

# “CIDADANIA E DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL: PROBLEMATIZAÇÕES”

## “CITIZENSHIP AND HUMAN RIGHTS TO PROPER NUTRITION IN BRAZIL: PROBLEMATIZATIONS”

Marisa Oliveira Natividade (*in memoriam*)<sup>1</sup>  
Maria Erondina Silveira da Silva<sup>2</sup>  
Sheila Pereira Rangel<sup>3</sup>

Recebido em: setembro/2008

Aprovado em: janeiro/2009

### RESUMO

O presente estudo pretende analisar, no contexto da consolidação democrática brasileira, em meio ao reconhecimento e recuperação dos Direitos Cívicos e Políticos, Direitos Econômicos e Sociais, os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), incorporados à agenda política, econômica e social brasileira, especialmente a partir da década de 90, em meio às clivagens sociopolíticas diversas. Discute os princípios morais invocados e norteadores dos conceitos, no contexto da transição de políticas de natureza assistencialistas, clientelistas e paternalistas do período pré-democrático para iniciativas no campo democrático.

**Palavras-chave:** Cidadania; Direitos Humanos; Segurança Alimentar.

### ABSTRACT

The present study intends to analyze, in the context of Brazilian democratic consolidation, in means of the recognition and recuperation of the Civil and Political Rights, Economical and Social Rights, the concepts of Nutritional and Nourishment Rights (SAN) and of the Human Right to Proper Nourishment (DHAA), incorporated in the Brazilian political, economical and social agenda, especially since de 90s decade, in the midst of many social-political rifts. It discusses the moral principles invoked, and guides of the concepts, in the context of the political transition of attendance nature, paternalist and patronizing in the pre democratic period for initiatives in the democratic field.

**Keywords:** Citizenship; Human Rights; Nutritional Security.

A consolidação da cidadania no Brasil, sua especificidade e lógica própria no reconhecimento e implementação dos Direitos Cívicos e Políticos, bem como dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tem sido objeto não apenas de estudos acadêmicos, mas também de uma longa disputa política que atravessou todo o século passado. Embora adquirindo coloração, lógica, linguagem e temporalidade única, não estivemos distanciados ou alheios às grandes questões colocadas para a construção da cidadania em outros Estados nacionais e, apesar de nossa agenda política ter seguido um caminho

---

<sup>1</sup> Professora Ajunta de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da UFSM. Doutorado em Ciência Política; Professora do programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSM.

<sup>2</sup> Graduada em economia pela UFSM e Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM.

<sup>3</sup> Graduada em Nutrição pela UNIJUÍ e Especialista em Ciência e Tecnologia de Alimentos pela UFRGS.

peculiar, incorporamos elementos que integram a pauta internacional sobre os Direitos Humanos. Pretendemos neste artigo analisar como os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), surgidos em outros contextos históricos, foram adaptados e resignificados, incorporando-se à agenda política, econômica e social brasileira, especialmente a partir da década de 90.

Conforme Maluf e Menezes (s/d), o conceito de Segurança Alimentar originou-se no contexto da Primeira Guerra Mundial, compreendido no sentido de “Segurança Nacional”, e referia-se à capacidade dos Estados manterem “estoques estratégicos” como forma de garantir a soberania nacional. Até a década 70, inclusive na 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (FAO, 1974), a SAN esteve associada primordialmente à concepção de que o problema da fome e da desnutrição estava relacionado à baixa produção de alimentos, visão esposada inclusive pelos defensores do modelo da “Revolução Verde”, cujo argumento principal era o de que este flagelo desapareceria com o aumento da produção agrícola. Entretanto, mesmo com o aumento da produção, a insegurança alimentar continuou a ser realidade para uma parte significativa da população mundial, demonstrando que esse problema não se restringe à oferta, mas tem outros condicionantes.

O segundo conceito também foi fortemente influenciado pelos eventos e conseqüências das guerras, nesse caso da Segunda Guerra Mundial, quando lideranças dos países vencedores decidiram pela elaboração de uma Declaração Universal de Direitos do Homem (1948), com vistas a incentivar, ou pelo menos, manifestar sua esperança de que a humanidade não mais fosse vitimada pelas atrocidades descobertas após a abertura dos campos de concentração. Consta nessa Declaração que:

1.Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, saúde e bem-estar, especialmente **alimentação**, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários; [...]. (Art. 25).

Dois documentos complementares se seguiram: o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que, especialmente no Artigo 11.1, reafirma a Declaração Universal dos Direitos do Homem, acrescentando que:

11.2 Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de qualquer pessoa a estar protegida contra a fome, adotarão,

individualmente e mediante a cooperação internacional, as medidas, incluídos os programas concretos necessários para:

a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos mediante a plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação de princípios sobre nutrição e aperfeiçoamento ou a reforma dos regimes agrários de forma a alcançar uma exploração e utilização mais eficazes das riquezas naturais;

b) assegurar uma distribuição equitativa dos alimentos mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas existentes tanto nos países que importam produtos alimentícios, quanto os que os exportam.

Há ainda outros documentos internacionais de grande importância para a promoção e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), tais como a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, resultante da Cúpula Mundial sobre Alimentação (Roma, 1996). Também o Comentário Geral nº12, sobre o Direito Humano à Alimentação, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, em 1999, onde consta que “as maneiras e os meios mais apropriados para a implementação do direito à alimentação adequada irão, inevitavelmente, variar de um Estado para outro”, acrescentando que, embora a escolha das políticas específicas e das abordagens fique a cargo de cada Estado, é exigência que os mesmos adotem políticas condizentes com os direitos humanos, aderindo aos princípios de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e independência do Judiciário.

## **1 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA A REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DO DHAA E DA SAN**

No Brasil, a fome foi o estopim de várias mobilizações: os movimentos contra a carestia (nas décadas de 10 e 20); a Marcha da Fome, cujos panfletos incentivavam os trabalhadores a realizarem saques a armazéns (1931); a Campanha Popular Contra a Fome (1946); o Movimento de Luta Contra a Carestia e a Passeata da Panela Vazia, que reuniu 500 mil pessoas em São Paulo (1953). Nas décadas de 60 e 70, persistiram os protestos contra a carestia, e em 1973 foi criado o Movimento do Custo de Vida, com forte inserção nos meios populares e apoio da ala progressista da Igreja Católica. Nos anos 80, no contexto da luta pela redemocratização, “a fome apareceu mais associada ao movimento dos desempregados e aos saques, ocorridos nos anos de 1983-4” (Gohn, 1997, p.72).

Para Valente, é no período que compreende a segunda metade da década de 80 e a primeira da década de 90, que passa-se, da questão da fome à da Segurança Alimentar e Nutricional, pois “ o conceito de segurança alimentar ampliava-se, incorporando às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso e da qualidade dos alimentos, como das carências nutricionais” (2002, p. 45). Nos anos 90, a SAN adquiriu centralidade a partir da Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida – ACCMV, principal organizadora da Campanha Contra a Fome, em 1993-4<sup>4</sup>. Nesse mesmo período foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994), na qual foram definidos três eixos de ação:

- I – Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;
- II – Assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados;
- III – Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis. (In: Valente, 2002, p.47)

Outra conquista importante da Conferência foi a (re)elaboração do conceito de SAN, que passou a ser compreendida como:

Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (In: Valente, 2002, p.48).

Entretanto, em 1995, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto e suas ações remanescentes incorporadas ao Programa Comunidade Solidária. Conforme o documento “O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”<sup>5</sup>, o governo abandonou a questão da segurança alimentar como prioridade estratégica, adotando Políticas Sociais insuficientes para reverter a fome e a exclusão social (item 12. Alimentação).

Com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, no final de 2003, novamente o tema ganha centralidade, com o lançamento do Programa Fome Zero

---

<sup>4</sup> Para uma análise detalhada sobre a ACCMV e a Campanha Contra a Fome, ver Gohn (1997), Cap. 3 “Campanhas Contra a Fome na História do Brasil (ou quando a miséria se transforma em questão nacional)” (págs. 69 a 110)

<sup>5</sup> “Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais”. Fase, Brasília, 2000.

(PFZ), vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA)<sup>6</sup>. Esse Programa é...

...uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. (www.fomezero.gov.br)

Também foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com o objetivo de estimular a formulação, execução e acompanhamento de políticas de SAN, e assessorar o Poder Executivo no planejamento das diretrizes políticas sobre o DHAA. Houve, ainda, a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Olinda, março de 2004) que, a partir de uma ampla discussão nacional, sintetizou as diretrizes de DHAA e SANS, em seis princípios gerais:

- a) Adotar a ótica da promoção do direito humano à alimentação saudável, colocando a SAN como objetivo estratégico e permanente associado à soberania alimentar.
- b) Assegurar o acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio da geração de trabalho e renda e contemplando ações educativas.
- c) Buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social.
- d) Respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares.
- e) Promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, com conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente.
- f) Reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público (Relatório Final, 2004, p.5).

Esses princípios gerais foram desdobrados em propostas, subdivididas em quatro pontos:

1. Questões Institucionais (Direito Humano à Alimentação; Institucionalidade; Participação Social; Monitoramento, Avaliação e Indicadores; Soberania Alimentar e Relações Internacionais).
2. Aspectos Relacionados à Produção (Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Agricultura Urbana e Agroextrativismo; Recursos Genéticos, Transgênicos, Sementes e Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água).
3. Aspectos Relacionados ao Acesso (Abastecimento; Geração de Emprego e Renda e Economia Solidária; Programas de Transferência de Renda; Mutirão, Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais).
4. Ações de Saúde e Nutrição (Ações de Promoção de Modos de Vida e Alimentação Saudável e Ações de Vigilância; Alimentação e Educação

---

<sup>6</sup> Posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A II Conferência também recomendou a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), visando garantir a efetiva implementação da SAN e do DHAA no Brasil. A Lei foi sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006, sob nº 11.346, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Sua atribuição é formular e implementar as políticas e planos de SAN, estimulando a integração entre governo e sociedade civil, bem como promover seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. No Cap I, é apresentada a definição de DHAA:

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 Artigo é complementado pela afirmação de que deverão ser consideradas as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (§ 1º), sendo dever do Poder Público “respeitar, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”(§ 2º). Complementarmente, a SAN, esta é definida como a:

...realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Art. 3º)

De acordo com a Lei, a SAN abrange desde a ampliação do acesso aos alimentos (que envolve aspectos da produção, processamento, industrialização, comercialização, abastecimento e distribuição); conservação da biodiversidade e sustentabilidade; promoção da saúde, nutrição e alimentação da população; garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, respeitando a diversidade étnica, racial e cultural; produção do conhecimento e acesso à informação; e, finalmente, “a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos...” (Art. 4º).

Grande parte dessas políticas são articuladas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), possuindo um leque diversificado de Programas e Projetos<sup>7</sup> que, além de apresentarem novidades no que diz respeito à sua concepção, têm, em sua maioria, uma relativa complexidade.

Essas políticas devem ser acompanhadas no nível subnacional pelos Conselhos Estaduais e pelos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar, constando, dentre as competências destes últimos: propor ao executivo políticas relacionadas à SAN e ao DHAA; sugerir projetos e planos de ação; acompanhar e monitorar a implantação de programas, projetos e ações; estimular a organização de campanhas, eventos e atividades de caráter educativo, etc...

Em suma, o reconhecimento e respeito ao DHAA deve estar articulado a políticas SAN que as efetivem, pois, enquanto no primeiro caso trabalha-se para sua afirmação, como inerente à dignidade da pessoa humana, o segundo o complementa na busca da implementação desse direito, reconhecendo que é obrigação do Estado respeitar, proteger e realizar (promover e prover) o DHAA e a SAN, em articulação com a sociedade civil. Analisaremos a seguir alguns elementos importantes para sua efetivação, tendo como perspectiva aspectos políticos e sociais relativos ao processo de construção da cidadania no Brasil.

## **2 DO DHAA À SAN E ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES**

Já mencionamos, no início deste artigo, que os conceitos de SAN e DHAA surgiram em um contexto externo ao Brasil e foram sendo incorporados à agenda política nacional posterior e paulatinamente. Não é nossa intenção, nem caberia neste momento, tratar pormenorizadamente o processo de construção do Estado nacional e da

---

<sup>7</sup> Dentre estes programas e projetos constam: Acesso à Alimentação; Banco de Alimentos; Educação para a Alimentação Saudável; Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional; Rede Solidária de Restaurantes Populares; Cisternas; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa do Leite; Restaurante Popular; Banco de Alimentos e Colheita Urbana; Hortas Comunitárias; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), Educação Alimentar; Apoio a Comunidades Quilombolas; Apoio a Comunidades Indígenas; Atendimento Emergencial; Apoio a Projetos de Entidades Parceiras; e o Programa Bolsa Família. Há outros projetos e programas com ingerência na questão do DHAA e da SAN, que estão relacionados ao Programa Fome Zero, vinculados à Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CONAB, Título 30), e ao Ministério da Saúde.

afirmação da cidadania no Brasil, mas apenas apontar para algumas das possibilidades e dificuldades inerentes à constituição de uma política de Estado que respeite, proteja e realize o DHAA e a SAN.

Primeiramente, mencione-se o próprio modelo de formação do Estado nacional, que herdou o modelo patrimonialista vigente em Portugal, como já apontado por Faoro (1989). Disto resultou uma série de conseqüências de cabal importância para o posterior ordenamento político e social, tais como a prevalência do Estado sobre a sociedade, gerando a dependência da segunda em relação ao primeiro. Para o autor, foi “patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje, persistente, obstinadamente persistente” (1989, p.17-18), Embora publicado pela primeira vez em 1958, e sem desconhecer a importância das vertiginosas mudanças vividas pelo Brasil – como de resto nos outros países – nesse último meio século, consideramos que “Os Donos do Poder” ainda são uma importante referência para refletirmos sobre a relação Estado – Sociedade, especialmente quanto abordamos a incorporação dos direitos.

Carvalho (2003), demonstra que no Brasil houve uma inversão da seqüência e da lógica da implantação dos direitos, descrita por T. H. Marshall. Tomando como exemplo o modelo inglês, o autor aponta para uma lógica que reforçava a convicção democrática: a prevalência histórica das liberdades civis, garantidas por um Poder Judiciário independente do Executivo; seguindo-se a expansão dos direitos políticos (com a criação do sistema eleitoral e partidário) cuja atuação concorreu para garantir as liberdades civis, a partir das quais, finalmente, implementaram-se os direitos sociais. Já em nosso país:

... primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador [Getúlio Vargas] que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje, muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (págs.219-220).

Ainda, de acordo com Carvalho, embora não exista apenas um caminho para a cidadania, “é razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia que se gera”, tendo como um dos reflexos



mais importantes a “cultura orientada mais para o Estado do que para a representação”, disso resultou o que convencionalmente denomina-se “estadania, em contraste com a cidadania” (2003, p. 221).

Outro autor, Wanderley Guilherme dos Santos (1979), definiu-a como *cidadania regulada*, que não está assentada em um código de valores políticos, criando um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal, na qual o status de cidadão era conferido aos integrantes de uma profissão regulamentada pelo Estado, com direito à sindicalização e portadores de carteira profissional.

Dessas questões, pode-se depreender a problemática da SAN e da realização do DHAA, visto que a própria concepção de cidadania regulada, ao mesmo tempo em que incluiu uma ampla massa de trabalhadores aos direitos de cidadania, excluiu outra expressiva parcela da população, tais como as empregadas domésticas e os trabalhadores rurais. Ademais, ao associar a cidadania ao sistema de ocupação, desconsiderou aqueles que, por diversas razões, não estavam associados a ele, tais como gênero, geração e etnia, bem como os que estavam marginalizados ou excluídos do mercado formal de trabalho.

Se a construção da cidadania no Brasil, ao inverter a pirâmide de direitos, o fez primordialmente a partir da incorporação dos trabalhadores, deixando um espaço de opacidade para as interações entre outros sujeitos cujo eixo estruturador não é a posição ocupacional, verifica-se que uma das suas conseqüências é a dificuldade com que incorporamos direitos sociais básicos. Além disso, a persistência do assistencialismo e do paternalismo em nossa cultura dificulta a percepção – tanto entre gestores e executores destas políticas, quanto dos beneficiários e sociedade em geral – de determinadas políticas como direito, e não como benesse.

Nogueira resume a incorporação bem sucedida dos direitos políticos de um lado, e a deficiente implantação dos direitos econômicos e sociais de outro:

O país avançará rumo ao final do século de modo seguramente não-linear. Conhecerá uma Constituição “cidadã” em 1988, voltará a eleger seus presidentes, normalizará a vida democrática, domará o monstro da inflação, tomará consciência da questão do Estado e da gestão pública, mergulhará na globalização. Mas continuará claudicando na área social, que não mudará significativamente de perfil. Por volta de 2000/2001 – década e meia após o retorno da democracia –, o Brasil continuaria a exibir níveis vergonhosos de pobreza e de exclusão. Houve melhorias tópicas na distribuição de renda, mas nada se traduziu em termos de qualidade de vida ou de melhores indicadores sociais. (2005, p.24)

Referindo-se, portanto, ao período anterior à primeira gestão de Luis Inácio Lula da Silva, Nogueira aponta para a necessidade de combinar política social com reforma do Estado, continuando “... aberta a questão de saber de que Estado se necessita e a partir de que pacto político, em que ritmo e com base em qual perspectiva será ele estruturado” (2005, págs. 29-30). Embora no primeiro mandato (2003-2006) o governo não tenha sistematizado uma proposta de reforma de Estado, nem parece ser sua intenção fazê-lo no segundo, o Programa Fome Zero foi lançado como central para o enfrentamento da questão social e, embora esteja associado ao governo, torna-se fundamental a incorporação do DHAA e da SAN como política de Estado, integrando e definindo a cidadania no Brasil.

Isso posto, é necessário analisar, inclusive, o modelo de desenvolvimento econômico e social adotado no Brasil, visto que tanto o DHAA quanto a SAN não existem em um contexto de neutralidade política, pelo contrário, estão no centro de interesses concretos em disputa, tanto pela sua conceituação e escopo, quanto pelas diferentes políticas que serão adotadas para concretizá-los. Não é objetivo deste artigo fazer um mapeamento das posições e tomadas de posição dos distintos setores – favoráveis ou contrários – às políticas e programas de DHAA e SAN no Brasil. Nos limitamos a destacar que, mesmo aqueles mais engajados na implantação destas políticas, especialmente os representantes da sociedade civil, defendem não apenas um maior aprofundamento de algumas das políticas já existentes como, por outro lado, manifestam seu descontentamento em relação a outras que têm sido adotadas pelo Governo.

Esta afirmação é ilustrada pelo documento resultante do Seminário “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional” (São Paulo, 13 a 15 de fevereiro de 2007), cujo objetivo foi elaborar diretrizes e prioridades políticas para subsidiar a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar. A “Carta de São Paulo” (15/02/2007), assinada por diversas entidades<sup>8</sup> critica

---

<sup>8</sup> Carta assinada por diversas instituições, dentre as quais destacamos: Ação da Cidadania; Action Aid Brasil; ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição; COMIDhA – Comitê Nacional Pela Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada; Comissão de Mulheres da CONTAG; CPT - Comissão Pastoral da Terra; FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos; FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar; MMC - Movimento de Mulheres Camponesas; MMTR – Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste; MPA - Movimento de Pequenos Agricultores; MST - Movimento dos

fortemente o atual modelo de desenvolvimento brasileiro, pois este “...não garante soberania e segurança alimentar e nutricional e tem perpetuado a dominação das elites brasileiras e das grandes corporações do sistema agroalimentar”. Também é criticado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recentemente lançado pelo Governo Federal, pois este reforçaria a “concepção de modelo concentrador de riquezas e gerador de desigualdades sociais e da degradação ambiental”, optando por um modelo de crescimento econômico que “não garante a superação das desigualdades e nem um desenvolvimento que contribua para recuperar direitos que vêm sendo historicamente violados, especialmente o direito humano à alimentação saudável e adequada”.

Além de contrapor-se à manutenção da exploração e concentração de riquezas, a “Carta de São Paulo” menciona a necessidade de adotar políticas específicas para proteger comunidades tradicionais, tais como os indígenas, quilombolas e ribeirinhos, bem como de incorporar a perspectiva de gênero, afirmando que “é necessário questionar também o modelo patriarcal que reproduz relações de desigualdade de gênero e dominação, relegando à mulher uma posição secundária na sociedade”. A vinculação entre os direitos das mulheres, e sua contribuição para segurança e soberania alimentar, é recorrente em diversos fóruns e eventos relacionados ao DHAA e à SAN, adquiriu novamente centralidade no contexto da Jornada Nacional de Lutas das Mulheres da Via Campesina, que antecedeu as manifestações do Dia Internacional da Mulher / 2007, cujo lema foi “Mulheres Camponesas na Luta por Soberania Alimentar, contra o Agronegócio”.

A disputa política em torno da questão da terra e da função social da propriedade exemplifica as lutas pela fixação ou alteração dos conceitos de DHAA e SAN e, a partir delas, explicitam-se distintos sujeitos e posições argumentativas que constroem cadeias de significação, buscando angariar da sociedade não somente simpatia e apoio, mas legitimar a abertura de linhas de crédito e políticas específicas que melhor atendam distintos interesses. Outro debate que tem polarizado opiniões, inclusive no Rio Grande do Sul, é o da utilização de significativas extensões de terra para o florestamento, sendo também mencionado na “Carta de São Paulo” que:

O atual modelo agrícola privilegia o agronegócio produzindo os desertos verdes das monoculturas de eucalipto, pinus, soja, cana-de-açúcar e algodão, a migração de milhares de assalariados superexplorados e o trabalho escravo. Os sistemas de integração agroindustrial do fumo, de aves e suínos também

representam formas de subordinação dos (as) agricultores (as) ao padrão tecnológico dominante com impactos negativos sobre a qualidade do alimento e a diversificação da produção.

Não faltam denúncias sobre a precariedade da situação de milhares de trabalhadores submetidos a condições de vida subumanas no campo, conforme já vinha sendo divulgado pelos diversos organismos de defesa dos Direitos Humanos, inclusive pelo Relatório Nacional em DESC (2004), especialmente na Relatoria sobre “Alimentação, Água e Terra Rural”. As notícias sobre a super-exploração de trabalhadores (em situação de semi-escravidão) continuam a estampar as páginas dos jornais: recentemente, o site d’O Estado de São Paulo (01/04/2007), em reportagem intitulada “Mortes põem em xeque sucesso da indústria canavieira”, relata a morte de mais um bóia fria que trabalha nos canaviais de São Paulo. Citando o Promotor Público Mário Antônio Gomes, da 15ª Região, responsável pelo inquérito: "O trabalhador só ganha um valor suficiente - R\$ 900 a R\$ 1,2 mil - se cortar mais cana. Como a remuneração básica de R\$ 400 não consegue atender às necessidades, cortar volumes de 10 a 20 toneladas de cana por dia é o único jeito de o trabalhador alcançar uma remuneração melhor".

Se a menção a casos particulares ilustra a situação de pobreza e miséria em que vivem grupos específicos de trabalhadores, uma visão panorâmica da inclusão/exclusão no país não deixa dúvidas a respeito da precária implantação dos DESC. Para os organizadores do “Atlas da Exclusão Social no Brasil”, ao analisar a geografia nacional da exclusão social “...sobressai a constatação de que, ao longo do território do quinto maior país do mundo, há alguns ‘acampamentos` de inclusão social em meio a uma ampla ‘selva` de exclusão, que se estende por praticamente todo o espaço brasileiro” (2003, p.21). Os autores diferenciam regionalmente as manifestações da exclusão social: enquanto no Norte e Nordeste os acampamentos de inclusão ocorrem em proporção numericamente menor, a selva manifesta-se através da “velha” exclusão, situação que se inverte nas regiões do Centro-Sul, onde predominam formas mais sofisticadas de exclusão. Mas advertem que:

Com isso, não se quer dizer que a exclusão social no seu estado mais brutal – fome, famílias numerosas em situação grave de pobreza e o analfabetismo – não esteja presente também no Centro-Sul. Mas, nas regiões em torno e abaixo do Trópico de Capricórnio, destaca-se a intensidade de uma “nova” exclusão, herdada do modelo econômico de corte neoliberal que gerou, a partir de 1990, milhões de desempregados escolarizados e famílias monoparentais que vivem na pobreza por ausência de renda. (2003, p.22).

Pochmann e Amorim apontam para o esgarçamento do tecido social e da necessidade de repensar o modo pelo qual nosso país tem se estruturado pois...

Nesse início de novo milênio, o país continua a contar com um projeto de nação fragilizado pelas disparidades entre as áreas que compõem. [...] Não há dúvidas de que a face do país pode ser outra, em que o plano geográfico seja capaz de apontar para a existência de uma sociedade menos desigual, ainda que plural, diversa e democrática. Entretanto, para que essa nova face seja possível, o efetivo combate à exclusão social, em toda sua extensão e complexidade é absolutamente imprescindível. (2003, p.26)

É nesse contexto, não apenas de disparidades, mas também de diferenças regionais e até mesmo locais, que ganham importância os Conselhos (Estaduais e Municipais) de Segurança Alimentar. Espaço de interlocução entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil (composta por uma ampla gama de sujeitos representativos da e na comunidade, entidades beneficentes, grupos de apoio, setores vinculados aos mais distintos credos religiosos, beneficiários....) os Conselhos também são foco e local de disputas políticas das mais diversas, reproduzindo o próprio “estado da arte”, em relação à implantação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Conforme apontado pelas Relatorias Nacionais:

...o modelo de constituição dos conselhos de gestão foi replicado à exaustão em diferentes programas e projetos governamentais, sejam federais, estaduais ou municipais. Conforme verificado nas missões realizadas pelas diferentes Relatorias, este mecanismo enfrenta uma série de barreiras para realizar suas atribuições. Embora muitas vezes assegurado em lei, o seu caráter deliberativo vem sendo “utilizado” pelo poder público como forma de referendar suas ações. (Relatório Nacional em DESC, Informe 2004, p.104).

Essa instrumentalização não surpreende, quando se retoma as análises sobre a relação Estado-Sociedade no Brasil. Embora os Conselhos de Segurança Alimentar não tenham caráter deliberativo, a importância política que podem adquirir em determinados contextos e locais, incentiva representantes do Poder Executivo a desprezar a proporcionalidade sugerida nacionalmente. Recentemente, diversos Fóruns<sup>9</sup> que atuam na defesa do DHAA e da SAN, denunciaram o Governo do Distrito Federal que, no decreto de criação do Conselho do Distrito Federal, teria reduzido a composição dos

---

<sup>9</sup> Fórum Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (FDSAN), Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH), Fórum de Direitos Humanos do Distrito Federal e Região, Fórum de Economia Solidária do DF e Entorno e Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação (COMIDhA).

representantes da sociedade civil para 50%. De acordo com nota de repúdio sobre o assunto, a proporção de 2/3 da sociedade civil:

...se baseia no princípio de que o governo, em todos os níveis, já é o ente preponderante na execução e condução das políticas públicas, sendo necessário, portanto, que os conselhos de direitos e de políticas públicas sejam compostos majoritariamente pela sociedade civil, que empresta a estes órgãos a sua vitalidade, a diversidade de idéias e a capacidade de intervenção e mobilização. (Nota divulgada em 28/03/07, mailing list do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN).

Há diversas outras situações que podem ser problematizadas, em se tratando da composição dos Conselhos, mencione-se, por exemplo, que embora os representantes da sociedade civil sejam maioria, isso não significa que as propostas defendidas pelos representantes do setor governamental sejam sistematicamente reprovadas. Um dos fatores explicativos pode ser buscado no fato de que, em comparação com os demais conselheiros, esses estão geralmente vinculados ao Poder Executivo da esfera subnacional correspondente, em contraposição aos representantes de entidades, movimentos, grupos ou setores que têm interesses distintos e eventualmente contraditórios entre si. Neste caso, votações em bloco dos representantes do Executivo podem (se e quando for o caso) contrabalançar sua desvantagem numérica.

Mas é necessário ressaltar, sobretudo, que embora eventualmente o Poder Executivo utilize-se dos Conselhos para fazer aprovar seus projetos e programas (ou mesmo que não forneça as condições necessárias para o seu funcionamento), este não é o único obstáculo para a realização dos princípios da SAN e do DHAA, especialmente no que se refere à promoção do protagonismo e da autonomia do social e dos setores mais vulneráveis à fome e à miséria, como é o caso dos destinatários de grande parte destas políticas<sup>10</sup>.

Complementar e independentemente à questão da proporcionalidade tratada acima, é importante problematizar também a existência das distintas fontes de legitimidade presentes na configuração dos Conselhos. Consideramos que existem, fundamentalmente, três tipos: dois deles originados da natureza da política democrática: a) os Conselheiros que são designados pelos executivos (democracia representativa); b)

---

<sup>10</sup> É importante salientar que, como direito humano, a alimentação adequada está relacionada a todos, sem distinção de raça, sexo, religião, faixa etária, condição econômica, etc... e também tem sido tratada no conjunto da DHAA e da SAN, havendo diversos programas, projetos e ações que não são exclusivamente direcionados aos setores social e economicamente excluídos, como por exemplo, as campanhas educativas sobre a importância do aleitamento materno, de educação alimentar, e para a rotulagem de alimentos.

os escolhidos diretamente pelos usuários (Porta-vozes, misto de democracia representativa e participativa) e, finalmente; c) aqueles que representam Instituições ou organismos técnicos, que têm sua legitimidade baseada na lógica própria do sistema meritocrático, como é o caso, inclusive, dos representantes das Instituições de Ensino Superior (IES). A presença desses distintos sujeitos, com legitimidades e status diferenciados não pode ser esquecida quando se analisa o cotidiano destes Conselhos, visto que a igualdade formal existente entre os conselheiros não deve obscurecer a realidade de que existe uma capacidade muito diferenciada entre eles (e as instituições que representam) para acionar recursos (materiais e simbólicos), que são/estão disponíveis apenas para alguns.

Finalmente, mencione-se que a própria novidade e complexidade dos projetos e programas de DHAA e SAN exigem a tomada de decisões, acompanhamento e monitoramento de aspectos sobre os quais os conselheiros não possuem conhecimento aprofundado ou especializado. Essa dificuldade foi diagnosticada pelo Relatório Nacional em DHESC, que aponta como um dos fatores de fragilidade de muitos Conselhos a falta de preparo de seus integrantes para tratar de assuntos técnico-administrativos (2004, p.107). Como esses conselheiros têm a responsabilidade de sugerir e aprovar ou reprovar programas e projetos, não raramente, o fazem sem dominar todos os aspectos do assunto em questão, tornando-se necessário problematizar, inclusive, um dos pilares básicos da democracia, qual seja, cada indivíduo um voto, pois, como afirma Bobbio, um dos pressupostos da vida democrática é a de que “aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra” (1986, p.20).

Alertamos que a falta de informação e preparo não está associada particularmente aos conselheiros representantes dos usuários pois pela novidade, complexidade e abrangência das políticas públicas em DHAA e SANS, que abarcam diversas áreas do conhecimento, também os conselheiros representantes de instituições / agências técnicas encontram dificuldade em dominar assuntos que não são específicos de sua formação profissional, desautorizando, portanto, a conclusão de que sem a representação dos usuários os COMSEAs funcionariam melhor. Apenas para exemplificar, cita-se a utilização de expressões e conceitos, tais como: transgenia, monitoramento, comércio e consumo solidário, agroextrativismo, ações estruturantes, agricultura familiar,

sustentabilidade e tantos outros.... A apropriação e domínio de novos conceitos e expressões – que inclusive estão em disputa pela sua fixação na própria sociedade – demanda tempo, que é, também, um recurso que não está igualmente disponível a todos.

Esta situação, gerada pela falta de informação ou pela dificuldade em apropriar-se das informações para intervir efetivamente nas políticas públicas, contraria a própria Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que – além da universalidade, da equidade de acesso e da autonomia – tem como princípios “a 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” (LoSAN, Cap.II Art. 8º, III). Ora, já mencionamos anteriormente que a exigência de participação social é um fator importante para garantir que as políticas públicas de SAN efetivamente contemplem e incorporem os interesses de ampla parcela da população historicamente alijada dos processos de tomada de decisão, e na qual tradicionalmente seus resultados são apropriados por interesses privados. Em se tratando da (re)construção e consolidação da cidadania, a questão é particularmente sensível, visto que, como já alertou Bourdieu:

...quanto mais despossuídas são as pessoas, sobretudo culturalmente, mais elas se vêem obrigadas e inclinadas a confiar em mandatários para ter voz política. De fato, os indivíduos em condição isolada, silenciosos, sem palavra, sem ter nem a capacidade de se fazerem ouvir, de se fazerem entender, estão diante da alternativa de calar ou de ser falados. (1990, p.192)

Nesse sentido, a participação social – quando apenas garante a presença de representantes da sociedade civil, particularmente dos beneficiários dos programas e ações em SAN – não pode ser um objetivo que se esgote em si mesmo, mas deve apontar uma progressiva apropriação, por parte desses setores, das políticas de SAN a partir de seus interesses e necessidades, aprendizado que não ocorre de uma hora para outra, mas através de um longo processo de experimentar, construir, desconstruir e reconstruir um caminho para sua autonomia social, política, e econômica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O progressivo reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e a efetivação da Segurança Alimentar e Nutricional vem adquirindo, especialmente a partir dos anos 90, uma importância política jamais experienciada no Brasil. Embora



campanhas e atos isolados tivessem chamado a atenção da sociedade nacional – e internacional, inclusive através das obras e da atuação de Josué de Castro – sobre a situação de pobreza e miséria que atingia parcelas significativas da população, foi a partir das Campanhas da ACCMV e do círculo virtuoso que se instaurou, que governo e sociedade civil começaram a atuar, complementar e sustentadamente, para sua efetivação.

Em um país em que os direitos políticos já estão relativamente consolidados, e no qual os direitos civis ainda são acessíveis apenas para uma parcela da população (Carvalho, 2003), enfrentar e (re)conhecer a importância dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), numa sociedade complexa como a nossa, com seus acampamentos de inclusão em meio à “selvas de exclusão”, conforme definiram Pochmann e Amorim (2003), ou que se tornou pós-moderno sem ter sido plenamente moderno, de acordo com Nogueira (2005), são de fundamental importância.

Se podemos distinguir analítica e formalmente Direitos Civis e Políticos dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, esta classificação não pode obscurecer que, no que concerne à construção da cidadania, estes são inseparáveis, complementares, e reforçam-se mutuamente. Também no tocante à relação entre Estado e Sociedade, sociedade civil e sociedade política, as opções teóricas, recortes e enfoques analíticos devem ser auxiliares no processo de conhecimento e, inclusive, para intervenção social. Foi com esta intenção que problematizamos o DHAA e a SAN no Brasil, na inter-relação entre os Direitos Civis e Políticos e DhESC, e interação entre Estado e Sociedade.

Dessa reflexão surge um conjunto de problemáticas cuja face complementar aponta para as virtudes da introdução do DHAA e da SAN na agenda nacional:

Se, de um lado, permanecemos com um modelo de desenvolvimento que incentiva a concentração de terra e de renda; a impossibilidade de acesso à educação, saúde, transporte, moradia e outros direitos sociais muitas vezes aumenta o abismo das desigualdades; a geografia nacional da exclusão aponta para grandes diferenças regionais e locais; o autoritarismo, o assistencialismo, a discriminação, a violência, o descaso, a discriminação estão/são socialmente implantados e ressurgem inclusive em comportamentos e relações de dominação que a própria “sociedade civil” muitas vezes produz e reproduz; a fome e a miséria são tratadas com a naturalidade de uma paisagem que se descortina diariamente sob nossos olhos; o próprio Estado parece não

mais responder às diferentes necessidades, responsabilidades e demandas de sujeitos (individuais e coletivos) com interesses e projetos muitas vezes excludentes e contraditórios entre si, ou ainda, quando responde, o faz de maneira fragmentada e episódica.

De outro lado, é também nesse contexto que os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, neste caso, os DHAA e a SAN, estão ganhando cada vez maior centralidade no debate político e nas próprias políticas públicas, mesmo com idas e vindas, avanços e retrocessos, de forma muitas vezes fragmentada e insuficiente. Embora não desconheçamos que a “sociedade” não tem uma “essência”, visto que é plural, constituída de uma multiplicidade de sujeitos, contraditórios, muitas vezes reprodutores de comportamentos autoritários, assistencialistas, violentos, paternalistas, excludentes, mas também democráticos, participativos, abertos para a incorporação de novos sujeitos e direitos.

Se, como já afirmou José Murilo de Carvalho (2003), não existe apenas um caminho para a cidadania, não há razão para descartar a possibilidade de que estejamos construindo o nosso próprio caminho para a democracia social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

CARTA DE SÃO PAULO. Vários autores, São Paulo, 15 de fevereiro de 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CONSEA. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** – Relatório Final. Olinda, 17 a 20 de março de 2004.

MALUF, Renato e MENEZES, Francisco. Caderno “**Segurança Alimentar**”. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>. Acesso em 28 mar 2007.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966.

FAO. **Cúpula Mundial sobre Alimentação** / Plano de Ação. Roma, 1996.

FAO. **Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação**. Roma, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: a formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FASE. **O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Mortes põem em xeque sucesso da indústria canavieira**. Edição on-line. Acesso em 01 abr 07.

PLATAFORMA BRASILEIRA DHESC. **Relatório Nacional em Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**. Informe 2004.

POCHMANN, Marcio e AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.