

# Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar e nutricional

O debate em torno da questão alimentar e nutricional tem articulado as diferentes dimensões do direito à alimentação e repercutido intensamente na institucionalidade pública. No percurso em que propostas e diretrizes são refeitas, perdas e ganhos são contabilizados. Perceber algumas importantes lições a partir da experiência brasileira pode, de alguma forma, contribuir para pavimentar novos caminhos e desenhar novas perspectivas.

---

Luciene Burlandy e Rosana Magalhães<sup>1</sup>

---

Nos últimos anos, a discussão sobre o direito à alimentação e o desenho de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional (SAN) vem sendo ampliada no cenário internacional e, também, no Brasil. Como aponta o relatório brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma, em 1996, a política de SAN tem como alvo garantir a possibilidade de uma alimentação saudável, acessível, de qualidade e em quantidade suficiente. Representa, portanto, uma condição para o desenvolvimento integral, equitativo e sustentável. Assim, a questão alimentar e seu significado ampliado passam a ocupar a agenda pública, retomando, em grande parte, os esforços empreendidos pelo médico e sociólogo Josué de Castro na década de 1940, na direção de tornar a alimentação prioridade política e demanda coletiva no país.

No entanto, além de novas convicções e perspectivas, a trajetória recente de construção de uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional evidencia novos impasses e dilemas. Vários acontecimentos revelam as diversas abordagens e alternativas políticas incorporadas ao debate: a realização da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986; o surgimento de mobilizações sociais como a Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome e pela Vida em 1993; a

criação de novas institucionalidades, como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, 1993 e 2003), o Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN, 1998) e os fóruns estaduais; e a realização, em 1994 e 2004, de duas conferências nacionais de SAN.

O enfoque restrito que emergiu após a Primeira Guerra Mundial, voltado à garantia estratégica da produção de alimentos e que originou o conceito de segurança, foi revisto, e ganhou destaque a discussão de novos aspectos, como a equidade nutricional, a intersetorialidade e o desenvolvimento de circuitos alimentares sustentáveis. No entanto, ainda que nesse processo tenham sido forjadas ferramentas importantes para o alcance da alimentação de qualidade pela população brasileira, dimensões distintas da noção de direito à alimentação – direito do consumidor, direito humano e direito de cidadania – muitas vezes tendem a se sobrepor e se confundir.

Nesse sentido, quais seriam as especificidades e contribuições de cada enfoque? Quais repercussões concretas que o debate em torno dessas concepções tem trazido para o campo das políticas públicas? Quais as especificidades da experiência brasileira nesse processo? Quais seriam as estratégias prioritárias para a construção de conexões virtuosas entre as várias faces do direito à alimentação (direito humano, de cidadania, do consumidor)?

Sem pretender esgotar essas questões, este texto busca empreender uma breve análise das possibilidades de interação das várias faces do direito à alimentação no processo de construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional.

## A alimentação como direito

Na perspectiva do liberalismo político, em que o cidadão e a cidadã são entendidos como indivíduos racionais, com talentos e habilida-

des que garantam seu acesso aos bens produzidos prioritariamente no âmbito do mercado – entre eles, o alimento –, o direito à alimentação, em linhas gerais, é delimitado como um direito de consumidores e consumidoras. No entanto, a afirmação desse direito, embora seja uma exigência inegável, não esgota as tensões ligadas à consolidação de sistemas de segurança alimentar e nutricional, pois, além do mercado, outros princípios regem a distribuição dos alimentos e o acesso a eles na direção da garantia da equidade nutricional e da alimentação saudável. Na verdade, como mostrou Karl Polanyi, “a descoberta mais importante das pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais” (2000, p. 65).

Diferentemente do credo liberal, os indivíduos não se encontram atomizados, mas participam de circuitos de sociabilidade, os quais, em última análise, dão sentido aos bens, serviços e ao conjunto de mercadorias consumidas. Ao mesmo tempo, como analisa Amartya Sen (1982), existem diferentes chances e oportunidades de conquista da segurança alimentar para além da via do mercado; elas estão ligadas ao perfil de inserção social dos indivíduos. Esse conjunto de prerrogativas ou *entitlements*, em última análise, aponta para a existência de uma pluralidade de formas de acesso aos alimentos a serem valorizadas e compreendidas em sua dimensão coletiva, e não só individual.

Em outra direção, o direito humano à alimentação, integrado ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc),<sup>2</sup> desenha um novo cenário para

---

<sup>1</sup> Luciene Burlandy é professora da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF), doutora em Saúde Pública e integrante da secretaria executiva do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN). Rosana Magalhães é pesquisadora associada do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

---

<sup>2</sup> Ver a elaboração do relatório brasileiro relativo à implementação do Pidesc (Valente, 2002).

a implementação e consolidação de sistemas de segurança alimentar e nutricional. Para Valente, “a fome e a alimentação, dentro de uma perspectiva de direitos humanos, são facetas de um fenômeno muito mais amplo. Elas incorporam dimensões relacionadas às diferentes necessidades históricas, culturais, psicológicas e espirituais dos seres humanos, incluindo a questão básica da dignidade” (2002). Nessa abordagem, o direito à alimentação seria um direito inerente ao ser humano e, portanto, universal e regido internacionalmente. Tal concepção, na verdade, não é nova: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 previa o direito à alimentação, o qual posteriormente foi reiterado na Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma em 1996.

Nessa perspectiva, a dimensão do direito humano indica um conjunto de necessidades que devem ser garantidas independentemente das demais formas de inserção do indivíduo na sociedade, incluindo a cidadã. Por exemplo, o exercício dos direitos de cidadania implica a formalização, pelo indivíduo, de sua inserção numa determinada sociedade com delimitação territorial legal definida, onde, em última instância, são implementadas ações necessárias para garantia real desses direitos. As falhas nesse processo de inserção e a não-universalização das prerrogativas de cidadania, que geram iniquidades e diferentes formas de discriminação social, abrem caminho para lutas por espaços supranacionais de exercício da justiça. Esses fóruns internacionais, por sua vez, necessitam de um arcabouço construído com bases supranacionais, portanto, humanas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Tal arcabouço consiste num conjunto de prerrogativas desejáveis para qualquer ser humano, em qualquer contexto de cidadania nacionalmente formalizada. Esse *locus* de justiça torna-se um contraponto e uma referência externa para a avaliação de políticas públicas em contextos locais. No entanto, para que suas demandas e seus princípios adquiram materialidade, ele tem que operar necessariamente sobre os contextos de políticas públicas nacionalmente constituídas.

Portanto, a luta pela garantia do direito humano à alimentação não pode prescindir da luta pela garantia de inserção dos indivíduos num contexto de cidadania política, econômica e social. Não basta que os indivíduos tenham seus direitos garantidos apenas na perspectiva humana, e não na ótica cidadã. Na sociedade contemporânea, desse modo, uma prerrogativa fundamental é a de existir não apenas como ser humano, mas como cidadão(ã) inserido(a) numa determinada comunidade sociopolítica.

### Perspectivas humana e cidadã

Seguindo essa linha analítica, podemos incorporar a abordagem da segurança humana, que emerge da demanda por uma aplicação de critérios de segurança mais centrados no ser humano, ante ameaças transnacionais, que envolvem desde o impacto das armas nucleares até as consequências dos diferentes modelos de desenvolvimento econômico, político e ambiental, bem como do terrorismo internacional e do tráfico de armas e drogas. O conceito de segurança humana pode remeter também ao atendimento a um conjunto de direitos (alimentação, habitação, saúde, educação, proteção contra violência) e a um Estado que não oprima seus cidadãos e cidadãs e governe com seu consentimento (Frechette *apud* Samad, 2004). A segurança humana, portanto, pode ser entendida como liberdade diante de possíveis ameaças aos direitos humanos, incluindo, nesse aspecto, uma perspectiva já desenvolvida por Amartya Sen (2001).

Algumas definições do termo, no entanto, tendem a demarcar claramente o contraponto entre a perspectiva humana e a cidadã. “Em vez de considerar a segurança em relação aos indivíduos como cidadãos (ou seja, em referência ao Estado), nosso enfoque considera a segurança em relação aos indivíduos como pessoas” (Graham & Poku, 2000).

Diferentes concepções do termo incorporam como questão prioritária a dimensão da governança e responsabilização pública e privada na garantia do direitos humanos,

para promoção da segurança humana. O pertencimento a um Estado é, portanto, um direito de todo ser humano, e o conceito de segurança humana torna-se complementar ao conceito de segurança do Estado, que é territorial. Desse ponto de vista, as ameaças à segurança humana incluem condições que nem sempre se apresentam para a segurança estatal.

### O significado social dos alimentos

Sem dúvida, a importância intrínseca da afirmação de diferentes dimensões do direito humano é clara, uma vez que possibilita a construção de uma linguagem e um território comum de lutas. No entanto, a efetivação desses direitos e a emergência de um sólido arcabouço legal e institucional capaz de tornar o direito humano realidade na maioria dos países e, especialmente no Brasil, impõem o diálogo com outras dimensões do direito, especialmente a cidadã. Verifica-se, assim, a necessidade de reconhecer não só a força, mas também as possíveis fragilidades, na perspectiva do direito humano como “farol” para as diversas experiências de políticas sociais de segurança alimentar e nutricional.

Em parte, tais fragilidades residem no fato de que, apesar do apelo simbólico, filosófico e humanitário da noção de direito humano, que remete a um ser humano essencial, é no plano da nação que são socialmente construídos os critérios responsáveis por definir o que é ou não direito. O que é aceito ou não por um determinado grupo como justo, como direito ou como critério redistributivo depende do significado social dos bens e de como eles são transformados e apropriados por conflitos e embates políticos concretos. Como ressalta Rorty, “a obrigação moral, nesta perspectiva, deve ser associada a muitas outras considerações, em vez de automaticamente triunfar sobre elas” (1994, p. 241).

Assim, é o significado social dos alimentos, compartilhado e tecido historicamente, que, em última análise, apontará por quais caminhos e mecanismos serão distribuídos em cada sociedade. Ou seja, para além das prerrogativas de uma condição natural e

essencial vinculada à perspectiva da raça humana, parece ser fundamental avançar um pouco mais, a fim de entender o processo real no qual múltiplos pontos de vista entram em disputa nos cenários locais de implementação de políticas de alimentação e nutrição. Tais cenários podem fazer emergir os limites dessa concepção universalista e a necessidade de criar novas mediações em um território ambíguo de articulação entre as dimensões privada e pública da alimentação humana.

Segundo Schwartzman (2004), um caminho para tornar a idéia dos direitos humanos menos “imperialista” e “triumfalista”, abrindo espaço para a negociação entre perspectivas conflitantes, seria percebê-la como um ponto de partida para o diálogo, o que pressupõe o reconhecimento de interesses contraditórios. Na perspectiva do autor, a idéia de direito humano refere-se a um tipo de inserção e pertencimento que é muito geral e dificilmente materializável: a inserção na raça humana. No entanto, a raça humana não existe como tal; ela existe e se organiza em grupos que definem regras próprias, por meio de mecanismos políticos que estão para além da própria noção de ser humano essencial. Os indivíduos e grupos confrontam-se, assim, com múltiplas exigências e demandas, muitas vezes conflitantes. Por outro lado, a definição de direitos naturais não estabelece mecanicamente o acesso a direitos positivos e reais. Esse dilema, na verdade, acompanha toda a trajetória de consolidação dos direitos.

Em outras palavras, como estabelecer politicamente uma agenda em torno do direito à alimentação? Como criar uma institucionalidade capaz de efetivar, respeitando heterogeneidades culturais e simbólicas, o acesso universal aos alimentos? Como compatibilizar as dimensões privada e pública do consumo alimentar? Que tipo de bem é o alimento? Quais os critérios de justiça para redistribuir esse bem? Se há consenso de que se trata de um direito, o mesmo não ocorre no que se refere à garantia desse direito e o que cabe ao Estado nesse processo. Ao mesmo tempo, se a idéia do direi-

to humano contribui de maneira mais tênue para a compreensão da diversidade das demandas e, portanto, para a pluralidade de alternativas de cooperação e de interações conflitivas postas no processo de efetivação de sistemas de segurança alimentar, como enriquecer e ampliar seu alcance?

### **Seguridade social: exigência política**

Como aponta Dahrendorf (1992, p. 29), é complexa a dinâmica entre os direitos (construídos no espaço da política e concretizados por meio da capacidade institucional de garantir ou não o acesso coletivo a bens e oportunidades) e os provimentos (mercadorias e serviços que confirmam os diferentes perfis de bem-estar). Para o autor, os direitos ou as prerrogativas descrevem a relação das pessoas com mercadorias e serviços, ou seja, representam as fronteiras ou mesmo as barreiras sociais, por meio das quais o acesso a diferentes bens, entre os quais os alimentos, é legitimado ou bloqueado. Nesse sentido, as prerrogativas e os provimentos combinam-se permanentemente, causando efeitos recíprocos, e o resultado será sempre algo em aberto, fruto de um “equilíbrio das tensões” ligadas a diferentes níveis de poder e decisão.

Nos chamados Estados de bem-estar, o acesso à alimentação tornou-se gradativamente uma garantia vinculada à condição de cidadão(ã). Por meio da expansão do emprego e da renda, como fontes legítimas de suprimento das necessidades básicas, combinada ao processo de ampliação do *status* político do indivíduo como membro da nação e portador de direitos, foi possível desvincular bens e benefícios sociais – entre eles, a alimentação – de contribuições prévias ou da lógica estrita do mercado.

São assim incorporados novos princípios para o acesso aos alimentos, desvinculados tanto da perspectiva da caridade e da doação, como da noção de mérito ou privilégio. Ainda que o conceito de cidadania e a compreensão do papel do Estado territorial venham sendo transformados a partir das intensas e complexas metamor-

foses ligadas à internacionalização da economia e ao processo de globalização, vale lembrar que o Estado-nação ainda é importante para a formação de identidades culturais e, também, para o enraizamento de novos espaços públicos e esferas de governança (Vieira, 2001).

No Brasil, como observam vários autores, a trajetória de exclusão, clientelismo e autoritarismo que marcou a nação foi responsável pela baixa “eficácia simbólica” da linguagem dos direitos de cidadania (Telles, 1994). Numa trágica combinação de centralização decisória, assistencialismo, corporativismo, superposição de clientela e objetivos e baixíssimo controle social, a política social mais favoreceu privilégios, seletividade e desperdícios de recursos do que a efetivação das prerrogativas do cidadão e da cidadã.

Contudo, a partir da Constituição de 1988, a noção de direito de cidadania assumiu relevância no cenário nacional, a ponto de essa Carta Magna ser identificada como Constituição Cidadã. Nesse momento, culminando um processo turbulento de negociação, cooperação e conflito de interesses, emergiu o conceito de seguridade social. A reconstrução democrática era entendida como um movimento na direção da equidade. Na perspectiva da seguridade social, como aponta Viana (2003), estariam diluídas as fronteiras entre previdência e assistência, desvinculando-se, portanto, a extensão dos benefícios sociais da capacidade de trabalhar e, também, da contribuição prévia e proporcional de cada segmento social.

Ao mesmo tempo, as necessidades da população, no que se refere ao bem-estar e à proteção salarial, passariam a orientar a cobertura, enfraquecendo, assim, a lógica do seguro como fio condutor da política social. Nesse aspecto, a saúde – e podemos dizer que também a alimentação – passou a integrar o circuito virtuoso e solidário da seguridade social. Ainda que o texto constitucional não tenha incluído explicitamente o direito à alimentação, tal prerrogativa surge ancorada na concepção ampliada

de saúde como acesso à alimentação, à terra, à habitação, ao saneamento, ao trabalho e ao lazer. Reconhecida como direito dos cidadãos e das cidadãs e dever do Estado, a garantia de acesso universal à saúde e à alimentação torna-se uma exigência política que supera a assistência médica restrita a trabalhadores e trabalhadoras inseridos no sistema de previdência social ou a distribuição de alimentos para as famílias pobres.

### Reversão da agenda de mudanças

No entanto, como apontam Fleury (1997) e Viana (2003), a proposta de seguridade social brasileira tornou-se contraditória ao manter princípios e critérios distintos de distribuição dos benefícios públicos. Assim, necessidade, incapacidade e proteção a trabalhadores e trabalhadoras alternaram-se em um arranjo híbrido e excludente. O Orçamento da Seguridade Social, que integraria os recursos das várias fontes de financiamento – as contribuições advindas do salário dos(as) trabalhadores(as), autônomos(as) e empresários(as) e os recursos oriundos do lucro líquido das empresas financeiras e do faturamento, o Cofins –, não foi concretizado.

A gestão unificada dos recursos foi inviabilizada, e as áreas da saúde, previdência e assistência permaneceram definindo metas isoladamente. Como analisa Viana (2003), desde 1993 a perspectiva de “contaminação solidária” entre os setores da saúde e previdência vem sendo esvaziada. Isenção fiscal, sonegação, salários baixos e aumento do desemprego são problemas que se somam ao não-repasse dos recursos pelo Tesouro e levam à diminuição do fluxo de recursos para a seguridade.

Nesse quadro de “reversão da agenda de mudanças” consolidada no fim da década de 1980, surgem dilemas importantes para a concretização dos princípios de universalidade, gestão democrática e equidade. As áreas da saúde, previdência e assistência caminham, hoje, muito mais para a disputa e segmentação de interesses do que para o amadurecimento da solidariedade como fio condutor para a política social. Nesse pro-

cesso, portanto, o debate pode caminhar para a luta por políticas próprias de alocação de recursos em cada área que integra a seguridade social, e não para a rediscussão dos rumos tomados até aqui.

Sem um desenho claro para a política social como face constitutiva da cidadania, são reatualizadas velhas dicotomias, criadas falsas polêmicas e preservados interesses corporativos. Como exemplo, o debate em torno da contabilização das despesas custeadas pelo Fundo de Combate à Pobreza, criado em 2001, como ações e serviços de saúde, em vez de suscitar um retorno aos princípios que orientaram a reforma constitucional e o resgate do Orçamento da Seguridade Social, tende a alimentar, em alguns momentos, a adoção de estratégias seletivas e segmentadas.

Pobreza e saúde são fenômenos indissociáveis, porém distintos. Uma intervenção eficaz sobre ambos os problemas requer perceber singularidades e complexas mediações. Tanto autonomizar completamente essas áreas como dissolver suas especificidades forjam um caminho estéril para a redefinição de mecanismos solidários capazes de garantir bem-estar. Igualmente, no que se refere ao debate em torno da segurança alimentar e nutricional, é necessário estabelecer tanto distinções como pontos de contato entre as várias faces da proteção social. Como vários autores observam, segurança alimentar e combate à fome não são sinônimos (Maluf, Valente & Menezes, 1996). Desse modo, a segurança alimentar e nutricional, como face do desenvolvimento econômico sustentável e equitativo, não se reduz ao combate à miséria.

Não se trata, assim, de estimar apenas o impacto da pobreza no estado nutricional e vice-versa, mas entender conexões muitas vezes contraditórias e que só serão desvendadas por meio de uma política de segurança alimentar e nutricional com vocação universal e pautada nos direitos de cidadania, capaz, ao mesmo tempo, de reconhecer a importância da negociação e da pactuação entre diferentes atores sociais. O que orienta

a perspectiva de seguridade social é a busca de um patamar de benefícios sociais que não produza estigmatização e focalização espúrias, pela diminuição de recursos, mas, ao contrário, que satisfaça as exigências mínimas de renda, trabalho, alimentação, acesso à saúde, educação e saneamento. Serão essas exigências qualificadas em sua diversidade que devem consubstanciar um projeto unificado de proteção social e de segurança alimentar e nutricional.

### O Consea e os novos atores sociais

Desde a década de 1930, o governo brasileiro vem realizando ações na área de alimentação e nutrição, principalmente nos campos da suplementação alimentar, produção e comercialização de alimentos e educação alimentar. Essas ações são desenvolvidas por diferentes setores de governo. A coordenação e a intersetorialidade delas sempre foram desafios importantes a serem enfrentados. Também, a falta de equidade de acesso e a participação social em todo o processo de formulação e implementação das ações se definiram historicamente como questões-chave a serem equacionadas.

Além da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, citada anteriormente – que, como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), reforça o princípio da alimentação como direito de cidadania –, a partir da década de 1990, diversos arranjos políticos institucionais surgiram no país, visando superar esses problemas. Em 1993, o combate à fome foi eleito como prioridade nacional, e elaborou-se um plano de ação com base nos princípios da intersetorialidade, participação social, equidade, parcerias Estado–sociedade e descentralização. Foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), como órgão de aconselhamento da Presidência da República, reunindo representantes do governo e da sociedade que tinham envolvimento com o tema. A aproximação entre setores governamentais e sociedade civil contribuiu para a maior coordenação e integração das ações desenvolvidas.

No período de 1995 a 2002, a questão da segurança alimentar e nutricional deixou de ser tratada como eixo estratégico de desenvolvimento, dando lugar ao combate à pobreza como alvo importante do governo, guardadas as possíveis críticas aos arranjos de implementação. Mas com a renovação política do governo federal em 2003, a segurança alimentar e nutricional e, particularmente, o combate à fome foram assumidos como prioridade nacional. O projeto Fome Zero sintetiza as principais estratégias para o alcance desses objetivos, abarcando ações de diferentes setores de governo (saúde, educação, trabalho, agricultura, entre outros), prevendo medidas emergenciais destinadas a grupos em situação de risco e formulando propostas voltadas a alterar os condicionantes estruturais da insegurança alimentar, como geração de emprego e renda, reforma agrária e apoio à agricultura familiar.

Nesse processo de reintrodução do tema na agenda pública, o Consea foi atualizado e passou a estimular mais fortemente o diálogo com a pluralidade de fóruns de segurança alimentar e nutricional existentes no país. Os Conseas estaduais e municipais multiplicaram-se e tornaram-se espaços plurais de discussão de proposições. Com efeito, a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, em março de 2004, como parte das ações do novo Consea, deu visibilidade e legitimidade à mobilização prévia nesses espaços ampliados de debate. O desenho de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional que emergiu do encontro reflete, em grande parte, as perspectivas dos múltiplos atores sociais que participaram das conferências estaduais e municipais promovidas pelos fóruns e Conseas estaduais e municipais.

Frutos desse debate plural são, em última instância: a proposta de criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com Lei Orgânica e orçamento próprio, gestão participativa, regionalizada e com definição clara de papéis dos três níveis de governo; a construção de um sistema nacional integrado de informações em segurança alimentar e nutricional que possibi-

lite o monitoramento da situação de SAN dos diferentes grupos populacionais e subsidie a formulação da política nacional de SAN; e a elaboração de um código internacional de conduta para a SAN e o direito humano à alimentação.

### **A plataforma brasileira**

O país também avança em relação à institucionalidade do direito humano à alimentação, no contexto do debate internacional sobre o tema. O Comentário Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) destaca a importância dos instrumentos legislativos e dos recursos judiciais nacionais que permitam a invocação desses direitos nos tribunais internacionais. Para que a prerrogativa do direito humano ganhe materialidade institucional, cada país deve definir metas, prazos e estratégias para a alocação de recursos, por meio de políticas públicas, e qualquer indivíduo que considerar ter sido violado em relação a seus direitos deve ter acesso a recursos administrativos e judiciais que garantam a devida reparação, por meio de restituição, indenização, compensação ou garantias de não-repetição.

No plano internacional, um instrumento constituído para monitorar a realização do direito à alimentação nos diferentes países foi a Relatoria sobre Direito à Alimentação, instituída no ano 2000, em sessão anual da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que tem como objetivos principais coletar e disseminar informações nacionais sobre todos os aspectos vinculados à realização do direito à alimentação. No Brasil, como parte das ações da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma Dhesc Brasil), consolidada a partir de 2002, foi instituído o projeto de relatores nacionais nas áreas de saúde, educação, moradia, terra, meio ambiente e trabalho, alimentação, água e terra rural. A plataforma consiste em uma rede nacional de organizações da sociedade civil articulada com o objetivo de promover ações comuns e difusão de uma cultura de direitos no país.

Além disso, foi instituída no Brasil a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que vem promovendo a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos, uma instância privilegiada para monitorar o cumprimento de metas e prazos acordados e investigar as razões de possíveis descumprimentos. Propõe-se a criação de um Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (CNDPHA), integrando a secretaria citada e tendo como atribuições: analisar, sugerir e monitorar as políticas públicas na área, expedir recomendações a entidades públicas e privadas e investigar denúncias de violação do direito à alimentação.

O Ministério Público também vem desempenhando papel de destaque na promoção do direito, por sua prerrogativa de instaurar processos de inquérito civil público, pelos quais reúne informação e investiga possíveis irregularidades ou violações de direitos, emitindo recomendações ao poder público. A ação civil pública é um outro instrumento jurídico previsto na Constituição Federal e pode ser solicitada por um estado da Federação, um município, uma organização não-governamental ou uma empresa pública. Essa ação tem a prerrogativa de prever mecanismos de reparação do dano, podendo obrigar o Estado a implementar um determinado programa ou serviço para garantir o direito humano à alimentação.

### **Algumas conclusões**

A conjuntura brasileira atual tem evidenciado a retomada vigorosa da questão alimentar e nutricional como tema prioritário. A criação de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, uma das proposições presentes no âmbito da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o estabelecimento de princípios básicos para a gestão e o financiamento de um sistema nacional de SAN configuram uma perspectiva inovadora. Mas é importante, neste cenário de florescimento de novas propostas, não perder de vista os sólidos vínculos entre segurança humana, segurança alimentar e seguridade social no país.

Trata-se, assim, de aproveitar este momento rico de possibilidades para reafirmar o compromisso com a idéia de interdependência dos problemas sociais. Ao mesmo tempo, além de consensos construídos e consolidados, é importante reconhecer disputas, interesses divergentes e fortes antagonismos. Identificar novas estruturas de incentivo e novas formas de cooperação para o fortalecimento de compromissos comuns é tarefa inescapável.

Se falar do direito à alimentação é também estabelecer uma aproximação com outros direitos – acesso a renda, terra, educação, atenção à saúde, habitação, participação social e trabalho –, torna-se substantivo para o desenho e para a implementação de programas e ações públicas de alimentação e nutrição um esforço para redimensionar o chamado “edifício social do Estado” e fortalecer um planejamento e um orçamento solidário no campo da proteção social. Essa proteção seria uma estratégia capaz de garantir conexões virtuosas entre o direito do consumidor de alimentos, o direito humano à alimentação e a cidadania social.

Nesse sentido, além da necessária reflexão sobre o alimento como bem público no Brasil, tal estratégia pode garantir a emergência de novas institucionalidades no campo das políticas sociais. É possível perceber que cada enfoque do direito aqui tratado expressou-se em propostas de institucionalidades distintas – um sistema de seguridade social, um sistema de segurança alimentar e nutricional e uma plataforma nacional de direito humano à alimentação.

A perspectiva da seguridade social reforça a dimensão da segurança alimentar e nutricional para além do combate à fome e à pobreza e de ações destinadas a grupos específicos. No que se refere ao diálogo com a perspectiva do direito humano, tanto a ótica da SAN como a da seguridade social são alimentadas pela visão crítica imposta pela dimensão humana ao questionar os limites da

cidadania possível em cada contexto nacional, dadas as correlações de forças políticas e valores sociais existentes. Cada perspectiva (na dimensão da cidadania ou na humana), no entanto, só atinge seus propósitos ao ser capaz de dialogar com as estruturas político-institucionais existentes e adotar a integralidade e a intersectorialidade como princípios estratégicos. Portanto, torna-se imperiosa a necessidade de aproximação entre as diferentes dimensões, tanto do ponto de vista temático como do institucional.

O esforço em dissipar as fronteiras entre segurança alimentar, segurança humana, seguridade social e direito humano a alimentação pode, sem dúvida, forjar arenas e arranjos intersectoriais com a vocação real de promover bem-estar de maneira integrada para o conjunto da população, ainda que respeitando demandas e necessidades específicas. Nessa direção, como aponta Bauman, “o cerne da crise atual do processo político não é tanto a ausência de valores ou a confusão causada pela pluralidade de valores, mas a ausência de um agente efetivo o bastante para legitimar, promover, instalar e servir a qualquer conjunto de valores ou qualquer agenda de opções consistente e coerente” (2000, p. 80).

Nos últimos anos, agências não-governamentais, instâncias participativas da sociedade civil e diferentes atores coletivos têm se tornado esse agente efetivo de mudanças, realizando e difundindo experiências de parceria e transversalidade e inovando a gestão pública da questão alimentar. Na verdade, esse aprendizado revela os contornos das dimensões privada e pública da alimentação e os possíveis rumos para a tradução do significado social dos alimentos em projetos políticos ampliados de inclusão social.

Nesse movimento, o acesso aos alimentos com qualidade e em quantidades adequadas para os diferentes grupos sociais começa a envolver estratégias de controle de estoques, alternativas para a ampliação

da produção e comercialização de alimentos mais baratos, além de iniciativas educacionais e de promoção de capital social. Dentro da perspectiva de “convergência de ações”, o desenvolvimento de novos programas envolvendo diferentes secretarias, órgãos governamentais e instituições civis dá referências claras para a construção de atividades capazes de conjugar as várias dimensões do direito à alimentação. Neste percurso, talvez esteja presente o aprendizado necessário para a instituição de novos padrões de solidariedade social e para a luta pela cidadania plena no Brasil. ■

## Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno*. São Paulo: Edusp, 1992.
- FLEURY, Sonia (Org.) *Saúde e democracia: a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos, 1997.
- GRAHAM, D. D.; POKU, N. K. *Migration, globalisation and human security*. Londres: Routledge, 2000.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, Campinas, vol. IV, p. 66-88, 1996.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade*. Lisboa: Presença, 1994.
- SAMAD, Ziad Abdel. Países árabes: entre a segurança nacional e a segurança humana. *Observatório da Cidadania - Medos e privações: obstáculos à segurança humana*, Rio de Janeiro, n. 8, 2004.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SEN, Amartya. *A desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Nova York: Oxford University Press, 1982.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: precariedade e condições de vida. In: RAMALHO, José Ricardo; MARTINS, Heloisa de Souza. *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- VALENTE, F. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- VIANA, Maria Lúcia Werneck Teixeira. Programa não contributivo de Seguridade Social no Brasil. 2003. Mimeo.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.