de este grupo de sentencias se advierten temáticas diversas en las que la Corte IDH protegió el derecho a la alimentación por la violación a otros derechos humanos. Estas 5 temáticas quedan dibujadas, siguiendo el criterio de

2. El único caso, que no llegó a la Corte IDH, por acuerdo entre el Estado y las víctimas, pero la Comisión refiere a la alimentación, es el caso Yanomani vs Brasil (de 05 marzo de 1985). La protección de los miembros de la comunidad Yanomani que viven en la región de la Amazonía estaban siendo violados debido a la construcción de una carretera y, como consecuencia, de las actividades de explotación minera en el territorio de la comunidad. Miles de indígenas tuvieron que huir y centenas murieron de enfermedades. El gobierno debía facilitar el acceso a la alimentación para las personas desplazadas, pero estas medidas no estaban siendo eficaces. La Comisión IDH determinó que Brasil había violado varios derechos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre los cuales, el derecho a la alimentación. Consideró que el Estado no había tomado las medidas necesarias para proteger a la comunidad yanomani. Recomendó que el gobierno concretara las medidas previstas para demarcar el territorio de la comunidad e implementar programas de asistencia social y médica.

las víctimas y su relación con los derechos vulnerados en los casos estudiados, de la siguiente manera: derechos de las personas privadas de su libertad e integridad personal, tanto adultos como menores; derechos de los trabajadores y pensionados; derechos de las comunidades y pueblos indígenas; derechos de los migrantes y desplazados en cuanto al derecho a la libre circulación y residencia y el derecho a la familia.

En cada grupo se identifica un caso fundador y un caso líder. El primero lleva este título por ser el caso históricamente más antiguo en las sentencias de la Corte IDH donde se hace referencia al derecho a la alimentación. El caso líder refiere a la sentencia más reciente dictada por la Corte IDH, en donde interesa destacar dos cosas: la evolución jurisprudencial del concepto e integración del derecho a la alimentación y la incorporación de nuevos elementos integradores en el derecho incorporados por la Corte IDH. Esta referencia nos dará como resultado entonces, la lista del caso más antiguo (caso fundador) al caso más reciente, en cuanto a su temática y en tiempo (caso líder), pasando por la evolución jurisprudencial en cada sección. Este listado de sentencias se presenta en el anexo A.

Sin duda, los hallazgos más importantes de esta selección de 23 sentencias y 5 votos de los jueces de la Corte IDH son los siguientes. Por un parte, el análisis de las sentencias desde la perspectiva del derecho a la alimentación permite varios enfoques desde los cuales puede ser analizada la temática. Se identifica el enfoque de los derechos vulnerados tomando como principal referente el listado de derechos humanos de la CADH y otros instrumentos internacionales y regionales. Otra dirección es desde el sujeto o accionante en los casos. Es decir, tiene que ver con la situación que guardan las personas que operaron la queja ante la Comisión y, posteriormente, ante la Corte IDH. Aquí se identifican por ejemplo niños, comunidades indígenas, personas en situación de discapacidad, trabajadores pensionados, migrantes o desplazados, entre otros.

Otro hallazgo relevante es aquél que permite concluir junto con la doctrina en la materia que la Corte IDH ha derivado obligaciones a los Estados en materia alimentaria y del agua a través de la técnica de conexión e interdependencia de los derechos.

Aquí vale la pena mencionar un debate presente en las líneas argumentativas de los jueces respecto a la condena por violación al artículo 26 de la CADH que refiere a la obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En los casos en que la Comisión IDH ha hecho valer la vulneración, la Corte IDH ha estado dividida. Aunque, en ninguno de ellos ha hecho condena por su violación por los Estados. Es aquí donde los votos de los jueces dan luz e impulso (sobre todo en los últimos cinco años) por un papel más progresista de la Corte IDH frente al cumplimiento de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. No cabe duda que la interpretación judicial sobre esta temática se encuentra en

progreso, por lo que vale la pena seguir la trayectoria del debate jurisdiccional, sobre todo, si consideramos que es una respuesta al reclamo de la justiciabilidad de la alimentación en el continente.

Otro encuentro interesante es aquel que se refiere al estudio de las sentencias en materia de reparaciones. En este sentido, es conocido que la Corte IDH ha sido pionera en construir toda una teoría de la reparación integral. En este sentido, la lectura de las sentencias nos da indicios de que la Corte IDH, a través de los medios de reparación, tiene la posibilidad de contribuir a la seguridad alimentaria en la región, a través de peticiones de tipo legislativas o administrativas en materia del derecho a la alimentación.

Interesante también ha sido encontrar en las sentencias de la Corte IDH el uso cada vez más frecuente de criterios de interpretación de otras instancias judiciales internacionales o no jurisdiccionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las Altas Cortes regionales, así como las Observaciones, Informes y Recomendaciones emitidas por organismos de las Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, UNESCO, FAO, OMS, entre otros.

Precisamente, estos encuentros dan pie para señalar la formulación de un inicial estándar de protección al derecho a la alimentación a partir de estas sentencias, como se expone enseguida.

4. CONSTRUCCIÓN DEL ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Nos referimos a la construcción de un estándar de protección del derecho a la alimentación porque la Corte IDH en pocos años ha delineado una doctrina jurisprudencial mediante la cual ha integrado diversos elementos para definir las obligaciones de los Estados en materia alimentaria. Sin duda, se trata de un proceso inacabado y en formación, por las peculiaridades de la temática, como se comentado. Estas pesquisas las dividimos en los siguientes apartados: a) las víctimas y sus familiares y el contexto de la violación de sus derechos humanos; b) la edificación de las líneas jurisprudenciales de la Corte IDH que permiten la justiciabilidad del derecho a la alimentación; c) el contenido del derecho a la alimentación; d) la interdependencia con otros derechos sociales, económicos y culturales; y e) el apoyo de criterios de interpretación y argumentativo de otras instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales internacionales o de instancias nacionales.

4.1. Identificación de las víctimas y sus familiares en el contexto de violación de los derechos humanos

Este elemento es relevante por varias razones. La primera porque refiere a las personas o grupos de personas que ejercitaron mediante sus representantes y la Comisión IDH sus peticiones individuales ante la Corte IDH. Aquí describiremos varias categorías de personas o grupos vulnerables en la sociedad.

En primer lugar, destacan las personas en condición de desplazados o migrantes. En estos casos la Corte IDH ha sido enfática al señalar que el Estado que los recibe tiene la obligación de proteger su vida e integridad personal, condenando directamente por su obligación de proveer alimentación, salud, agua y la protección especial a las mujeres que han sufrido violencia sexual en esta situación de vulnerabilidad.

En segundo término, es posible identificar a niños en situación de abandono o niños en situación de privación de la libertad. Las condiciones carcelarias que privan en los Estados demuestran las graves deficiencias alimentarias que viven los menores. Por ello, la Corte IDH desde el caso Niños de la Calle ha advertido de la obligación de los Estados, a los que se les ha encomendado estos menores, de procurarles una alimentación adecuada y de calidad, además de la protección a su salud y las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna. El Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay es paradigmático de esta situación, pues la Corte IDH estableció que los menores reclusos en este Centro Penitenciario tenían desnutrición y gozaban de una mala salud en virtud de las deficiencias alimentarias y una mala ventilación, condiciones salubres de las celdas, entre otros (Corte IDH, 2004: párrafos 166, 250, 253).

El mismo criterio aplicó para el caso de las personas adultas en condición de privación de su libertad. En este grupo de 7 sentencias la Corte IDH condena al Estado por incumplir con el derecho a la integridad personal que les permitiera tener condiciones de reclusión acordes con una vida digna. Las sentencias refieren directamente al derecho a la alimentación y a la protección de la salud, como parte de las obligaciones del Estado en la asistencia alimentaria de las personas reclusas por sentencia judicial o sujetas a un proceso judicial.

Otro grupo de víctimas son las personas que han sido cesadas de sus empleos, pensionistas o trabajadores, que por motivo de su empleo sufren persecución o daño en su patrimonio. En este sentido, la Corte IDH dijo en estos 4 casos, que las personas afectadas por pobreza extrema, pérdida o disminución de su patrimonio han soportado vulneraciones a la integridad personal por causas atribuibles al Estado o sus agentes, por tanto, su pérdida económica o patrimonial afecta las condiciones de supervivencia perturbando, por tanto, el derecho a una alimentación adecuada. Es el caso de personas que han sido cesadas de sus empleos (Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú: 136); o sus pensiones han sido disminuidas arbitrariamente

(Corte IDH, Caso Cinco Pensionistas vs. Perú: 83 y Caso Duque vs. Colombia: 77, 168); o, por motivo de su trabajo ha disminuido su patrimonio y en peligro su integridad física y su vida (Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros vs. Guatemala).

Finalmente, en otro grupo de 5 sentencias, la Corte IDH protegió el derecho a la alimentación de las comunidades y pueblos indígenas. Coincidentemente, los casos tienen que ver con reclamos sobre sus territorios ancestrales, el derecho a la consulta previa (Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012), así como el derecho a la identidad cultural. En esta línea, la Corte IDH protegió la seguridad alimentaria de las personas pertenecientes a estas comunidades, especialmente los niños, personas de edad avanzada y mujeres embarazadas, tal como se aprecia en los casos Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Corte IDH, 2005) y en Kákmok Kásek vs. Paraguay (Corte IDH, 2010).

4.2. Construcción de líneas jurisprudenciales para la protección del derecho a la alimentación

En cada grupo de sentencias interesa destacar dos cosas: la evolución jurisprudencial del concepto e integración del derecho a la alimentación y la incorporación de nuevos elementos integradores en el derecho incorporados por la Corte IDH. En el grupo que refiere a los menores, el caso que marcó la pauta para tratar del derecho a la alimentación de los menores en situación de abandono fue el caso Niños de la Calle (Corte IDH, 1999) y de ahí la reiteración de sentencias es permanente destacando que el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad personal, como lo hizo en el caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay (Corte IDH, 2004).

Otra línea jurisprudencial que se destaca en este grupo de 23 sentencias es la que refiere a personas privadas de su libertad. La sentencia que da inicio a esta construcción judicial es Vélez Loor vs. Panamá (Corte IDH, 2001) en que la Corte IDH condenó al Estado por las condiciones de vida y desnutrición en que se encontraba la víctima. Este criterio fue reiterado en casos siguientes en 2005 (Corte IDH, García Asto y Ramírez Rojas), en 2006 (Corte IDH, López Álvarez vs. Honduras). El caso más reciente que reafirma el criterio anterior es el Pacheco Teruel y otros vs. Honduras en 2012, la Corte IDH además de reafirmar el derecho alimentario y el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, condena al Estado a tomar las medidas necesarias para que los presos tengan condiciones de educación, trabajo y recreación en las cárceles.

En el grupo de sentencias que protegió a los pueblos y comunidades indígenas, la Corte IDH fue enfática (Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2005) en señalar que el Estado debe prever sistemas de justicia adecuados que satisfagan los requerimientos judiciales de las personas afectadas por actos de sus agentes. Como en el caso de las comunidades indígenas, las cuales no contaron con los recursos judiciales

efectivos para llevar a cabo la reivindicación de sus tierras, fueron despojados de sus territorios ancestrales y la situación por años propició pobreza extrema, pérdida de las condiciones de supervivencia de los integrantes de la comunidad, provocando con ello, fallecimientos, desnutrición, muerte infantil, entre otros. La sentencia más relevante en este caso es Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador (Corte IDH, 2012) en la que determinó la existencia del Estado a la alimentación y al agua, como parte del derecho a la integridad personal.

Respecto al derecho al reconocimiento de la personalidad en el caso de las comunidades y poblaciones indígenas que fueron privados de sus posesiones y territorios mermando con ello, sus condiciones de una vida digna, los ejemplos más claros son las sentencias Caso Comunidades indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, donde se establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Corte IDH, 2006: párrafos 189, 191, 193). También en el Caso Comunidad indígena Kákmok Kásek vs. Paraguay el mismo derecho se establece a favor de la comunidad (Corte IDH, 2010: párrafos: 248, 251).

Existe una fuerte línea argumentativa de la Corte IDH que inició en 2005 y que ha sido reiterada en los últimos años para la defensa del derecho de propiedad privada del cual derivó el derecho a la propiedad colectivo o comunal de las comunidades y pueblos indígenas que han sido despojados de sus territorios ancestrales por proyectos de desarrollo. En este sentido, es clave para nuestro estudio el primer caso que hizo referencia al derecho a la alimentación de estos grupos en condición de vulnerabilidad histórica. Nos referimos a la sentencia del Caso Comunidades indígena Yakye Axa vs. Paraguay. En este caso, junto con la carencia de tierra, la vida de los miembros de la Comunidad se caracterizó por el desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, desnutrición severa, precarias condiciones de vivienda y su entorno, así como por las limitaciones que vivieron para el acceso y uso de los servicios de salud y agua potable y, por consiguiente, su marginalización por causas económicas, geográficas y culturales (Corte IDH, 2005, párrafo 168).

Los niños y niñas indígenas son protegidos en sentencias que señalan insistentemente que el Estado tiene las obligaciones que señala el artículo 19 de la CADH. También señala que los Estados deben prestar atención especial y cuidado a las mujeres embarazadas y adoptar medidas especiales que garanticen a las madres, en especial durante la lactancia, el parto y el periodo de lactancia, así como el acceso a los servicios adecuados de atención médica. (párrafo 177).

El Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador en 2012 es relevante en esta temática porque sumó otros derechos humanos como el derecho al medioambiente, el derecho a la consulta previa como correlativo del derecho de propiedad. Destaca la sentencia porque señala como derechos las condiciones esenciales para una vida digna (167, 171, 176), el derecho a la supervivencia (párrafo 205) y el deber de

los Estados de cuidar y prever el impacto ambiental que provoquen los proyectos de desarrollo en los territorios ancestrales y propiedades comunales (párrafos 207-210).

Respecto a los derechos alimentarios de los migrantes y desplazados, la Corte inicia una línea jurisprudencial al sostener que las carencias alimentarias vulneran los derechos a la integridad personal, vida digna y el derecho a la circulación y residencia de los migrantes o desplazados. Esto se aprecia claramente en las sentencias dictadas en los casos Caso Masacre de Ituango vs. Colombia (Corte IDH 2006: párr. 178, 180, 181), el que refiere al derecho a la alimentación y, lo mismo se aprecia en la sentencia vigente el Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia (Corte IDH, 2013: párrafos 94, 118, 321, 292, 317, 323, 330).

4.3. El contenido del derecho a la alimentación y la interdependencia con otros derechos sociales, económicos y culturales

Un dato interesante que nos arroja la matriz de variables tiene que ver con la determinación del contenido del derecho a la alimentación y su relación con otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Respecto al primer punto, hay que resaltar dos aspectos en este análisis.

Por un lado, hemos considerado que la labor de la Corte IDH en su esfuerzo por proteger los grupos vulnerables en el tema alimentario es sobresaliente. Prueba de ello son las 23 sentencias analizadas en las cuales, desde diferentes perspectivas, la Corte IDH ha puesto especial hincapié en preservar el derecho a la vida y una vida digna de las personas. Sobresale el hecho de que, cada grupo de sentencias que se ha analizado, es diferente el “sentido” o “alcance” del derecho a la alimentación empleado por la Corte IDH. Veamos con detenimiento esta primera aproximación al tema.

Por ejemplo, en el caso de los derechos a la vida e integridad personal (básicamente los casos se refieren a personas privadas de su libertad, niños, adultos, situaciones de tortura, así como ejecuciones sumarias y arbitrarias), la Corte IDH señaló la falta de alimentación adecuada y de calidad; condiciones de desnutrición alimentaria, falta de servicios médicos, como se aprecia en el caso caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú: “97.55. En el penal de Yanamayo el señor Wilson García Asto no recibió atención médica adecuada, la alimentación que recibía era deficiente, la temperatura era extremadamente fría.” (párrafo 97.55).

La sentencia más reciente (2013) en esta temática es la dictada en el caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. Es importante porque en ella define las obligaciones del Estado en materia alimentaria a las personas en las prisiones:

... el Estado debe garantizar en favor de las personas privadas de libertad. En particular, como ha sido establecido por esta Corte:

d) la alimentación que se brinde, en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente.

e) la atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado cuando este sea necesario. (párrafo 67).

Por otro lado, el grupo de sentencias en las que destacan los derechos al trabajo, la seguridad social, derecho a la propiedad privada, la Corte IDH refiere al derecho a la alimentación en un sentido de “condiciones de vida digna”, subsistencia digna y merma en las condiciones de vida por la vulneración de estos derechos. Muestra de lo anterior es el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (AGUADO ALFARO Y OTROS) vs. Perú, en el cual la sentencia expresa que al momento del despido:

... le fue imposible poder recuperar el nivel de vida [por lo que tuvo] que recurrir a diversas labores que le permitieran subsistir, [...] todo esto sin goce [de] beneficio laboral alguno”. Hasta antes de su cese “contaba con estabilidad laboral, seguridad social y probabilidad del fondo pensionable”. Su familia se vio perjudicada por “la falta de una alimentación adecuada, [porque] no tenía dinero para mantener[a] y [el] proyecto de vida de [su] familia se alteró totalmente, [ya que] el Estado, al cesar[lo,] [le] quitó no solamente el trabajo, sino la oportunidad de desarrollo físico y espiritual. Asimismo, el Estado quitó a sus hijos] la oportunidad de [acceder a] una educación más apropiada. “Producto de la situación que viv[ía] de escasez económica a [su] esposa le dio un derrame cerebral”. Actualmente, labora temporalmente como ayudante de mantenimiento y limpieza en un consultorio odontológico. (párrafo 81).

Sin duda, merece enfatizarse el grupo de las comunidades indígenas y tribales. En estas sentencias, la Corte IDH además de la enunciación del derecho alimentario analiza, mediante el uso de estándares internacionales, las razones por las cuales el Estado es responsable por la violación al derecho a la vida e integridad personal por no proveer a estas comunidades lo necesario para garantizar su subsistencia diaria.

Un ejemplo de lo anterior, en el caso Kákmok Kásek. En él la Corte IDH toma nota que el total de las provisiones alimentarias suministradas por el Estado entre el periodo de 12 de mayo de 2009 a 4 de marzo de 2010 fue de 23.554 kilos, con base en este dato, la Corte IDH deduce que la cantidad de alimentos brindados por el Estado correspondería aproximadamente a 0.29 kg de alimentos por persona por día, teniendo en cuenta los censos aportados. En consecuencia, la Corte IDH estimó que la cantidad de provisiones alimentarias fue insuficiente para satisfacer medianamente las necesidades básicas diarias de alimentación de cualquier persona (párrafo 200).

En el Caso Comunidad Yakye Axa, la Corte IDH estableció que el Estado no había garantizado el derecho de los miembros de la Comunidad a la propiedad comunitaria y este hecho afectó el derecho a una vida digna de los miembros de la Comunidad, ya que los ha privado de la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales, así como del uso y disfrute de los recursos naturales necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. Durante el juicio se acudió a peritos en la materia para determinar la deficiencia alimentaria, como en el caso que se comenta, señaló que:

... [l]o que hemos determinado es que la Comunidad está parasitada y anémica, y eso se nota a simple vista como decía al principio. Uno al llegar a la Comunidad lo que nota es cabello descolorido de los chicos y la panza grande, eso es lo que más llama la atención. Si uno les pregunta [...] la edad [...] se puede dar cuenta de que no tienen la estatura que uno se imaginaría que debería tener un niño de ocho años, de 10 años, y esta es una enfermedad [que] en castellano se le conoce [...] como anemia maligna tropical, que es la falta de proteínas, la falta de proteínas que provoca el descoloramiento del cabello, el agrandamiento de la panza, y otros tipos de secuelas que no son tan visibles como por ejemplo el retraso intelectual [...] la consecuencia [para] estas criaturas [es que] ya no van a tener un desarrollo intelectual que pudiera haberle dado una buena alimentación desde su temprana niñez. (párrafo 174).

En los casos de las personas migrantes o desplazados por conflictos internos, la determinación del alcance y contenido del derecho a la alimentación es diversa. Se refiere a aspectos del entorno social y familiar a los que se ven expuestas estas familias y comunidades enteras. Por ejemplo, en el Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia señaló lo siguiente:

... El retorno de los desplazados a sus hogares carece, en muchos casos, de las condiciones necesarias de seguridad y de dignidad para ellos y, dentro de los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno, además de graves repercusiones psicológicas en ellos, se han destacado (i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) la marginación, (iii) la pérdida del hogar, (iv) el desempleo, (v) el deterioro de las condiciones de vida, (vi) el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, (viii) la inseguridad alimentaria, y (ix) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. (párrafo 175)

Otro ejemplo, refiere a los medios en que son privados de su subsistencia y condiciones de vida digna, como en el Caso Masacre de Ituango vs. Colombia, la Corte IDH consideró señalar la especial gravedad de la sustracción de ganado de los habitantes estas comunidades. Al observar las actividades cotidianas de sus habitantes se desprende una estrecha vinculación entre éstos y el ganado, dado que el principal medio de subsistencia para esa población consistía en el cultivo de la tierra y la crianza del ganado. Por tanto, el daño sufrido por las personas que perdieron su ganado, del cual derivaban su sustento, es de especial magnitud. Más allá de la pérdida de su principal fuente de ingresos y de alimento, la manera en la que el ganado fue sustraído con la colaboración explícita e implícita por parte de miembros del Ejército, elevó el sentimiento de impotencia y vulnerabilidad de los pobladores (párrafo 178).

Véase también el Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia en el cual la Corte IDH sostuvo la existencia de elementos de prueba suficientes que indicaban que el número de personas, "... que varía entre 150 y 320 familias, fueron albergadas en el Coliseo de Turbo desde fines de febrero de 1997 y que, a finales de marzo de 1997, había 291 familias (1090 personas de las cuales 549 eran niños)."

Describe además las condiciones de vida de los desplazados se caracterizaron por: "a) falta de atención por parte del gobierno; b) hacinamiento; c) malas condiciones para dormir d) falta de privacidad (se indicó que las personas desplazadas no tenían privacidad en circunstancias que lo requerían, por ejemplo en "la forma de hacer sus necesidades", para tener relaciones íntimas y "las mujeres tenían sus partos en frente de todo el mundo; e) la alimentación inexistente, insuficiente y/o desequilibrada y f) insuficiencia y mala calidad del agua. Al respecto se indicó que la cantidad de agua suministrada a los desplazados era mínima, lo cual tenía repercusiones digestivas y sanitarias." (el subrayado es nuestro).

Además, aunado a las vivencias que generaron el desplazamiento, derivó primero en enfermedades que afectaron directamente en la salud física y mental de estas personas, situación respecto de la cual el Estado no prestó atención alguna o lo hizo de manera insuficiente. En segundo lugar, la afectación a las estructuras familiares. Y, tercero, en problemas de estudio para los niños (párrafo 118).

Respecto al segundo aspecto que se analiza en este apartado, es decir, la referencia al derecho a la alimentación de la mano con otros derechos de naturaleza social, económica o cultural, veamos los resultados. La mayor incidencia de menciones la tiene el binomio alimentación y salud en 15 casos, en los cuales la Corte IDH hizo mención al deber de los Estados de satisfacer las necesidades de alimentación y salud, ya sea tratándose de personas privadas de la libertad, comunidades indígenas, niños y niñas, migrantes y comunidades desplazadas.

La segunda incidencia es el binomio alimentación y vivienda-propiedad privada. Este dato es interesante porque dentro del grupo de los derechos económicos, la propiedad privada juega un papel importante en la interpretación de la Corte IDH. En efecto, en 8 de los casos analizados, la Corte IDH señaló que la propiedad privada se constituye por “aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que puede formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor...”

Esta interpretación la hizo en los casos de las comunidades indígenas al solicitarle al Estado el deber de consulta previa en relación con su derecho a la propiedad comunal e identidad cultural para asegurar que los actos de ejecución de la concesión petrolera otorgada a una empresa privada no comprometieran su territorio ancestral o su supervivencia y subsistencia como pueblo indígena.

Otro aspecto también interesante es la relación del derecho a la alimentación con el derecho a la propiedad privada con identidad cultural y derecho a la no discriminación, aquí hay 6 casos con esta temática específica, uno de ellos, es el Caso Comunidad Indígena Kákmok Kásek vs. Paraguay, en esta sentencia la Corte IDH dijo que los rasgos culturales como las lenguas, los patrones culturales que surgen de su estrecha relación con la propiedad y sus tierras forman parte de su identidad y forma de vida. (párrafos 174, 175 y 177). Por tanto, la falta de sus tierras y las limitaciones impuestas por los propietarios privados repercutió en la subsistencia de los miembros de la comunidad, pues la caza, pesca y recolección cada vez fueron más difíciles, “llevaron a los indígenas decidieran salir de la Estancia Salazar y reubicarse en 25 de febrero o en otros lugares, disgregándose de su Comunidad” (párrafo 180).

En el caso de los pensionistas o personas cesadas de sus empleos, la Corte IDH marcó la relación del derecho a la alimentación con otros derechos sociales como la seguridad social y el derecho a la pensión, así como el derecho. En estos casos, consideró que los imperativos de la equidad social implican una protección contra las consecuencias de la vejez o de cualquier otra contingencia ajena a su voluntad que implique una privación de los medios de subsistencia imprescindibles, para que pueda llevar una vida digna y decorosa.

La pensión, como el sueldo o retribución económica por el trabajo, se consideran dentro del patrimonio de las personas, por tanto, su privación arbitraria supone la violación al derecho a la propiedad privada. En otras palabras, el Estado es responsable porque la merma económica que la cancelación del subsidio de pensión o sueldo provocó en el patrimonio de estas personas trajo consigo el detrimento en su calidad y nivel de vida digna que gozaban al momento de la invasión o perturbación de sus derechos.

Otra incidencia relevante observada es la relación alimentación y agua. En 5 casos la Corte IDH consideró que el acceso y calidad del agua suministrada por el Estado como violación al derecho a la integridad personal. En el caso Kákmok Kásek, por ejemplo, de acuerdo con los estándares internacionales una persona requiere mínimo 7.5 litros por persona al día para satisfacer el conjunto de sus necesidades básicas, que incluye, alimentación, higiene. Además, la Corte IDH señaló que estos estándares disponen que el agua debe ser de una calidad que represente un nivel tolerable de riesgo, por tanto, la Corte IDH consideró “que las gestiones que el Estado ha realizado a partir del Decreto no. 1830 no han sido suficientes para proveer a los miembros de la Comunidades de agua en cantidad suficiente y calidad adecuada, lo cual los expuso a riesgos y enfermedades” (párrafo 195).

El par derecho a la alimentación y derecho a la educación merece un comentario aparte. Se identifican 6 casos en los que la Corte IDH determinó la violación al derecho a la alimentación en relación con el derecho a la educación. Estos casos se refieren específicamente a situaciones en las que estuvieron involucrados menores de edad privados de su voluntad que vivieron situaciones de hacinamiento, falta de programas de educación y deficiencia alimentaria (Corte IDH, Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay: 2004: párrafos 166, 250, 253).

También en los casos en los que niños y niñas pertenecientes a comunidades indígenas. El criterio interpretativo fue aplicado en este caso para establecer que, en materia de derecho a la vida de los niños, “el Estado tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, la obligación adicional de promover las medidas de protección a las que se refiere el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño” (párrafo 172). En este caso, la Corte IDH condenó al Estado por la falta de cumplimiento de proveer a los niños de la Comunidad de las condiciones básicas orientadas a asegurar que la situación de vulnerabilidad en que se encuentra su Comunidad por la falta de territorio, no limitará su desarrollo o destruirá sus proyectos de vida. (párrafo 172).

En otro caso, la Corte IDH dijo que, de la prueba recaudada, se observó que, si bien algunas condiciones en cuanto a la prestación de la educación por parte del Estado han mejorado, no existen instalaciones adecuadas para la educación de los niños. El propio Estado anexó un conjunto de fotos donde se observa que las clases se desarrollan bajo un techo sin paredes y al aire libre. Igualmente, no se asegura por parte del Estado ningún tipo de programa para evitar la deserción escolar (Comunidad indígena Kákmok Kásek vs. Paraguay, 2010: párrafo 213).

Los niños de comunidades migrantes o desplazadas también fueron protegidos en sus derechos a la alimentación y educación. Por ende, el Estado es responsable por la violación a los derechos de niños y niñas, por no haber desarrollado las acciones positivas suficientes a su favor en un contexto de mayor vulnerabilidad, en

particular mientras estuvieron alejados de sus territorios ancestrales, período en que se vieron afectados por la falta de acceso a educación y a salud, el hacinamiento y la falta de alimentación adecuada. (Corte IDH, Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, 2013: párr. 323)

En cuanto a las personas privadas de su libertad, la Corte IDH consideró que las condiciones carcelarias como las vividas por las personas del Retén de Catia son completamente inaceptables, constituyen un desprecio a la dignidad humana, un trato cruel, inhumano y degradante, un severo riesgo para la salud y la vida, y una rotunda violación del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención Americana (Corte IDH, Montero Aranguren y otros (Retén de Catia vs. Venezuela, 2006: párrafo 99).

En este sentido, la Corte IDH condenó al Estado a asegurar que el Estado debe asegurar que toda persona privada de su libertad viva en condiciones compatibles con su dignidad humana, entre las que se encuentren, *inter alia*: a) un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche; b) celdas ventiladas y con acceso a luz natural; c) acceso a sanitarios y duchas limpias y con suficiente privacidad; d) alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes, y e) acceso a medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole esenciales para la reforma y readaptación social de los internos. (párrafo 146)

En el caso de conflictos armados, la protección de la población civil es especialmente importante para los niños y niñas, quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de ver afectados sus derechos. Como en el caso Masacre El Mozote y alrededores vs. Colombia, los siete masacres sucesivas de adultos mayores, hombres, mujeres y niños de forma deliberada fue causa grave de condena al Estado, por no proveer la protección a los niños y mujeres embarazadas (párrafo 156).

Por otro lado, el derecho a la alimentación también se relaciona con derechos de niños y la protección a la familia. En este sentido, la Corte IDH estableció la protección especial de los derechos de los niños que el Estado permitió al despojar a las víctimas de sus viviendas, quemar sus cultivos y matar a los animales afectó una serie de derechos, incluyendo el derecho a la propiedad privada y la imposibilidad de que los pobladores recuperaran su vida privada, domicilio, así como las víctimas sobrevivientes en las que se encontraban niños, provocó el desplazamiento forzoso de los sobrevivientes y destruyendo núcleos familiares completos que afectó la dinámica de la comunidad y su tejido social (párrafo 208).

La protección del derecho a la alimentación y los derechos de las mujeres también se resalta en el estudio de las sentencias. En 3 casos se refiere a la protección que el Estado debe prestar a la protección de este grupo y adoptar medidas especiales que garanticen que las mujeres embarazadas tengan acceso a servicios médicos adecuados durante la gestión, parto y periodo de lactancia (Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, 2010: párrafo 177). En el caso Kákmok Kásek vs. Paraguay, la

Corte IDH resaltó que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo y post-embarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna, en atención a su situación, requieren medidas especiales de atención en materia médica y alimentaria (2010: párrafo 233).

4.4. El apoyo argumentativo en criterios de interpretación regionales e internacionales en materia de derechos humanos

La Corte IDH ha empleado en sus sentencias instrumentos interamericanos según la materia que corresponda, por obvias razones el instrumento soporte de su actuación es la CADH, así como el Protocolo San Salvador, pero también otros instrumentos según el caso que se analice, como Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Artículos 1, 2, 6 y 8) Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Resalta en este grupo de sentencias de la Corte IDH el empleo de fuentes normativas de naturaleza diversa a la normativa interamericana. Y el empleo de referencia precedentes o criterios interpretativos de otros tribunales u órganos protectores de derechos humanos. Respecto al primer aspecto, la Corte IDH ha reiterado la existencia de un *corpus juris* interamericano en la protección de los derechos humanos. Como en otras materias, recurrir a fuentes normativas internacionales, en el derecho a la alimentación no es la excepción.

Cuando estableció los derechos a la alimentación suficiente y de calidad para los niños en condiciones de privación de la libertad aplicó las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”, así como las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Por supuesto, aludió en numerosas ocasiones a la Convención sobre los Derechos del Niño. También destaca la aplicación del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en los casos “Niños de la Calle” (VILLAGRÁN MORALES Y OTROS) vs. Guatemala, Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay y en el Caso Comunidades indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay.

Para determinar el derecho a la propiedad privada de las tierras ancestrales o territorios de las comunidades y pueblos indígenas, así como el derecho a la consulta aplicó reiteradamente el Convenio 169 de la OIT. Y para la protección del derecho a la identidad cultural acudió a la Convención de UNESCO para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, así como Declaraciones de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural.

En la temática relativa a las personas o comunidades desplazadas por conflictos internos, las sentencias recurren a la normativa interamericana sobre la tortura o desapariciones forzadas (*Caso López Álvarez Vs. Honduras*); la protección a la mujer se acompaña de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como la normativa del derecho humanitario como los Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, el Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias y en general, la Corte IDH refiere al Derecho internacional humanitario consuetudinario, como aplicó en el Caso Masacre de Ituango vs. Colombia y en Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia.

Igualmente, en los casos en que involucraron protección a mujeres, niños, así como parejas o matrimonios del mismo sexo, la Corte IDH se apoyó en las Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). Y también en el caso de víctimas de discriminación y otras formas de intolerancia se integraron documentos de la ONU al acervo probatorio del caso por considerarlos útiles para la resolución, como las Relatorías Especiales sobre discriminación y formas conexas de intolerancia.

Por otra parte, las sentencias de la Corte IDH han empleado para la determinación y alcance del derecho a la alimentación la ayuda y soporte de otras instancias jurisdiccionales u órganos no jurisdiccionales para cumplir el cometido. Nos referimos, principalmente a la referencia a tribunales de otras regiones, principalmente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Corte IDH, “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay) y a la Corte Penal Internacional (Corte IDH, Caso Masacres El Mozote vs. Lugares aledaños vs. El Salvador y Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia).

En materia de órganos institucionales de derechos humanos, las referencias más constantes son al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de ONU (Corte IDH, Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú), así como a su normativa en materia del derecho al agua (Observación General No. 15; el derecho a la alimentación (Observación General N° 12) o el derecho a la salud (Observación General N° 14). O bien, tratándose de trabajadores cesados o defensores de los derechos humanos aplicó los estándares internacionales definidos por la Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo, en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (AGUADO ALFARO Y OTROS) vs. Perú y en Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros vs. Guatemala.

5. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para efectos de sintetizar las recomendaciones que el equipo expone, se seguirá la clasificación de las sentencias según la naturaleza de las víctimas. Cabe mencionar que estas recomendaciones a seguir por los Estados las obtuvimos de las “Reparaciones” que la Corte IDH dispuso para cada asunto, es decir, las obligaciones del Estado responsable en el asunto.

Respecto al grupo de los menores de edad se sugiere que los Estados diseñen e implementen una política pública para el establecimiento de un programa alimentario para la niñez que vive en situación carcelaria, que incluya medidas de atención médica. Lo mismo para los menores que nacen de madres reclusas. Además de la educación y la recreación para el pleno desarrollo de su personalidad.

Respecto a las personas privadas de su libertad se sugiere hacer efectivo el derecho a los recursos judiciales y protección judicial. Los instrumentos procesales no se ajustan a las necesidades en materia alimentaria, pues es urgente procedimientos judiciales efectivos, que no vulneren los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas. También es preciso crear las condiciones que permitan asegurar a los reclusos una alimentación adecuada, suficiente y de calidad atendiendo a las dietas según creencias religiosas o éticas o condiciones de salud. Esto va de la mano con políticas públicas orientadas a proteger la vida e integridad de las personas que viven en los centros penitenciarios, con especial atención a los grupos vulnerables como indígenas, niños y niñas, personas en edad avanzada, personas enfermas, así como migrantes.

Las recomendaciones para las personas en condición de desplazamiento o migrantes requieren especialmente atención médica y un programa habitacional para las víctimas o sus supervivientes. El Estado debe otorgar estas condiciones de vida digna de acuerdo con sus tradiciones y cultura. En el caso de las comunidades y pueblos indígenas, el Estado debe poner especial atención a las condiciones de vida digna de sus pobladores, el derecho a la alimentación de la población más vulnerable. En los casos de comunidades que son privados de sus territorios el Estado debe garantizar los medios de subsistencia, es decir, proveer lo necesario para su alimentación.

Finalmente, vale la pena mencionar que en ninguno de los casos analizados se hizo condena por violación al artículo 26 de la CADH que refiere a la obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En los casos en que la Comisión IDH ha hecho valer la vulneración, la Corte IDH ha estado dividida. La reflexión nos lleva a decir que, dada la naturaleza de las sentencias analizadas y la determinación cada vez más precisa del derecho a la alimentación, es posible advertir el impulso por un papel más progresista de la Corte IDH frente al cumplimiento de los Estados del deber de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Referencias

Libros y artículos:

- COSSÍO DÍAZ, J. R. Primeras implicaciones del caso Radilla. *Cuestiones Constitucionales*, número 26, junio-diciembre 2012, pp. 31-63.
- JUSIDMAN-RAPOPORT. C. El derecho a la alimentación como derecho humano. *Salud Publica*, México, vol. 56, suplemento 1 de 2014, pp. 86-91.
- OBERARZBACHER, F. E. El derecho a la alimentación adecuada: una visión comparada de revisión judicial y valoración de políticas públicas. *Revista de Derecho Económico Internacional*, 2013. Vol. 3 N° 2, pp. 39-63.
- ROBLES, M. Y. El acceso a los medicamentos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. *Sociedad, Estado y Territorio*, vol. 4, tomo I (enero-junio 2015), pp. 63-91. Recuperado de: https://www.academia.edu/20269396/El_acceso_a_los_medicamentos_en_la_Corte_Interamericana_de_los_Derechos_Humanos_el_caso_Gonzales_Lluy_vs._Ecuador.
- VIVERO POL, J. L.; SCHOLZ HOSS, V. La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina y El Caribe. En: VIVERO, J. L.; ERAZO, X. (eds.). *Derecho a la Alimentación*. Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre. Santiago, Ediciones LOM. 2009. pp. 217-256.

Legislación nacional:

- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011
- Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º. Recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2011. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213965&fecha=13/10/2011

Instrumentos internacionales:

- OEA, Asamblea General. *Protocolo facultativo de la Convención Americana de Derechos Humanos, 1988*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

_____. Asamblea General. *Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Entrada en vigor 3 de enero de 1976. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

_____. Asamblea General. *Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Entrada en vigor 23 de marzo de 1976.

_____. Consejo Económico y Social. *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12*. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). 20° periodo de sesiones, 1999. Recuperado de: http://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN12

FAO. ONU. *Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación*. Aprobadas por la Asamblea General de la FAO, en el 127 periodo de sesiones, noviembre de 2004. Recuperado de: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

Sentencias judiciales nacionales:

Expediente Varios 912/2010. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. 14 de julio de 2011.

Contradicción de Tesis 293/2011. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. 03 de septiembre de 2013.

Sentencias judiciales interamericanas:

VER ANEXO 1. TABLA DE CASOS Y VOTOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso Yanomani vs. Brasil. Resolución número 12/85, de 05 de marzo de 1985. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia Reparaciones y Costas. 19 de noviembre de 1999. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/ninoscalle.pdf>

Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú. Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas. 28 de febrero de 2003. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

- Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay.* Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 2 de septiembre de 2004. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/institutodereeducaci%C3%B3n.pdf>
- Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay.* Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de junio de 2005. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia.* Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas. 15 de septiembre de 2005. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf
- Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú.* Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/garciaasto.pdf>
- Caso Álvarez vs. Honduras, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas.* 1 de febrero de 2006. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf
- Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay.* Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas, de 29 de marzo de 2006. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf
- Caso Masacre de Ituango vs Colombia.* Sentencia Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 1 de julio de 2006. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf
- Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela.* Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 5 de julio de 2006. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/retencatia.pdf>
- Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú.* Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de noviembre de 2006. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf
- Caso Yvon Neptune vs. Haití.* Sentencia completa de 06 de mayo de 2008. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_180_esp1.pdf
- Caso Radilla Pacheco vs. México.* Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de noviembre de 2009. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf
- Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay.* Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de agosto de 2010. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf

Caso Vélez Loor vs. Panamá. Serie C N° 218. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2010. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf

Caso Fleury y otros vs Haití. Sentencia de Fondo y Reparaciones. 23 de noviembre de 2011. Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_236_esp.pdf

Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 27 de abril de 2012. Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf

Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador. Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas. 25 de octubre de 2012. Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_esp.pdf

Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia Fondo y Reparaciones. 27 de junio de 2012. Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Caso de las comunidades afro descendientes desplazadas de la cuenca del río cacaerica (operación génesis) vs. Colombia. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 20 de noviembre de 2013. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf

Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 25 de noviembre de 2013. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf

Caso defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 28 de agosto de 2014. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf

Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de agosto de 2014. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf

Caso Duque vs. Colombia. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 26 de febrero de 2016. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf

Votos particulares:

Voto disidente del Juez A. A. Cançado Trindade en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs Perú, de 24 de noviembre de 2006. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_174_esp.pdf

Voto concurrente de la Jueza Margarette May Macaulay en el caso Furlan y Familiares vs. Argentina, de 31 de agosto de 2012. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

Voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer MacGregor Poisot a la sentencia de la Corte IDH en el Caso Suárez Peralta vs. Ecuador, de 21 de mayo de 2013. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf

Voto particular del Juez Eduardo Ferrer MacGregor en el caso Canales Huapaya vs. Perú, de 24 de junio de 2015. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_296_esp.pdf

Voto razonado del Juez Eduardo Ferrer MacGregor en el Caso Gonzales Lluy vs. Ecuador, de 15 de septiembre de 2015. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf

Anexo 1 – Tabela de casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sentencia	Fecha de la sentencia	Identificación de las víctimas	Fuente
Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y Otros) Vs. Guatemala	19 de noviembre de 1999 (Fondo)	Menores	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf
Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú	28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Trabajadores y Pensionados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf
Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay	2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Menores	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf
Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay	17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Comunidades y Pueblos indígenas	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
Caso Masacre de Mapiripán Vs. Colombia	15 de septiembre de 2005	Migrantes y Desplazados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf
Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú	25 de noviembre de 2005	Personas privadas de la libertad	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_137_esp.pdf
Caso López Álvarez Vs. Honduras	1 de febrero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Personas privadas de la libertad	http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_141_esp.pdf
Caso Comunidad indígenas Sawhoyamaya Vs. Paraguay	29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Comunidades y Pueblos indígenas	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf
Caso Masacre de Ituanngo Vs. Colombia	1 de Julio de 2006	Migrantes y Desplazados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf
Caso Montero Aranguen y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela	5 de Julio de 2006 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)	Personas privadas de la libertad	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf

Sentencia	Fecha de la sentencia	Identificación de las víctimas	Fuente
Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y Otros) Vs. Perú	24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Trabajadores y Pensionados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf
Caso Yvon Neptune Vs. Haití	6 de mayo de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Personas privadas de la libertad	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_180_esp1.pdf
Caso Comunidad Indígena Kákmok Kásek Vs. Paraguay	24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Comunidades y Pueblos indígenas	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf
Caso Vélez Loor Vs. Panamá	23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Personas privadas de la libertad	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf
Caso Fleury y Otros Vs Haití	23 de noviembre de 2011 (Fondo y Reparaciones)	Personas privadas de la libertad	http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_236_esp.pdf
Caso Pacheco Teruel y Otros Vs. Honduras	27 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas)	Personas privadas de la libertad	http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador	27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones)	Comunidades y Pueblos indígenas	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador	19 de agosto de 2013 (Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas)	Comunidades y Pueblos indígenas	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_264_esp.pdf
Caso Comunidades Afrodescendientes desplazados de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia	20 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y costas)	Migrantes y Desplazados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf
Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia	25 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Migrantes y Desplazados	http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf?view=1

Sentencia	Fecha de la sentencia	Identificación de las víctimas	Fuente
Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana	28 de agosto de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Migrantes y Desplazados	http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_282_esp.pdf
Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala	28 de agosto de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Migrantes y Desplazados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf
Caso Duque Vs. Colombia	26 de febrero de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)	Trabajadores y Pensionados	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf
Voto Disidente del Juez A.A. Cancado Trindade (Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú)	30 de noviembre de 2007	VOTO	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf
Voto Concurrente de la Jueza Margarette May Macaulay. (Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina)	31 de agosto de 2012	VOTO	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_246_esp.pdf
Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer MacGregor (Caso Suárez Peralta Vs Ecuador)	21 de mayo de 2013	VOTO	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf
Voto Particular del Juez Eduardo Ferrer MacGregor (Caso Canales Huapaya y Otros Vs. Perú)	24 de junio de 2015	VOTO	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_296_esp.pdf
Voto Razonado del Juez Eduardo MacGregor (Caso Gonzales Lluy Vs. Ecuador)	15 de septiembre de 2015	VOTO	http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf

1. Direito humano à alimentação adequada e a Teoria crítica dos Direitos Humanos: um diálogo possível e necessário.
2. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar.
3. Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
4. Crisis alimentarias, movimiento alimentario y cambio de régimen.
5. A agricultura a partir do neoliberalismo: financeirização, poder corporativos e as ameaças à soberania alimentar.
6. Intervenção Estatal na Agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira.
7. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero.
8. Direito humano à alimentação adequada (DHAA): a discussão da “geografia da fome” à sua proteção jurídica no Brasil.
9. Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do Programa Bolsa Família.
10. Direito econômico, política alimentar e restaurante popular: primeiras aproximações de um diálogo necessário.
11. A oferta de granulado à população vulnerável e o Direito Humano à Alimentação Adequada: Uma análise da legislação que institui a Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos.
12. Quando habitar corresponde ao direito humano à alimentação.
13. Constituição, desenvolvimento e a promoção do direito à saúde: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil.
14. O papel da tributação de bebidas açucaradas como forma de garantia do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável.
15. Direito Humano à Alimentação, (in)segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina.
16. A Cooperação Sul-Sul Brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?
17. A Corte Europeia de Proteção aos Direitos Humanos e o Direito Humano à Alimentação: previsões internacionais e jurisprudência.
18. Las dimensiones de la justiciabilidad del derecho a la alimentación y al agua en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.