

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Departamento de Ensino e Pesquisa

Textos para discussão
Escola Nacional de Ciências Estatísticas
número 5

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO ALIMENTO

Lavínia Davis Rangel Pessanha¹

Rio de Janeiro
2002

¹ ENCE/IBGE – lavinia@ibge.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093

Divulga estudos e outros trabalhos técnicos desenvolvidos pelo IBGE ou em conjunto com outras instituições, bem como resultantes de consultorias técnicas e traduções consideradas relevantes para disseminação pelo Instituto. A série está subdividida por unidade organizacional e os textos são de responsabilidade de cada área específica.

ISBN 85-240-3102-6

© IBGE. 2002

Impressão

Gráfica Digital/Centro de Documentação e Disseminação de informações – CDDI/IBGE, em 2002.

Capa

Gerência de Criação/CDDI

Pessanha, Lavínia Davis Rangel

A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento / Lavínia Davis Rangel Pessanha. - Rio de Janeiro : Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

67p. - (Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093 ; n. 5)

ISBN 85-240-3102-6

1. Política alimentar – Brasil. 2. Nutrição – Brasil – Fome – Política governamental. I. Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Brasil). Departamento de Ensino e Pesquisa. II. Título. III. Série.

Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais

RJ/2003-08

CDU 338.439.02(81)

ECO

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	6
2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 70 E 80.....	8
3. A SEGURANÇA ALIMENTAR NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	12
3.1. A PROPOSTA DO GOVERNO PARALELO DO PT.....	12
3.2. A VISÃO DA AÇÃO DA CIDADANIA, CONTRA A MISÉRIA, A FOME E PELA VIDA.....	14
3.3. A POSIÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS.....	16
4. PROGRAMAS E PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO PERÍODO RECENTE.....	17
4.1. O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....	18
4.2. O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA.....	20
4.3. O RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO PARA A CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO.....	24
5. PANORAMA DA INSUFICIÊNCIA DE ACESSO ALIMENTAR NO BRASIL.....	26
5.1 A ANÁLISE DOS INDICADORES DE FOME E DESNUTRIÇÃO.....	30
5.2 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA.....	33
5.3. POBREZA E DESIGUALDADE.....	37
6. A RETOMADA DO DEBATE SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR.....	43
6.1. O PROJETO FOME ZERO.....	44
6.2. A VISITA DO RELATOR ESPECIAL DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU SOBRE DIREITO À ALIMENTAÇÃO E AS PREPARATÓRIAS PARA A CONFERÊNCIA DA CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO – ROMA + 5.....	47
6.3. A POLÊMICA SOBRE RECURSOS GENÉTICOS, PROPRIEDADE INTELECTUAL E TRANSGÊNICOS.....	50
7 - COMENTÁRIOS FINAIS.....	56
8. BIBLIOGRAFIA.....	65

RESUMO

A segurança alimentar é tema de amplo debate sobre objetivos prioritários ao planejamento e construção das políticas públicas no Brasil. A questão alimentar não se esgota num campo específico, de modo que as interações necessárias à condução de políticas públicas neste campo são de grande amplitude, envolvendo políticas macroeconômicas, setoriais, redistributivas e regulatórias. Inúmeras experiências de ações e programas voltadas para o fortalecimento da segurança alimentar foram implementadas nas distintas instâncias de governo – central, regional e local, e as organizações sociais, civis, empresariais, setoriais e político-partidárias têm lançado ao debate público diversas propostas de políticas específicas de superação da pobreza e garantia da segurança alimentar no país. Ademais, o Brasil reformulou seu quadro regulatório para o setor agroalimentar, propriedade intelectual para biotecnologias e sementes, acesso e controle à biodiversidade; organizações de defesa do consumidor lutaram pela proibição da comercialização e pela exigência da rotulagem de alimentos transgênicos. O trabalho historia o debate e a experiência brasileira no âmbito federal, apresentando a visão da autora sobre o sentido e os objetivos da segurança alimentar no país.

Palavras-chave: Segurança alimentar; Políticas públicas; Desigualdade; Desnutrição; Pobreza; Alimentos transgênicos.

ABSTRACT

Food security is a concept debated as a parameter for public policies planning and management in Brazil, and can take different meanings related to the combination of natural and economic factors and political interests. The "food question" is a wide field of policies, so its management involves macroeconomic, sector, redistributive and regulatory policies. Countless programs, projects and actions to strength food security were implemented at the central, and regional spheres of government. Social, non governmental, business and partidary organizations took place on public debate, so they offer different proposals of specifical politics to overcome poverty and assure the food security in the country. Besides, Brazil reformulated its legislation related to agrofood sector, intellectual property to biotechnologies, and biodiversity control and access. Consumers defense organizations fough for commerce prohibition and label of transgenic food. The paper presents this debate and the brazilian experience at federal level and the author's point of view concerning food security meaning and objectives in Brazil.

Key Words: Food security, Food safety; Public policies; Inequality; Undernutrition; Poverty; Transgenic food.

1 – INTRODUÇÃO²

Nas últimas décadas, a segurança alimentar vem se constituindo em um tema recorrente no país, provocando amplo debate, público e governamental, sobre os objetivos e critérios prioritários para o planejamento e construção das políticas públicas para implementá-la no território nacional. Regidos pelo ciclo político-eleitoral, os debates variam de intensidade nas diferentes instâncias de governo, tendo em vista as demandas provindas das organizações sociais nacionais e também as pressões de ordem internacional.

No período, inúmeras experiências de políticas e programas voltados para o fortalecimento da segurança alimentar da população têm sido implementadas nas distintas instâncias de governo – central, regional e local. Paralelamente, as organizações sociais, civis, empresariais, setoriais e político-partidárias têm lançado ao debate público diversas propostas de políticas específicas de superação da pobreza e garantia da segurança alimentar.

Os dramas da fome e da desnutrição, de ampla recorrência histórica, constituem problemas crônicos de insegurança alimentar enfrentados pela população, fortemente associados à pobreza e à desigualdade distributiva estrutural de nossa sociedade. Ademais, o desenvolvimento científico e tecnológico, permanentemente incorporado à estrutura de produção e consumo de alimentos, adiciona a cada dia novos riscos e incertezas a estes ‘velhos’ problemas, tais como as preocupações com a qualidade sanitária e nutricional dos alimentos e as relacionadas à conservação e controle dos recursos fitogenéticos.

As questões relacionadas à pobreza e à insegurança alimentar estão acima de tudo vinculadas às noções da cidadania e de Direitos Humanos,

² Agradecimentos ao pesquisador Bruno Pessanha, pela revisão e comentários.

construídos ao longo do processo histórico dos Estados-nação. Os direitos sociais, entre os quais figura o direito à alimentação, integram a segunda geração dos direitos humanos, ligada ao fortalecimento do ideário de igualdade e solidariedade seja entre os indivíduos -cidadãos dos Estados Nacionais, seja ultrapassando estas fronteiras e se transformando num direito e numa reivindicação universal, dos cidadãos do mundo globalizado (Bobbio:1992).

Nesta perspectiva, os problemas de pobreza e da fome vêm se tornando incômodos e inaceitáveis face ao processo histórico de universalização da solidariedade e de igualdade como elementos fundantes da noção de cidadania, de modo tanto vertical - entre as diferentes classes ou estratos sociais de uma nação, como horizontal - entre os diferentes povos e nações.

O artigo pretende historiar as políticas voltadas para a garantia de acesso aos alimentos, inseridas no bojo das ações voltadas para a garantia da segurança alimentar, implementadas pelo governo federal no Brasil nas últimas décadas, e tecer considerações tanto sobre os distintos conteúdos que a expressão pode assumir, a depender dos interesses e visão do mundo dos atores políticos, que se apropriam da expressão, quanto acerca das concepções e propostas de políticas decorrentes das diferentes visões.

Para tal, apresenta primeiramente um breve histórico das políticas alimentares implementadas na esfera federal de governo nas décadas de 70 e de 80. Em seguida, traço um painel das propostas de políticas públicas de acessibilidade alimentar apresentadas pela sociedade brasileira na década de 90, e sintetizo diretrizes das políticas implementadas na esfera do governo federal no período. A persistente permanência das situações de pobreza, a despeito das ações implementadas, mostra-se no painel da insegurança alimentar no Brasil, construído através de indicadores de insuficiência alimentar, pobreza e desigualdade amplamente divulgados, demonstra a necessidade de retomada da discussão sobre o tema, de modo que as novas proposições de políticas, ressurgentes na década que se inicia, são apresentadas logo a seguir. Ao final, formulo conclusões e comentários acerca dos diferentes conteúdos que a noção de segurança alimentar vem assumindo no debate brasileiro, e suas implicações como eixo norteador de políticas públicas.

2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 70 E 80

Tecendo um histórico rápido das políticas de acessibilidade alimentar no país, cabe lembrar que as análises sobre o problema da fome, bem como o debate acerca das ações necessárias à universalização do acesso aos alimentos e à garantia de um bom estado nutricional para a população, têm longa tradição. Já na década de 40, o trabalho pioneiro de Josué de Castro, *A Geografia da Fome*, inspirou as iniciativas governamentais no setor social, especialmente no campo alimentar e nutricional.

Nabuco e Pessoa (2001) encontram registros de experiências pontuais de políticas de garantia de acessibilidade alimentar direcionada a grupos específicos, tais como os restaurantes populares, implementados desde a década de 40 através do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS; iniciativas mais amplamente difundidas na década de 50 com a criação de restaurantes universitários e empresariais, juntamente com entrepostos e supermercados públicos voltados para categorias funcionais de trabalhadores valorizados pelos sistema corporativo então vigente.

A assistência alimentar in natura às populações em situação de emergência atingidas pela seca no Nordeste intensificaram-se a partir dos anos 60. Tais programas contavam com o apoio do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas, e cestas básicas eram distribuídas aos flagelados, que eram integrados às frentes de trabalho (Cohn:1995)

A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN na década de 70 constitui um marco para as iniciativas públicas neste campo, instituindo um conjunto de programas direcionados às populações em situação de insuficiência alimentar e a grupos específicos em situação de risco - gestantes, nutrizes e crianças; além dos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Em 1976, coube ao II PRONAN a coordenação da política nacional de alimentação e nutrição, que vigorou de 1976 a 1984, abrangendo diversos programas de assistência alimentar e nutricional.

Na década de 80, o Ministério da Saúde deu continuidade, através do INAN, a diversas ações de assistência alimentar e nutricional, com destaque

para os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar – PSA, e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM.

Contudo, no amplo debate suscitado pelo processo de redemocratização sobressaiu a questão papel estatal acerca dos seus objetivos e prioridades. Nesse contexto, os programas voltados para a assistência, inclusive alimentar, a segmentos sociais fragilizados pela pobreza foram intensamente criticados em sua eficiência e eficácia por diversos setores, à esquerda e à direita, da sociedade. Estudos como o de Cohn (1995) e Monteiro (1997), baseados na análise da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNSN, de 1989, indicam que somente 10% dos recursos empregados pelo governo federal atingiram o seu público-alvo.

No conjunto dos programas sociais voltados para os segmentos sociais mais carentes, Cohn (1995) toma os programas de alimentação e nutrição como um exemplo paradigmático do padrão histórico de atuação do Estado no combate à pobreza no país. Para o autor, a atuação estatal no setor refletia os problemas gerais encontrados na implementação de políticas sociais no Brasil, como seletividade e ineficiência; e ainda outros específicos, tais como: fusões de programas e superposição de clientela; expansão da cobertura às custas da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos; em alguns casos, a centralização no nível federal da compra de alimentos; inadequação dos produtos formulados aos hábitos alimentares da população; elevado índice de evasão da clientela atendida; e dificuldades de captação de novos beneficiários.

Quanto à eficácia dos programas governamentais voltados para o controle da desnutrição infantil nas décadas de 70 e 80, Monteiro (1997:2/3) constatou que: a) o número efetivo de beneficiários era inferior àquele previsto nas metas governamentais; b) a ação da suplementação alimentar não se direcionava aos grupos mais pobres e biologicamente mais vulneráveis à desnutrição; c) a inscrição em programas governamentais nem sempre era a garantia do recebimento do alimento; d) a assistência alimentar nem sempre estava associada à prestação de ações básicas de saúde, como seria necessário.

Durante o período em análise, é importante ressaltar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Ministério da Educação, forneceu de

modo contínuo a alimentação diária a todos os alunos matriculados nas pré-escolas e nas escolas de 1o e de 2o graus, matriculados nas escolas públicas e nas instituições filantrópicas de todo o país. Os problemas de continuidade foram reduzidos, a despeito do questionamento de seu formato de implementação à época, excessivamente centralizado.

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado em 1986, visava a distribuição de um litro de leite por dia para famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos com crianças de até sete anos de idade. Conhecido como o “tíquete do Sarney”, por sua vinculação direta à Presidência da República, através da Secretaria Especial de Ação Comunitária, o programa foi muito atacado na época em virtude de problemas na sua implementação, tais como a transformação do cupom em moeda corrente e a competição com as clientela de outros programas (Cohn:1995).

Os tíquetes produzidos pela Casa da Moeda eram distribuídos pelos correios às municipalidades participantes do programa, e entidades comunitárias, às famílias cadastradas, para a compra do produto no comércio varejista. Por sua vez, os comerciantes utilizavam os cupons para o pagamento dos produtores de leite, que recebiam o seu valor em depósito em dinheiro de no Banco do Brasil. O programa teve um crescimento acelerado com forte repercussão na demanda de leite no país, contribuindo para um crescimento de 20,4% na produção leiteira e de 94 litros/ano, no consumo per capita de leite no período de 1986 a 1990. Graziano da Silva e outros (2002) consideram o programa uma experiência bem-sucedida de incremento da produção com base no incentivo ao consumo, através da criação de uma “moeda de curso forçado” para atender uma necessidade específica.

Importante também foi a criação do Programa de Alimentação do Trabalhador– PAT, em 1976, estruturado na forma de parceria entre o governo, empresários e trabalhadores, com o objetivo de atender às necessidades básicas de alimentação e saúde dos trabalhadores. Desde sua criação, o programa caracterizou-se pelo crescimento estável e contínuo do número de beneficiários, a uma média de 17% ao ano, até 1996. Entretanto, sua cobertura, concentrada nas regiões Sul e Sudeste, restringiu-se apenas aos trabalhadores do mercado formal de trabalho em geral vinculados ao setor público ou às grandes e médias empresas privadas, e concentrada nas regiões Sul e Sudeste no período. (Relatório Brasileiro:1996).

A avaliação dos programas federais de alimentação e nutrição na década de 80, demonstra um desempenho insatisfatório, tendo em vista um conjunto de fatores: ausência de priorização política, insuficiência e interrupção do fluxo de recursos, problemas de gerenciamento, enfraquecimento da capacidade de coordenação e gerenciamento das instituições responsáveis (Peliano:1992, citado por Gasquez: 2002).

Em 1990, a criação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, teve como objetivo a produção de informações que permitissem a detecção, descrição e análise dos problemas alimentares e nutricionais, de modo a identificar o caráter dispersivo da sua distribuição geográfica, e os grupos sociais de risco, bem como as suas tendências no curto e longo prazos, com vistas a subsidiar políticas e medidas de prevenção e correção dos problemas alimentares e nutricionais. A coordenação nacional do sistema ficou a cargo do INAN (Relatório Brasileiro:1996).

Sabe-se que os programas de alimentação e nutrição, inseridos no conjunto de ações assistencialistas do governo federal, vinham sofrendo críticas diversas seja das posições à direita, tendo em vista a ineficiência dos programas *vis-à-vis* ao volume de recursos orçamentares destinados à políticas sociais; seja das posições à esquerda, face à permanência dos privilégios corporativistas no sistema(Draibe:1998). Esses programas foram extintos na sua quase totalidade no governo Collor, sendo, pois, o período entre 1990 e 1992 marcado pela omissão governamental no setor.

O quadro só viria a se alterar novamente em 1993, com o aquecimento das discussões sobre o problema da fome e da pobreza no Brasil, a partir da elaboração do Mapa da Fome pelo IPEA. Essa pesquisa indicou a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de miséria, gerando nova onda de mobilização interna, relançando a questão da segurança alimentar na arena política do país.

3. A SEGURANÇA ALIMENTAR NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Nesta seção, apresentam-se as iniciativas desenvolvidas pelas organizações sociais populares e empresariais para a segurança alimentar. De modo geral, no âmbito das organizações e movimentos populares, a preocupação com o direito ao alimento levou à criação da Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida. A organização pretendeu sensibilizar e mobilizar a sociedade para mudar a realidade de exclusão, fome e miséria do país. Paralelamente, o ponto de vista dos segmentos empresariais integrados ao Complexo Agro-industrial Brasileiro se manifestou através da Associação Brasileira de Agribusiness - ABAG.

A confrontação das propostas de programas de segurança alimentar desenvolvidos pelas organizações mencionadas evidencia divergências sobre o tema. As proposições oscilaram entre o viés econômico-setorial agrícola do enfoque das entidades ligadas ao setor empresarial, e a perspectiva centrada nos direitos sociais das organizações e movimentos sociais rurais e urbanos da sociedade civil.

Neste contexto destaca-se também a proposta de segurança alimentar lançada ao debate pelo chamado “Governo Paralelo”, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, que no início da década de 90 trouxe o tema da segurança alimentar para a agenda política brasileira. Importante notar, o debate atual em torno do tema decorre também de proposta de política elaborada por colaboradores do PT, com o lançamento do Projeto Fome Zero, em 2001.

3.1. A PROPOSTA DO GOVERNO PARALELO DO PT

Divulgado em 1991, o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” tem o mérito de recolocar a questão alimentar na arena política nacional, inserindo-a no campo da luta político-partidária e na disputa pelo conteúdo das políticas públicas voltadas para o setor agroalimentar, abarcando questões relativas à defesa dos direitos de cidadania e à democracia social, razão por que pode ser considerada como um marco na difusão do tema no

país. O documento toma a alimentação como um direito elementar do cidadão e ressalta a necessidade de respostas urgentes à magnitude do problema da miséria e da fome (Marques:1996/39).

O diagnóstico vincula a insegurança alimentar no Brasil tanto a problemas de inadequação da oferta como a de insuficiência de acesso: de um lado, constata-se insuficiência e instabilidade na produção interna de alimentos, atribuídas a distorções da estrutura produtiva concentrada e oligopolizada; de outro lado, indica-se a grande desigualdade na distribuição de renda entre os diferentes segmentos sociais como fator gerador da incapacidade de acesso aos alimentos de parcela expressiva da população (Marques:1996).

No documento, a segurança alimentar é tomada como um princípio norteador no conjunto articulado de políticas públicas especificamente direcionadas às questões de emprego e salários, agricultura e reforma agrária. Tendo em vista a conjuntura econômica altamente inflacionária prevalecente no período, o documento dá grande destaque ao problema do aumento dos preços dos alimentos, atribuindo-o a fatores como incorporação intensiva de insumos e equipamentos industriais na agricultura; elevado grau de beneficiamento dos produtos; e o controle oligopólico da produção industrial de alimentos e da distribuição varejista (Marques: 1996/41).

Entre as recomendações, destaca-se a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que teria a função de articular as ações dos diversos organismos governamentais, juntamente com a participação de entidades da sociedade civil. Propugnava-se a ação governamental integrada em quatro esferas: a) recuperação de emprego e salário; b) estímulo à produção agrícola e agro-industrial; c) intervenção governamental direta de caráter assistencial nos segmentos populacionais menos favorecidos; e d) implantação de mudanças estruturais de médio e longo prazo na direção de um novo modelo de desenvolvimento (Marques:1996).

O conjunto de ações recomendadas pretendia enfrentar o problema da insegurança através de profundas transformações na sociedade brasileira, rompendo com os mecanismos de dominação política e de reprodução da desigualdade sociais. Cabe lembrar que, obviamente, as proposições do Governo Paralelo não foram implementadas pelo governo Collor, mas, posteriormente, contribuíram para a constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, do governo Itamar (Marques:1996).

3.2. A VISÃO DA AÇÃO DA CIDADANIA, CONTRA A MISÉRIA, A FOME E PELA VIDA

No âmbito das organizações e movimentos “populares”, a preocupação com o direito ao acesso ao alimento motivou a criação da Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida, cujo principal desdobramento propiciou condições para a continuidade das ações das entidades que se vincularam ao Movimento Pela Ética na Política.

A organização buscava sensibilizar e mobilizar a sociedade para a realidade de exclusão, fome e miséria existentes no país, com base no Mapa da Fome, de 1993, que contabilizou a existência de 32 milhões de brasileiros em situação de miséria. Na sua fase inicial, a Ação da Cidadania buscou sensibilizar a sociedade para o problema incentivando a criação em todo o país de comitês de solidariedade, organizados por setores da sociedade organizada, tais como sindicatos, universidades, igrejas, organizações não governamentais etc. Os comitês buscavam soluções imediatas para os que passam fome na campanha "A fome não pode esperar", lançada oficialmente em 23 de junho de 1993 (I Conferência Nacional:1995).

Ao final de 1993, a organização contava com cerca de 3.500 comitês. As estimativas são de que existiam mais de 5 mil comitês operando em todo o país em 1994. O principal resultado da organização social e da forte mobilização popular para o problema da fome e da miséria neste campo foi a constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, no governo Itamar Franco (I Conferência Nacional:1995/12-13).

Em fases posteriores, a Ação da Cidadania procurou incentivar ações mais efetivas por parte da sociedade e do Estado na tentativa de solucionar ou, ao menos, mitigar os problemas, mediante iniciativas como a "Campanha do Emprego" e a "Campanha pela Reforma Agrária", buscando compromisso público, engajamento concreto, e controle social sobre a atuação dos poderes na questão da Segurança Alimentar para o país.

Em 1994, destacou-se no cenário político a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – 1 CNSA, com a participação de cerca de 2000 representantes da sociedade civil e dos governos municipais, estaduais e federal. A Conferência teve como objetivo discutir propostas para solucionar o

problema da fome e do desemprego, buscando construir um plano de políticas de ação integradas, de médio e longo prazo. (I Conferência Nacional:1995/13):

Representando preponderantemente a visão da Ação da Cidadania, o documento final da Conferência consubstancia uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, em que o conceito de segurança alimentar está estreitamente vinculado aos direitos sociais e à consolidação da cidadania.. Assim, na proposta, a expressão segurança alimentar assume um conteúdo abrangente, quase um sinônimo de política social, no qual incluem-se diretrizes de políticas diversificadas, voltados para distintos setores e temas, tais como questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, participação popular e democratização da gestão, e alimentação e nutrição. (I Conferência Nacional:1995/128).

A Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, constituída por um grande e diversificado conjunto de organizações sociais distribuídas pelo território nacional, pretendia, pois, constituir-se num movimento social democrático e emancipatório, cujo êxito implicava intenso envolvimento por parte da sociedade. Entretanto, a gradual redução da participação popular nas suas Campanhas restringiu a capacidade de pressão da organização, contribuindo também para o deslocamento do tema da segurança alimentar da cena política. Todavia, a entidade acabou por atuar mais como uma organização privada que mobiliza recursos para ações sociais de cunho filantrópico (Pessanha:1998).

O fato é que a adesão social espontânea e significativa limitou-se às campanhas iniciais da Ação da Cidadania, quando se buscava uma ação assistencial imediata. Nas etapas posteriores, quando se pretendia uma ação pública voltada para a solução de problemas estruturais geradores da fome, da miséria e da exclusão social, houve um refluxo tanto da participação popular como das organizações sociais, restringido-se a participação nas campanhas a um conjunto de organizações da sociedade civil. Ficou evidente, assim, que a participação espontânea da população circunscreve-se, em geral, às campanhas sociais de natureza caritativa.

3.3. A POSIÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS

O ponto de vista do empresariado ligado ao Complexo Agro-industrial Brasileiro está contido no livro “*Segurança Alimentar, uma Abordagem do Agribusiness*”, lançado em 1993, que apresenta a definição de segurança alimentar da Associação Brasileira de *Agribusiness* – ABAG³. A diretoria da entidade era presidida por representante da Agroceres S.A., e integrada por representantes da Sadia Concórdia S.A e da Federação das Cooperativas de Trigo. O Conselho Administrativo era composto por representantes de segmentos empresariais ligados ao campo agrícola: indústrias de fertilizantes, indústrias de agrotóxicos, indústria de máquinas pesadas, indústria de sementes, cooperativas, grandes produtores, indústria de alimentos e fibras, supermercados, importação e exportação, bancos e bolsas, universidades e instituições de pesquisa, empresas de comunicação (Abag:1993).

A ABAG apresentou um enfoque setorial e economicista da segurança alimentar, apostando na capacidade do sistema econômico garantir a toda a população o acesso aos alimentos, e cabendo ao sistema agroalimentar assegurar o suprimento necessário à dieta saudável de toda a população.

A entidade reivindicava a intervenção estatal na defesa dos interesses do setor agro-industrial modernizado, voltado para a segurança alimentar. O Estado deveria atuar de modo a dinamizar a modernização do setor agro-industrial, garantindo-se assim a segurança alimentar. Há a ratificação do modelo tradicional de modernização agrícola como via de atendimento à demanda por alimentos, que se faria através do da elevação da produtividade agrícola pela inovação tecnológica no setor, sendo que o incremento da área plantada permitiria a geração de emprego e renda na agricultura. Neste sentido, a proposição de política de segurança alimentar da ABAG é quase um sinônimo de política setorial agrícola (Abag:1993).

A ABAG condiciona, pois, o alcance do estágio de segurança alimentar no Brasil ao fortalecimento e modernização do agribusiness, através da intervenção ativa do Estado na agricultura e no setor agro-industrial, de modo a

³ A entidade iniciou oficialmente suas atividades em 6 de maio de 1993, em cerimônia ocorrida no Auditório Nereu Ramos, no Congresso Nacional. (ABAG:1993).

reduzir as disparidades na distribuição pessoal e regional da renda, gerar empregos e fortalecer o interior do país. Desse modo, investir na segurança alimentar era sinônimo de investir no agribusiness. (Abag:1993/160). Por tudo isso, para Marques (1996), a noção de segurança alimentar da ABAG nada mais é do que instrumento de legitimação do discurso patronal moderno do complexo agro-industrial brasileiro.

4. PROGRAMAS E PROPOSTAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO PERÍODO RECENTE

Como foi sublinhado, o início da década de 90 é marcado pela quase extinção dos programas de alimentação e nutrição no país, já que o governo Collor manteve somente o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ainda que extremamente enfraquecido, e a distribuição de cestas de alimentos, através da utilização de estoques públicos de alimentos em risco de deterioração (Valente:1998).

Entretanto, o debate sobre a segurança alimentar ganhou amplitude nacional logo no início dos anos 90, em virtude de várias iniciativas sob égide da Ação da Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida, que levaram à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) no governo Itamar. Posteriormente, as ações voltadas para o campo da alimentação e nutrição foram reformuladas tendo em vista a implementação do Programa Comunidade Solidária, no governo Fernando Henrique. Neste período, adquire importância o documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, reunida em Roma em 1996, tendo em vista os seus desdobramentos até o presente momento.

4.1. O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR

consolidar uma parceria entre o Estado e a sociedade organizada para buscar alternativas de propostas para a erradicação da fome e da miséria no país.

Durante o biênio 1993/94, as ações estimuladas pelo CONSEA visaram cinco linhas básicas de ação: a) a racionalização e melhora do desempenho dos programas institucionais de alimentação e nutrição; b) o apoio ao programa de assentamento de trabalhadores rurais; c) o apoio à geração de emprego e renda, sendo o ano de 1994 batizado de “Ano do Emprego”; d) a mobilização de ações em prol da criança e do adolescente; e e) a organização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar – I CNSA (Comunidade Solidária:1997).

Ao final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - I CNSA, o Em 1993, já no governo Itamar Franco, dá-se a constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, criado em resposta à forte mobilização popular para o problema da fome e da miséria. De início, o CONSEA incorporou as linhas básicas explicitadas na Proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar desenvolvida anteriormente pelo Governo Paralelo abrindo a possibilidade de participação de representantes da sociedade civil organizada.

O CONSEA foi concebido como um organismo de consulta e de coordenação de políticas da Presidência da República, do qual participavam representantes do governo e da sociedade, tendo como objetivo prioritário Conselho avaliou o resultado das ações governamentais no biênio. De modo geral, os resultados das ações implementadas pelo CONSEA são considerados pouco significativos, o que pode ser parcialmente atribuído ao curto período de sua existência – cerca de 2 anos. Contudo, o documento concluiu que o governo não conseguiu consolidar as bases de uma política nacional de segurança alimentar, tendo em vista tanto a gestão das políticas sociais nitidamente prejudicada devido à priorização dada a condução da política econômica de estabilização (I Conferência Nacional:1995/125).

Em dezembro de 1994, o CONSEA lançou o documento 'Diretrizes Para Uma Política Nacional De Segurança Alimentar – As Dez Prioridades', elaborado com base nas contribuições da I Conferência Nacional de CNSA, sendo entregue pelos conselheiros ao então presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (Diretrizes:1994).

O documento propôs três eixos e dez prioridades de ação para orientar a elaboração de uma política nacional de segurança alimentar:

- a) **eixo 1** - ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar, compreendendo as seguintes prioridades: 1: orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda; 2: aumentar a disponibilidade de alimentos; 3: reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;
- b) **eixo 2** - assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, envolvendo as prioridades: 4: combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil; 5: proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil; 6: fortalecer o programa de alimentação do trabalhador – PAT; 7: ampliar o programa de alimentação escolar; 8: proteger outros grupos específicos:
- c) **eixo 3** - assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, através das prioridades: 9: garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos; 10: estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Considerado o produto mais avançado do CONSEA, o documento avança na compreensão do conteúdo político da insegurança alimentar tendo em vista a insuficiência de acesso aos alimentos, e do papel integrado do Estado e da sociedade na sua superação, destacando a importância do desenvolvimento econômico e da distribuição de renda na melhoria das condições de alimentação e nutrição da população. (Pessanha:1998).

A dificuldade inicial enfrentada pelo Conselho na implementação dos seus objetivos e diretrizes derivou da incipiência do órgão à época, cujo período de existência, de cerca de dois anos, pode ser considerado curto para

a avaliação de resultados da implementação de uma experiência inovadora de gestão de políticas públicas (Pessanha:1998).

Ademais, registram-se também problemas relacionados à legitimidade de sua atuação em virtude de seu formato organizacional não convencional, já que o CONSEA propunha-se a defender segmentos sociais não organizados, além de dirimir conflitos de competência internos, entre os integrantes egressos da sociedade civil e os representantes do governo. Do ponto de vista de seus sucessores, o CONSEA “não soube como traduzir, institucionalmente, as demandas sociais, cujas representação políticas são indiretas e imperfeitas, dado que os potenciais beneficiários são, em sua imensa maioria, excluídos, inclusive do processo de representação.” (Comunidade Solidária: 1996).

Além disso, o Conselho teve dificuldades em garantir a efetiva implementação de políticas não exclusivamente assistenciais, que permitissem alterar de modo significativo a situação de pobreza, tendo em vista as disputas intragovernamentais por recursos, bem como encontrou obstáculos para definição das prioridades e estratégias de políticas face à conjuntura econômica nacional vigente, marcada pelo processo inflacionário (Resende:2000).

4.2. O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Em 1995, o Programa Comunidade Solidária do governo Fernando Henrique Cardoso foi concebido como um plano de ação de combate à pobreza e à desigualdade. O Programa considerou a pobreza como um problema a ser resolvido com ações de médio e longo prazo, combinadas com ações emergenciais para o atendimento das populações atingidas pela privação. A estratégia visava instituir um novo estilo de gerenciamento de ações públicas na área social, de modo a permitir a descentralização e a integração das ações a nível federal, estadual e municipal, bem como a parceria com a sociedade civil (Peliano e outros:1995/21).

Na perspectiva de seus gerenciadores, a constituição do Programa Comunidade Solidária baseou-se na experiência precedente do CONSEA, uma vez que assumiu e ampliou as suas prioridades. Ocorreu, desta ótica, uma continuidade na orientação das políticas públicas que visavam o enfrentamento

da fome e da miséria, sendo que a atuação do programa não se restringiria ao problema da segurança alimentar, que se constituiu numa parte essencial de sua política. (Comunidade Solidária: 1997).

O governo Fernando Henrique pretendeu articular e coordenar as ações do governo na área social através da atuação conjunta e integrada das diferentes instâncias governamentais com a colaboração das organizações da sociedade; introduzindo novas formas de gerenciamento de programas sociais, numa tentativa de romper com os “velhos” problemas inerentes à implementação das políticas sociais. A estratégia de ação do Programa se articulou em torno de quatro grandes princípios: parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações.

A partir destes princípios e objetivos gerais, foram selecionados sete objetivos específicos prioritários: a) a redução da mortalidade infantil; b) a melhoria das condições de alimentação dos escolares, dos trabalhadores e das famílias carentes; c) a promoção do saneamento básico e da habitação para populações de baixa renda; d) melhorar as condições de vida o meio rural, com o estímulo à agricultura familiar e aos assentamentos rurais; e) o apoio ao desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e f) a geração de ocupação e renda; e a promoção da qualificação profissional; defesa dos direitos e promoção social das crianças e adolescentes (Peliano e outros: 1995/23-24).

Quanto ao espaço geográfico de intervenção, o Programa priorizou os “bolsões” de pobreza s capitais, juntamente com os municípios com índices mais elevados de indigência relativa. A convergência das ações para os municípios mais pobres justificava-se pela escassez de recursos para algumas das ações federais. (Comunidade Solidária:1997).

Resende (2000) chama a atenção para o fato de que, no primeiro ano, os integrantes da Secretaria Executiva atuaram mais como “despachantes de pobre”, tendo em vista os entraves legais e administrativos que dificultavam a adequada implementação dos programas, que diziam respeito a questões como a inadimplência fiscal e a exigência de contrapartida das municipalidades.

Uma análise externa (Ipea, Ibam, Pnud:1998) da eficiência e eficácia do conjunto dos programas da Agenda Básica, no período 1997/98, registrou os

aspectos fortes e fracos da implementação do Comunidade Solidária nos municípios beneficiários selecionados para amostra.

Foram destacados como pontos positivos: a) a ampliação da capacidade de atuação governamental, mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais; b) a potencialização dos resultados, pelo aumento da convergência de programas de combate à fome e à miséria, via implementação simultânea e integrada nos municípios mais pobres; e c) maior agilidade na implementação das ações, devido ao fato de não estar engessada em estruturas administrativas rígidas (Ipea, Ibam, Pnud:1998). Resende (2000) destaca ainda: a) a rede de interlocutores estabelecida em torno dos programas; b) a implementação de parcerias institucionais diversas; c) a flexibilização e a desburocratização dos programas governamentais no combate à fome e à miséria; d) a elaboração e a difusão de documentos e informações diversificadas; e) o processo de capacitação de atores e agentes na esfera municipal.

Como aspectos negativos, passíveis de melhorias, as dificuldades levantadas incidiram sobre os seguintes aspectos: a) a dependência da Secretaria Executiva às unidades gerenciais autônomas, tais como ministérios e secretarias municipais e estaduais; b) a promoção e a regularização de transferência de recursos; c) o grau efetivo de participação social; d) a capacidade da rede de interlocutores e gestores para a coordenação e a convergência das ações em nível local; e) a realização de diagnósticos para adequar os programas às realidades locais e dimensionar as demandas; f) a sistematização de instrumentos e métodos para ampliar e reforçar a convergência e integração de ações; g) o estabelecimento de critérios para a associação dos programas; h) a institucionalização da estratégia Comunidade Solidária para a consolidação da rede de organizações envolvidas; e i) a articulação de outras ações que favoreçam a implementação dos programas da Agenda básica (Ipea, Ibam, Pnud:1998). Resende (2000) indica também como fatores adversos: a) a transferência do órgão Comunidade Solidária para a casa civil da presidência da República, b) a redefinição do papel da secretaria executiva; além de problemas diversos de comunicação e dificuldades de reconhecimento do caráter prioritário dos recursos destinados aos programas da agenda básica.

Deste modo, conclui-se que o Programa Comunidade Solidária deslocou o centro das discussões da fome e da segurança alimentar para a questão da pobreza e as possibilidades de ação integrada dos diferentes atores sociais - público-governamental, civil e privada - como instrumento para a sua superação, já que, no período, o gerenciamento dos programas sociais caracterizou-se pela descentralização das ações a nível federal, estadual e municipal, bem como contou com a parceria com a sociedade civil (Pessanha:1998).

Contudo, é importante ressaltar que, a despeito dos objetivos e da estratégia do Comunidade Solidária, a política macroeconômica prevalecente no período teve como objetivo prioritário a garantia da estabilidade monetária, gerando tensões entre os objetivos econômicos e os sociais da política pública, e a prevalência dos primeiros sobre os demais; nesta conjuntura, o Programa Comunidade Solidária foi relegado a segundo plano, não inserido entre as prioridades governamentais (Pessanha:1998).

Por sua vez, a estratégia do Programa Comunidade Solidária refletiu a tendência geral mais recente de focalização e descentralização da assistência social, já que o Programa direcionou as políticas aos segmentos sociais mais empobrecidos. Entretanto, tal estratégia não conseguiu romper efetivamente com os “velhos problemas” inerentes à implementação de políticas sociais, sendo apropriada e direcionada pelos atores para a geração de dividendos político-eleitorais, passando a atender ao clientelismo assistencialista dos gestores no âmbito local, e servindo ao chamado uso da máquina pública para o fortalecimento das bases locais da aliança partidária no poder na esfera federal. Neste sentido, cabe ressaltar que as principais críticas à re-articulação institucional no campo das relações Estado-sociedade civil quando da criação do Programa Comunidade Solidária, dizem respeito justamente ao deslocamento e desarticulação das alianças e parcerias consolidadas anteriormente no âmbito do CONSEA (Pessanha:1998).

Cumprir informar que, em janeiro de 1999, o governo federal reorganizou a sua estratégia de atendimento a grupos socialmente vulneráveis, com a extinção do Comunidade Solidária e a redistribuição de suas competências entre dois grandes eixos, com a constituição do Projeto Alvorada, voltado para o combate à pobreza, e da Comunidade Ativa, focada na indução do desenvolvimento local integrado e sustentável.

Coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social, o Projeto Alvorada objetiva a articulação e a coordenação de diversas ações e programas nacionais, particularmente nas áreas de saúde, educação e de geração de renda, capazes de melhorar as condições de vida de populações carentes e localizadas nas regiões mais pobres do país; bem como o fornecimento de reforço financeiro aos programas prioritários, que passam a ser objeto de gerenciamento intensivo (Ipea:2002).

Já a Comunidade Ativa, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, pretende induzir o desenvolvimento local integrado e sustentável nas regiões pobres, facultando o surgimento de comunidades capazes de suprir as necessidades locais e de desenvolver suas potencialidades imediatas; despertando vocações locais e o desenvolvimento de potencialidades específicas; e fomentando o intercâmbio externo através do aproveitamento das vantagens locais (Ipea:2002).

Por fim, cabe destacar que, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, o governo federal passou a implementar diversos programas de garantia de renda mínima voltados ao atendimento a grupos socialmente vulneráveis, entre os quais uma modalidade de bolsa alimentação. Com essa medida assume publicamente a intenção de implantação de um sistema de proteção social com base em programas de garantia de renda mínima (Pessanha:2002).

4.3. O RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO PARA A CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO

Em 26 de abril de 1996, o governo federal instituiu o Comitê nacional responsável pela preparação do documento do governo brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, a se realizar naquele ano em Roma. O Comitê foi constituído por representantes do governo federal, das universidades públicas e das organizações da sociedade (Relatório Brasileiro:1996).

Logo no início o documento afirma o acesso à alimentação como um direito humano em si mesmo, sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar a sua negação, seja de ordem econômica ou política. Além disso,

avança na compreensão do conjunto de fatores geradores de insegurança alimentar no país, bem como nas proposições de ações e políticas integradas para a sua superação, através indicação de seis requisitos para a segurança alimentar: a) crescimento econômico com equidade, b) abastecimento pleno, c) comércio internacional justo, d) reforma agrária e produção em base familiar, e) segurança alimentar com modelos sustentáveis, e f) alimentos seguros e práticas alimentares sustentáveis (Relatório Brasileiro:1996)

O documento apresenta um conjunto de recomendações para ações futuras de modo a nortear a implantação de uma política nacional e internacional agroalimentar. Entre aquelas, registra-se que o papel a as prioridades da política macroeconômica e das políticas setoriais não pode ser definido exclusivamente por uma lógica econômica estrito senso, devendo se orientar por objetivos sociais e por uma visão de desenvolvimento pautada na eficiência econômica, na equidade social, na sustentabilidade ambiental, na universalização da cidadania e no fortalecimento da democracia. Tais objetivos implicam avançar na direção de políticas universais associada a uma visão de Estado social (Relatório Brasileiro:1996/41).

Ademais, ressalta-se que a segurança alimentar somente poderá ser assegurada mediante o planejamento convergente de um conjunto de políticas articuladas e voltadas para o desenvolvimento humano; implementadas com articulação intragovernamental e em parceria com a sociedade, com descentralização política, administrativa e financeira, com base em prioridades definidas localmente (Relatório Brasileiro:1996/41).

As recomendações objetivam, pois, implementar, a partir da perspectiva macroeconômica, o desenvolvimento econômico sustentável, com equidade, geração de renda e de ocupações produtivas urbanas e rurais. Adicionalmente, são tecidas recomendações relativas à contribuição de diversas políticas setoriais para a segurança alimentar: agrárias e de desenvolvimento rural; agrícola e de abastecimento alimentar; pesquisa agropecuária, sustentabilidade e biodiversidade; comércio internacional; qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos; e nutrição, saúde e assistência alimentar a grupos populacionais determinados (Relatório Brasileiro: 1996).

Do documento, infere-se que o comitê teve intensa participação das organizações sociais populares e reduzida participação por parte das organizações empresariais. Esta constatação é corroborada pelo depoimento

do Relator do Comitê, que confirmou a grande contribuição da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, do Instituto de Defesa do Consumidor, da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais, e do Forum Nacional da Ação da Cidadania, em contraste com o pequeno interesse das demais representações. Isto indica que o conteúdo do relatório reflete mais as posições das organizações sociais populares *vis-à-vis* à posição das organizações empresariais quanto aos objetivos e prioridades de uma política de segurança alimentar nacional ou internacional (Relatório Brasileiro: 1996).

Entre os representantes de instituições governamentais, a participação mais constante veio dos participantes ligados aos Ministério da Agricultura e das Relações Exteriores, ao lado dos representantes das Universidades (Relatório Brasileiro: 1996).

Cumprir registrar que o documento final não representou um consenso entre os participantes da elaboração, permanecendo divergências entre os representantes das diversas agências governamentais e das organizações da sociedade civil ligadas ao Comitê. Esse dissenso foi confirmado pelo discurso oficial da Comissão Brasileira na Cúpula Mundial da Alimentação, através da palavra do Ministro da Agricultura Arlindo Porto que desconsiderou o Relatório Nacional Brasileiro, pronunciando-se a favor do livre comércio no mercado mundial de alimentos, afirmando textualmente que “o Brasil acredita que maior liberalização do comércio agropecuário promoveria, decisivamente, a segurança alimentar mundial” (Pessanha:1998)

5. PANORAMA DA INSUFICIÊNCIA DE ACESSO ALIMENTAR NO BRASIL

Tratar das questões específicas da segurança alimentar como garantia de acesso universal aos alimentos exige determinar primeiramente as relações entre a carência alimentar e pobreza, bem como de suas definições e diferenciações.

A insuficiência alimentar implica não somente na carência de macronutrientes – energia, proteína, carboidratos, gordura, etc – como também de micronutrientes – vitaminas e minerais – indispensáveis às funções vitais do

organismo humano. A subnutrição pode se manifestar de forma parcial e persistente no tempo, levando a desnutrição, ou na forma aguda de absoluta escassez de alimentos, gerando à inanição.

Na situação de pobreza, o indivíduo experimenta, objetiva e subjetivamente, carências sociais, econômicas, políticas e culturais, passando por um processo de exclusão e ruptura de laços sociais, no qual as noções de cidadania, igualdade e direitos sociais ficam fragilizadas. A esfera econômica tem um papel decisivo na geração da pobreza, pois o acesso ao trabalho é o instrumento mais importante para a distribuição de renda e a integração social às diferenças no acesso aos benefícios do desenvolvimento se distribui desigualmente entre os diferentes segmentos e categorias sociais, acentuando as diferenças culturais, étnicas, de gênero, de idade, situação ocupacional e de domicílio inerentes aos países.

Entretanto, a situação de pobreza envolve não apenas aspectos objetivos, tais como renda, tamanho da família, situação ocupacional, condições de habitação, acesso aos alimentos e aos serviços de saúde e educação, capacidade de inserção em redes sociais, organização produtiva e mobilização política; como aspectos subjetivos, que se referem às opiniões ou os sentimentos das pessoas sobre quais seriam os padrões mínimos de satisfação das suas necessidades como indivíduos. Deste modo, a pobreza não se resume à privação de rendimento, é também a negação de escolhas e de oportunidades para viver uma vida digna.

Quanto às relações entre a subalimentação e a pobreza, ambos os problemas podem ocorrer conjunto ou em separado, sendo que os dois fenômenos que mais se aproximam são a desnutrição e a pobreza. Isto porque um bom estado nutricional exige o atendimento de um leque bastante extenso de necessidades, que incluem não apenas a disponibilidade de alimentos, incluindo a diversificação e a adequação nutritiva da dieta; como também educação e conhecimentos básicos de higiene, condições salubres de moradia, incluindo saneamento básico; e acesso aos serviços de saúde; sobretudo na infância.

A relação entre a fome e a pobreza é demonstrada por ocasião da construção de indicadores sociais. Os parâmetros objetivos de pobreza podem ser calculados tendo como ponto de partida parâmetros alimentares e

nutricionais, pois o acesso aos alimentos básicos para uma existência digna é um indicador básico para o cálculo da linha de pobreza.

As diferentes situações de insuficiência nutricional auxiliam o entendimento da relação entre a subalimentação e a pobreza. A primeira classe de privação alimentar é a fome crônica vinculada à pobreza, que explicita a interação entre ambos os fenômenos. A fome em momentos críticos da vida e a fome sazonal tem um forte caráter econômico embutido, e manifestam a forte conexão fome-pobreza, evidenciando que os grupos mais vulneráveis a estas situações são aqueles mais desprovidos de recursos. A fome aguda relacionada a situações de escassez absoluta que exigem a ajuda humanitária, pode atingir a todos os habitantes de uma determinada região de modo igualmente nocivo, mas de modo geral a 'capacidade de saída' de uma situação de emergência é diretamente proporcional aos recursos disponíveis aos indivíduos, incluindo aí os recursos econômicos.

O fenômeno da pobreza rural, por sua vez, se torna um paradoxo social, pois nestes casos os seres humanos vivenciam a fome em meio à abundância na produção de alimentos, tendo em vista a indisponibilidade dos meios produtivos e/ou financeiros para obtê-los. De modo geral, ressaltam-se como fatores geradores e determinantes da pobreza rural: 1. a estrutura e o nível de crescimento econômico, bem como o grau de concentração de renda e de desigualdade dos países; 2. a inserção produtiva, a posição relativa e a estratégia dos países frente ao processo de globalização da economia mundial; 3. a importância e a prioridade atribuída pelos governos ao bem-estar e à promoção social de seus cidadãos; 4. a importância atribuída pelos governos à agricultura e ao desenvolvimento rural na definição de seus objetivos estratégicos de políticas; 5. a estrutura fundiária dos países; 6. as características do processo de modernização agrícola dos países; 7. a disponibilidade e o acesso aos recursos hídricos; 8. o capital social das famílias e das comunidades rurais; 9. o grau de pluriatividade das famílias (Pessanha: 2000).

É necessário destacar a forte conexão entre a garantia de acesso aos alimentos e os demais conteúdos da segurança alimentar, tendo em vista que os problemas de desigualdade e de distribuição subjazem a todos os conteúdos da segurança alimentar, não se restringido somente à garantia de acesso. Tais diferenças se manifestam seja em relação a estratos sociais e

segmentos populacionais, seja em relação entre países, blocos de países, regiões e localidades.

Isto porque a insuficiência de oferta permanente para grupos específicos remete às questões de desigualdade de acesso. Primeiramente, é possível inferir que nos casos agudos de escassez de oferta por desastre natural ou crise institucional, a população com menor capacidade de mobilização de recursos sofrerá com mais intensidade os problemas de desabastecimento.

Além disso, os problemas de contaminação e baixa qualidade dos alimentos atingem mais freqüentemente os estratos populacionais menos favorecidos. Cabe registrar que as normas de controle sanitário para a produção, distribuição e consumo de alimentos são mais rigorosas nos países mais desenvolvidos.

Por fim, os problemas ligados à conservação da base genética vêm se acentuando pela expansão da degradação ambiental e do cultivo de variedades comerciais nas regiões de maior diversidade genética, localizados nos países do Sul. É evidente que as ações voltadas para a conservação destas espécies exigem recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos que são mais escassos nestes países. É importante ressaltar também que parte da degradação ambiental se faz pelas populações locais em situação de pobreza, na busca da sobrevivência no curto prazo. A conservação das espécies silvestres e variedades locais vincula-se, portanto, à melhoria das condições de vida e à educação ambiental destas populações.

No Brasil, o principal problema de insegurança alimentar que se apresenta é o de insuficiência de acesso, causado basicamente pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país, haja vista que o alto grau de desenvolvimento da sua estrutura econômico-produtiva. As análises demonstram que “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres” (Paes de Barros e outros: 2001), com uma intensa desigualdade de renda, tanto no que se refere à distribuição pessoal, à renda do trabalho, e à distribuição setorial e interregional, bem como uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.

Por sua vez, os indicadores de fome e de desnutrição demonstram que o maior problema a ser enfrentado é o da desnutrição crônica na população infantil. A desnutrição infantil não se distribui uniformemente pelo território

brasileiro; pois as populações rurais se encontram em desvantagem quando comparadas com as residentes em áreas urbanas; e as regiões Norte e Nordeste em relação as regiões do Centro-Sul. Houve a redução dos índices de desnutrição infantil durante as décadas de 70 e 80, sendo que o modesto declínio das elevadas taxas de desnutrição ainda encontradas nas áreas rurais do país, em particular no Nordeste, é o dado mais preocupante da atualidade (Pessanha:1998).

Cabe ressaltar que há uma forte relação entre os problemas da insuficiência alimentar e da desigualdade distributiva. A desnutrição infantil se concentra nas regiões mais pobres, onde os indicadores de desigualdade e pobreza se mostram mais intensos, e está altamente associada ao nível de renda das famílias. Tudo isto demonstra que o problema de insegurança alimentar brasileiro é do tipo de insuficiência de acesso, causado basicamente pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país.

5.1 A ANÁLISE DOS INDICADORES DE FOME E DESNUTRIÇÃO

Para traçar o quadro da fome e da desnutrição no Brasil, tomo como os dados coletados nas pesquisas nacionais sobre saúde e nutrição – PNSN, a de 1989 e a de 1996, realizadas pelo IBGE com base nos critérios utilizados pela Organização Mundial de Saúde – OMS [ver Monteiro (1995) e (1997)].

No que se refere ao padrão nutricional da população brasileira no período 70-80, os estudos diagnosticam que, de modo geral, a frequência de indivíduos magros tendeu a ficar abaixo ou muito próxima de 5% nas áreas urbanas, de modo que tais áreas estariam relativamente protegidas de déficits energéticos. Já nas áreas rurais, apenas no Sul do país a proporção de pessoas magras não ultrapassava a fronteira dos 5%. A proporção de indivíduos magros excedia o padrão recomendado pela OMS, atingindo no Centro-Oeste e Sudeste rurais entre 6 e 7% e no Nordeste rural a 9,4%. Tal situação indicava a exposição da maioria da população rural brasileira a graus leves de déficits energéticos. O quadro era mais crítico na região Nordeste, onde a prevalência de valores baixos de IMC se aproximava do limiar que já

caracterizaria a prevalência moderada de déficits energéticos (10%) (Monteiro:1995).

Contudo, a desnutrição infantil assumia maiores proporções no país. Em todas as regiões, a frequência de crianças de baixa estatura excedia em muito a frequência, de 2 a 3%, considerada aceitável pelos padrões da OMS, evidenciando a natureza endêmica da desnutrição infantil e a sua disseminação por todo o país. As crianças desnutridas representavam 15,4% do total da população infantil em 1989 (Monteiro:1995).

Destacava-se também a se distribuição desigual do retardo do crescimento e da desnutrição infantil no território brasileiro, sendo que as populações rurais se encontravam também em desvantagem quando comparadas com as residentes em áreas urbanas. Os contrastes eram mais intensos quando se comparam as regiões Norte (23% de crianças desnutridas) e Nordeste (27,3% de crianças desnutridas) com as regiões do Centro-Sul, cujos percentuais de desnutrição se situavam entre 8,1 e 8,9% da população infantil. Quando se consideravam apenas as áreas urbanas, a prevalência de desnutrição no Norte e no Nordeste era três vezes maior do que nas demais regiões do país (Monteiro:1995).

Nos anos 90, como mostra a Tabela 1, observava-se reduzida frequência de valores baixos da relação peso/altura, confirmando a irrelevância das formas agudas de desnutrição infantil. Entretanto, o índice altura/idade indicava prevalências de déficits antropométricos superiores àquelas encontradas com relação ao índice peso/idade. A evolução do índice altura/idade, que indica a prevalência de retardos de crescimento, declinava em cerca de um terço entre as duas PNSD, passando de 15,7% em 1989 para 10,5% em 1996. Mais uma vez, a redução foi mais acentuada nas áreas urbanas (de 12,5% para 7,8%), do que nas áreas rurais (de 22,7% para 19,0%) (Monteiro:1997).

Tabela 1 - Prevalência (%) de Déficit Antropométricos^a em Menores de Cinco Anos, Brasil, 1996.

ESTRATO	Nº. DE CRIANÇAS ESTUDADAS	ALTURA/IDADE	PESO/IDADE	PESO/ALTURA
Urbano	3.040	7,8	4,6	2,3
Rural	1.016	19,0	9,2	2,6
Total	4.056	10,5	5,7	2,3

Fonte: PNSN/IBGE -1996, extraído de Monteiro (1997).

^a Índices antropométricos aquém de dois desvios padrão da média esperada segundo o padrão de referência NCHS/OMS.

A Tabela 2 indica o declínio da prevalência de déficits de crescimento em todo o país, declínio este ligeiramente inferior à média nacional no Norte (29,6%) e ligeiramente superior no Nordeste (34,4%) e no Centro-Sul (34,9%) (Monteiro:1997).

Tabela 2 - Prevalência (%) de déficits antropométricos^a em menores de cinco anos, Brasil e grandes regiões, 1996.

ESTRATO	NÚMERO DE CRIANÇAS ESTUDADAS	ALTURA/IDADE	PESO/IDADE	PESO/ALTURA
NORTE ^b	456	16,2	7,7	1,2
NORDESTE	1.818	17,9	8,3	2,8
CENTRO-SUL	1.782	5,6	4,0	2,1

Fonte: PNSN/IBGE -1996, extraído de Monteiro (1997)

^a Índices antropométricos aquém de dois desvios padrão da média esperada segundo o padrão de referência NCHS/OMS.

^b Áreas urbanas e rurais de Tocantins e apenas áreas urbanas dos demais estados.

A tabela indica ainda que, na região Centro-Sul a desnutrição infantil tendeu a se constituir num problema essencialmente rural. Na região Nordeste, ao contrário, a prevalência de déficits de crescimento permanece elevada mesmo nas áreas urbanas. Destaca-se que a partir de 1996 a ocorrência de prevalências superiores a 20% circunscreveram-se ao Nordeste rural (Monteiro:1997/7).

Em síntese, os dados da PNDS – 1989 e 1996, indicam o declínio da desnutrição infantil, mas a lenta e pequena queda dos indicadores de prevalência nas áreas rurais nordestinas constitui o principal problema a ser enfrentado pelos governantes brasileiros (Monteiro: 1997/13):

5.2 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA

Em geral, os analistas utilizam critérios de renda objetivos para o dimensionamento da pobreza no Brasil, distribuindo a população brasileira em 3 categorias básicas : a população indigente - o subgrupo mais pobre entre os mais pobres -, cuja renda não permite atender nem mesmo as necessidades alimentares; a população pobre, cuja renda é incapaz de suprir as suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, etc.; e a população não pobre, que evidentemente se situa acima da linha de pobreza (Pessanha:1998).

Na perspectiva amplamente utilizada pelos formuladores de políticas e pesquisadores governamentais brasileiros na década de 90, os pobres são caracterizados fundamentalmente pela baixa renda e conseqüentemente reduzida capacidade de consumo, e também baixo nível educacional, o que limita o seu acesso no mercado de trabalho a postos de baixas qualificação, produtividade e remuneração, constituindo-se assim um círculo vicioso de exclusão. Ademais, é elevada a freqüência de indivíduos ocupados por conta própria, com emprego sem carteira assinada ou não remunerados neste segmento. Contudo, mesmo o trabalhador do setor formal ocupado 40 horas por semana pode estar condenado à pobreza em função do baixo valor do salário mínimo⁵.

Ademais, a pobreza está associada às características do chefe de família. As famílias chefiadas por mulheres, assim como por jovens e por pretos e pardos, são especialmente vulneráveis à pobreza. O tamanho e a estrutura familiar também se relacionam com a pobreza: as famílias numerosas com crianças menores de 10 anos são um grupo de risco (Rocha:1995).

⁴ A este respeito, consultar por exemplo os diversos trabalhos caracterizadores do perfil da pobreza publicados no site do IPEA www.ipea.gov.br por pesquisadores como Rocha e Paes de Barros, entre outros.

⁵Em 1990, na metrópole de São Paulo, por exemplo, a linha de pobreza se situava acima do salário mínimo (ROCHA:1995).

Tabela 3 - Variáveis e Condições Adversas que Expressam a Probabilidade de um Indivíduo ser Pobre no Brasil - 1990.

VARIÁVEL	CONDIÇÃO ADVERSA	PROBABILIDADE
Sexo do chefe de família	Feminino	0,9066
Cor do chefe de família	Preta ou parda	0,9222
Situação na ocupação do chefe da família	Empregado sem carteira ou desempregado	0,8708
Nível de escolaridade do chefe de família	Menos de quatro anos de escolaridade	0,8621
Razão de dependência	Zero	0,1660
Região de residência	Nordeste	0,8729
Estrato de residência	Rural	0,8686
Todas as variáveis	Caso mais adverso	0,9505
Todas menos razão de dependência	Caso mais adverso exceto razão de dependência	0,7157

Fonte: Pessanha (1998); elaboração de ROCHA (1995), a partir da PNAD – IBGE – 1990.

As variáveis que diferenciam claramente as sub-populações pobre e não-pobre sumariadas indicam que quando um indivíduo reúne a totalidade das características adversas identificadas pela autora, a probabilidade deste ser pobre é de 95%. A tabela 3 indica os grupos especialmente vulneráveis, e que portanto devem receber apoio prioritário das políticas públicas de combate à pobreza, tais como as famílias chefiadas por mulheres negras com crianças de menos de 10 anos. O componente locacional sugere mecanismos que privilegiem o combate a pobreza no Nordeste rural. (Rocha:1995).

Em estudo recente, Paes de Barros e outros (2001) dimensionaram a magnitude da pobreza, da indigência e da desigualdade no Brasil, através da análise dos dados fornecidos pela série Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do IBGE. Os resultados da Tabela 4 revelaram que cerca de 14% da população brasileira viviam em famílias com renda inferior à linha de indigência e 34% em famílias com renda inferior à linha de pobreza, no ano em 1999; sendo 22 milhões de brasileiros classificados como indigentes e 53 milhões como pobres.

No decorrer das duas últimas décadas, a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade⁶, com a percentagem de pobres oscilando entre 40% e 45% da população; sendo que o grau de pobreza atingiu seus valores máximos durante a recessão do início dos anos 80, quando a percentagem de pobres em 1983 e 1984 ultrapassou a barreira dos 50%. Já as maiores quedas resultaram dos impactos dos Planos Cruzado e Real, fazendo a percentagem de pobres cair abaixo dos 30% e 35%, respectivamente (Paes de Barros e outros: 2001).

**Tabela 4 - Evolução Temporal da Indigência e da Pobreza no Brasil
1977-1998^a**

ANO	INDIGÊNCIA			POBREZA		
	Percentual de Indigentes	Hiato Médio da Renda	Número de Indigentes (Em Milhões)	Percentual de Pobres	Hiato Médio da Renda	Número de Pobres (Em Milhões)
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1978	21,8	10,2	23,2	42,6	21,0	45,2
1979	23,9	11,6	26,0	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1982	19,4	7,4	23,4	43,2	19,8	52,0
1983	25,0	9,8	30,7	51,1	24,5	62,8
1984	23,6	8,8	29,8	50,5	23,5	63,6
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,9	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,6	45,3	21,8	62,6
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1990	21,4	8,8	30,8	43,8	21,1	63,2
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	14,1	6,0	21,7	32,8	14,7	50,3
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

Fonte: PNADs de 1977 a 1999, extraído de Paes de Barros e outros (2001).

^a As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

⁶ O período mostrou apenas duas pequenas contrações, concentradas nos momentos de implementação dos Planos Cruzado e Real (PAES DE BARROS e outros: 2001), flutuações associadas, sobretudo, à instável dinâmica macroeconômica do período.

A percentagem de pobres declinou de 40% em 1977 para 34% em 1999, o que indica um novo patamar, mais reduzido, do nível de pobreza nacional, ainda que extremamente alto, tendo em vista a manutenção do impacto posterior ao Plano Real. Ainda assim, o número de pobres aumentou cerca de 13 milhões no período analisado, passando do total de 41 milhões em 1977 para 53 milhões em 1999, em decorrência do processo de crescimento populacional.⁷ (Idem).

Estes 53 milhões de pessoas pobres encontram-se heterogeneamente distribuídos abaixo da linha de pobreza, sendo que sua renda média encontra-se cerca de 55% abaixo do valor da linha de pobreza. Já os 22 milhões de pessoas indigentes também estão heterogeneamente distribuídos, mais próximos de seu valor de referência, com sua renda média mantendo-se em torno de 60% abaixo da linha de indigência (Idem).

Os resultados indicam uma melhora aparentemente estável no padrão da pobreza. Contudo, corroboro a opinião dos autores (Paes de Barros e outros: 2001) de que “esse valor continua moralmente inaceitável para a entrada do Brasil no próximo século.”

Por outro lado, é de amplo conhecimento a polêmica sobre a aplicabilidade e a adequação dos indicadores de pobreza, no que se refere à sua utilidade para detectar tendências e refletir a realidade efetiva das condições sociais, tendo em vista a amplitude de questões envolvidas nos conceitos de pobreza e de segurança alimentar. Sem querer aprofundar esta polêmica, é importante apresentar os resultados de recente trabalho desenvolvido pelo Instituto de Cidadania que, fundamentado em metodologia distinta aplicada aos dados da PNAD 1999 e do Censo Demográfico 2000, não somente encontra um número absoluto de pobres superior ao apresentado pelo governo, como também tendência de estabilidade nos indicadores de pobreza na última década. Os dados apresentados na Tabela 5 mostram 44.043 milhões de pessoas vivenciando a situação de pobreza absoluta no Brasil em 1999, dos quais 28.458 milhões residiam em áreas urbanas, enquanto 15.548 fixavam domicílio em áreas rurais.

⁷ A combinação entre as flutuações macroeconômicas e o crescimento populacional fez com que o número de pobres chegasse a quase 64 milhões na crise de 1984 e a menos de 38 milhões em 1986. O final dos anos 80 apresenta uma aceleração no contingente da população pobre e, no período recente, após o Plano Real, cerca de 10 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres.

Tabela 5: Estimativa de Pobres no Brasil - 1999

BRASIL E REGIÕES	Pobres (a)			Não-pobres			População total (b) (1.000)		% pessoas	% famílias
	n° pessoas (1.000)	n° Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	n° pessoas (1.000)	n° Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	Pessoas	Famílias	pobres	pobres
BRASIL	44.043	9.324	38,34	114.180	33.180	327,67	158.223	42.504	27,8	21,9
Metropolitana	9.003	2.067	40,41	38.218	11.210	414,72	47.221	13.277	19,1	15,6
Urbana	8.431	1.949	40,39	37.218	10.928	418,59	45.649	12.877	18,5	15,1
Rural	572	117	40,79	1.000	282	270,80	1.572	400	36,4	29,4
Não-metropolitana	35.040	7.257	37,79	75.962	21.970	282,90	111.002	29.228	31,6	24,8
Urbana	20.027	4.324	40,03	58.399	16.927	309,68	78.427	21.251	25,5	20,3
Rural	15.012	2.933	34,60	17.563	5.044	184,60	32.575	7.977	46,1	36,8

Fonte: Tabulações especiais da PNAD e Censo Demográfico de 2000, extraído de Instituto Cidadania -2001

(a) Pobres: pessoas e famílias com renda per capita até US\$1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

(b) Exclui a população sem declaração de renda e sem declaração de aluguel ou prestação. Exclui empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas.

Entretanto, a despeito de qualquer polêmica, tudo demonstra que os problemas de insegurança e incapacidade de acesso aos alimentos têm dimensões consideráveis, e deve ser altamente priorizado pelos gestores de políticas públicas.

5.3. POBREZA E DESIGUALDADE

O trabalho de Paes de Barros e outros (2001)⁸ fortalece a afirmação de que a intensa desigualdade de renda é o principal determinante da pobreza no Brasil. A evolução do grau de desigualdade de renda ao longo das últimas décadas indica que, a despeito das diversas transformações e flutuações macroeconômicas, a desigualdade permaneceu fortemente estabilizada.

⁸ A análise da desigualdade de Paes de Barros e outros (2001) foi desenvolvida com base nos dados das PNADs, interpretados através de quatro indicadores: a) o coeficiente de Gini; b) o índice de Theil; c) a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres; e d) a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres.

Os indicadores demonstram um elevado grau de desigualdade sem qualquer tendência ao declínio, já que o grau de desigualdade registrado em 1999 é bastante similar ao do início da série, no final da década de 70, como nas Tabelas 6 e 7 (PAES DE BARROS e outros: 2001) .

Tabela 6 - Brasil - Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda - 1977-1999

Ano	Coefficiente de Gini	Índice de Theil	Razão entre a Renda Média dos 20% mais Ricos e a dos 20% mais Pobres	Razão entre a Renda Média dos 10% mais Ricos e a dos 40% mais Pobres
1977	0,62	0,91	27,5	26,8
1978	0,60	0,74	31,3	25,0
1979	0,60	0,74	32,9	25,2
1981	0,59	0,69	24,0	21,8
1982	0,59	0,71	25,6	23,0
1983	0,60	0,73	25,7	23,5
1984	0,59	0,71	23,6	22,4
1985	0,60	0,76	25,5	23,6
1986	0,59	0,72	24,0	22,1
1987	0,60	0,75	27,6	24,4
1988	0,62	0,78	30,9	27,2
1989	0,64	0,89	34,3	30,4
1990	0,62	0,78	31,2	26,9
1992	0,58	0,70	26,7	21,8
1993	0,60	0,77	28,8	24,5
1995	0,60	0,73	28,0	24,1
1996	0,60	0,73	29,8	24,6
1997	0,60	0,74	29,2	24,5
1998	0,60	0,74	28,6	24,2
1999	0,60	0,72	27,2	23,3

Fonte: PNADs - vários anos, extraído de Paes de Barros e outros, 2001.

Nota: Os índices de Gini e Theil medem o grau de desigualdade na distribuição de renda. A distribuição utilizada foi a de domicílios segundo a renda domiciliar per capita.

A despeito da grande estabilidade no grau de desigualdade ocorre uma importante flutuação ascendente ao final da década de 80, já que entre 1986 e 1989 o grau de desigualdade apresenta crescimento acelerado, atingindo níveis extremos no auge da instabilidade macroeconômica de 1989, quando o coeficiente de Gini chega a 0,64 e o coeficiente de Theil a cerca de 0,91; os 10% mais ricos recebem uma renda média cerca de 30 vezes superior à dos

40% mais pobres e a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres alcança o múltiplo de 35 (Idem).

Analisando a década de 90 na Tabela 6 evidencia-se que o maior declínio no grau de desigualdade, pouco relevante, encontra-se entre os anos de 1989 e 1992. O grau de desigualdade nos anos posteriores ao Plano Real é estável e similar ao valor observado em 1993, mas sempre superior ao valor de 1992, sendo que o grau de desigualdade em 1999 é dos mais elevados nas últimas décadas, apenas inferior apenas aos valores observados no final dos anos 70 (1977/78) e 80 (1988/90) (Idem).

Tomado em seu conjunto, o período 1977/99 torna patente a estabilidade da intensa desigualdade de renda que acompanha a sociedade brasileira ao longo de todos esses anos. O coeficiente de Gini, mantém-se também estabilizado no patamar de 0,60. O período revela um panorama de intensa concentração da renda em que os indivíduos que correspondem à parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda média entre 24 e 35 vezes superior aos 20% mais pobres; enquanto que os 10% mais ricos, dispõem de uma renda que oscila entre 22 e 31 vezes acima do valor da renda obtida pelos 40% mais pobres da população brasileira (Idem).

**Tabela 7 - Brasil - Evolução Temporal da Desigualdade de Renda
1977-1999**

Ano	Percentagem da Renda Apropriada pelas Pessoas											
	20% Pobres	mais Pobres	40% Pobres	mais Pobres	50% Pobres	mais Pobres	20% Ricos	mais Ricos	10% Ricos	mais Ricos	1% Rico	mais Rico
1977	2,4		7,7		11,7		66,6		51,6		18,5	
1978	2,1		7,6		12,0		64,1		47,7		13,6	
1979	1,9		7,5		11,9		64,2		47,6		13,4	
1981	2,6		8,6		13,0		63,1		46,7		12,7	
1982	2,5		8,2		12,6		63,7		47,3		13,1	
1983	2,5		8,1		12,4		64,4		47,7		13,5	
1984	2,7		8,5		12,8		63,8		47,6		13,2	
1985	2,5		8,2		12,4		64,4		48,2		14,2	
1986	2,6		8,5		12,9		63,4		47,2		13,8	
1987	2,3		7,9		12,1		64,3		48,0		14,1	
1988	2,1		7,3		11,3		66,0		49,7		14,4	
1989	2,0		6,8		10,5		67,8		51,7		16,4	
1990	2,1		7,3		11,3		65,6		49,1		14,2	
1992	2,3		8,4		13,1		62,1		45,8		13,2	
1993	2,2		7,9		12,3		64,5		48,6		15,0	
1995	2,3		8,0		12,3		64,2		47,9		13,9	
1996	2,1		7,7		12,1		64,1		47,6		13,5	
1997	2,2		7,8		12,1		64,2		47,7		13,8	
1998	2,2		7,9		12,2		64,2		47,9		13,9	
1999	2,3		8,1		12,6		63,8		47,4		13,3	

Fonte: PNADs de vários anos, extraído de PAES DE BARROS e outros (2001).

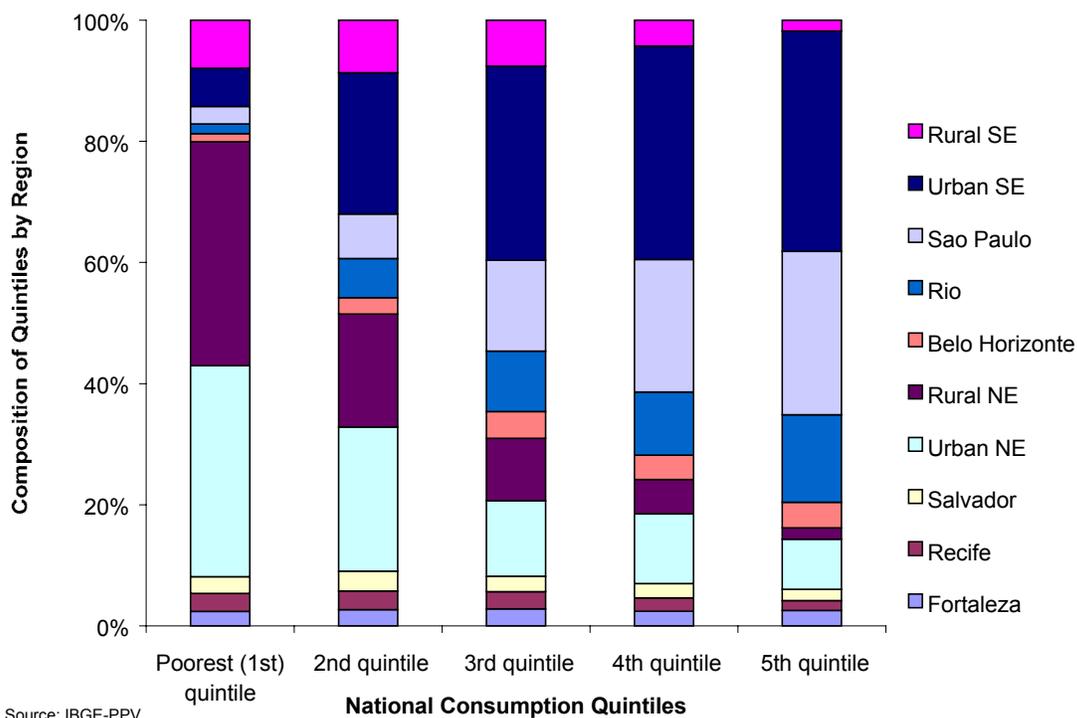
Nota: A distribuição utilizada foi a de domicílios segundo a renda domiciliar per capita.

Por fim, a análise da Tabela 7 ressalta que os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias, sendo que o grupo composto pelo 1% mais rico da sociedade concentra uma parcela da renda superior à apropriada por todos os 50% mais pobres. No outro extremo, os 50% mais pobres da população detêm pouco mais de 10% da

renda, sendo que o grupo dos 20% mais pobres se apropria de somente de cerca de 2% do total da renda (IDEM).

Por sua vez, a análise de Amsberg (2000) baseada nos dados da Pesquisa de Padrões de Vida, PPV-IBGE (1996/1997), que apresenta do perfil de consumo das populações residentes nas regiões Sudeste e Nordeste indica claramente a desigualdade intraregional da distribuição de renda no Brasil.

Gráfico 1: Desigualdade de padrão de renda - Brasil - regiões selecionadas -1996



O gráfico demonstra que, de um lado, a parcela da população brasileira que integra o quintil inferior de renda e consumo, ou seja, os 20% mais pobres, concentra-se fortemente na região Nordeste, principalmente nas áreas rurais. No Sudeste, onde a população mais pobre é relativamente reduzida, estes pobres habitam majoritariamente as áreas rurais. Em contrapartida, a parcela da população que integra o quintil superior de renda, os 20% mais ricos, residem basicamente na região Sudeste, constituindo domicílio preferencialmente nas áreas urbanas.

Del Grossi e Graziano da Silva (2000), em análise elaborada a partir dos dados da PNAD 1998, demonstram nitidamente o hiato entre os níveis de renda das famílias rurais vis a vis as urbanas, particularmente maior no que se

refere as famílias de trabalhadores por conta própria (agricultores familiares⁹) e empregados agrícolas.

A tabela 8 apresenta a composição das rendas médias dos diferentes tipos de famílias extensas rurais¹⁰. Os dados demonstram que as famílias agrícolas têm invariavelmente uma renda média inferior à das pluriativas no que se refere a uma determinada posição na ocupação (empregador, conta-própria ou empregado). As famílias rurais não-agrícolas - tanto de conta própria, como as de empregados - têm uma renda média que é quase o dobro das famílias agrícolas e muito superior também à das pluriativas¹¹. Por fim, destaca-se a participação das aposentadorias e pensões na renda das famílias agrícolas é sempre maior que nas pluriativas e não-agrícolas. No caso das famílias de conta-própria agrícolas essas transferências de Previdência Social representam na média quase 25% ou seja, praticamente um quarto da renda familiar (Del Grossi e Graziano da Silva: 2000).

⁹ Grupo formado basicamente pelas famílias (conforme definido pelo IBGE) que trabalham conta-própria e pequenos empregadores com até dois empregados permanentes.

¹⁰ A tipologia utilizada pelos autores classifica as famílias extensas por local do domicílio (urbano ou rural) e posição na ocupação (empregadores, conta-própria, empregados e não-ocupados). As famílias com pelo menos uma pessoa ocupada foram de acordo com a atividade exercida pelos seus membros na semana de referência em agrícolas, quando todos os membros exerceram atividades agropecuárias como ocupação principal e no caso oposto, foram consideradas não-agrícolas. Foram consideradas pluriativas aquelas famílias onde pelo menos um dos membros exerceu uma ocupação agrícola e outro, uma não-agrícola; ou ainda quando pelo menos um dos membros declarou exercer dupla atividade (ocupação principal e secundária) agrícola na semana de referência. As famílias onde um ou mais membros declarou exercer atividades não-agrícolas tanto na atividade principal como na secundária, foram consideradas famílias não-agrícolas.

¹¹ Os autores explicam esta constatação pela grande heterogeneidade das ocupações rurais não-agrícolas nas distintas regiões do país, pois sob a classificação de conta-própria ou empregados não-agrícolas podem as ocupações mais diversas.

Tabela 8 - Número e Composição das Rendas médias das famílias extensas residentes no meio rural. Brasil, 1998 (R\$ set. 1998)

LOCAL DOMICÍLIO TIPO DE FAMÍLIA	Num. Famílias (1.000)	Renda Média (R\$)	Renda Relativa	Agrícola %	Não- agrícolas. %	Apos/ pensões %	Outras %
TOTAL	41.840	953,69	227	5,5	73,8	15,5	5,2
URBANO	33.994	1.076,29	256	2,6	76,8	15,3	5,3
RURAL	7.846	420,71	100	37,7	41,5	17,3	3,6
Empregadora	307	1.501,67	357	43,2	41,0	9,7	6,1
Agrícola	125	1.164,97	277	78,9	0,0	14,5	6,6
Pluriativo	101	1.555,81	370	53,1	28,6	10,5	7,9
Não-agrícola	81	1.968,95	468	0,0	91,7	4,5	3,8
Conta-Própria	3.603	392,58	93	46,3	34,4	16,9	2,5
Agrícola	1.888	306,57	73	71,2	0,0	25,4	3,4
Pluriativo	1.126	433,88	103	50,5	35,6	11,8	2,1
Não-agrícola	589	588,00	140	0,0	88,9	9,5	1,6
Empregados	3.123	398,25	95	32,1	55,9	9,9	2,2
Agrícola	1.275	264,26	63	87,1	0,0	11,0	1,9
Pluriativo	547	368,47	88	52,1	39,4	7,0	1,6
Não-agrícola	1.300	543,22	129	0,0	87,4	10,2	2,5
Não-ocupados	813	233,90	56	0,0	0,0	85,5	14,5

Fonte: Tabulações especiais da Pnad 1998 para o Projeto Rurbano, julho de 2000

Nota: inclusive as famílias sem rendimento.

6. A RETOMADA DO DEBATE SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR

No decorrer da década de 1990, o tema da segurança alimentar, fundamentado na questão da acessibilidade e do direito ao acesso ao alimento, perdeu a força acabando por ser deslocado do centro dos debates no país.

Na virada do milênio, o tema vem paulatinamente retomando o centro dos debates e reafirmando sua importância na arena política, em decorrência de uma série de eventos que demonstram, de um lado, a permanência dos

“velhos” problemas a ele relacionados, tais como: a) a desigualdade estrutural distributiva de renda e recursos, inclusive alimentares no país e b) a emergência e a crescente percepção social dos “novos” riscos e temores inerentes à qualidade dos alimentos consumidos pela população.

Para o ressurgimento do tema, destaca-se inicialmente o momento estratégico do ciclo político, isto é, o período de campanha eleitoral e de campanha partidária para a chefia do Executivo Federal, que levou ao lançamento do “Projeto Fome Zero”, do Partido dos Trabalhadores, em 2001.

Por sua vez, a recente visita ao país do relator especial da comissão de direitos humanos da Organização das Nações Unidas sobre o direito à alimentação implicou num reposicionamento do governo federal sobre o tema, consubstanciada no documento público “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil” (Ipea:2002). A reunião da “Cúpula Mundial de Alimentação - Cinco Anos Depois”, marcada para o mês de junho de 2002, em Roma, requer esforços institucionais públicos, civis e governamentais, em torno do tema.

Por fim, as questões econômicas, sociais e políticas envolvidas no plantio, produção e comercialização de alimentos transgênicos agregam complexidade ao tema, relacionado à qualidade dos alimentos consumidos pela população e também ao controle, conservação e acesso aos recursos fitogenéticos.

6.1. O PROJETO FOME ZERO

Lançado em 2001, no Dia Mundial da Alimentação (16/10), pelo Partido dos Trabalhadores, o “Projeto Fome Zero” apresenta uma proposta, presumidamente de domínio público e de caráter suprapartidário, de política participativa de segurança alimentar para o Brasil, cujo principal mérito foi estimular a retomada dos debates públicos e de reconduzir o tema da segurança alimentar para a arena política.(Graziano da Silva e outros:2002). O documento aprofunda a abordagem das questões e avança na proposição de políticas, comparativamente à proposta do “Governo Paralelo”, de uma década atrás.

De acordo com a diagnose do projeto, a insuficiência de demanda inibe uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria no país, devido a fatores não estruturais, endógenos ao atual padrão de crescimento e inseparáveis do modelo econômico vigente, como: concentração excessiva de renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego. Tais fatores geram um círculo vicioso causador da fome no país: desemprego, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos ⇒ mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos ” (Fome Zero:2001).

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem três dimensões fundamentais: a) a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores; b) a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e c) a exclusão do mercado da parcela mais pobre da população (Fome Zero:2001).

Para romper esse ciclo perverso da fome é necessária a intervenção do Estado mediante as seguintes ações: a) fomentando a incorporação ao mercado de consumo dos excluídos do mercado de trabalho e/ou dos que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias; b) criando mecanismos, emergenciais ou permanentes, com vistas não só à acessibilidade alimentar à população de baixa renda em situação de vulnerabilidade à fome mas, também, ao crescimento da oferta de alimentos baratos, incluindo o incentivo à produção para auto consumo e/ou de subsistência; bem como à inclusão dos excluídos do consumo alimentar, posto que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano (Fome Zero:2001).

Deste modo, a solução da questão da fome exige um novo modelo de desenvolvimento econômico fundamentado no crescimento com distribuição de renda, possibilitando a ampliação do mercado interno com geração de mais empregos, melhoria dos salários pagos e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo.

No campo específico da garantia da acessibilidade alimentar torna-se fundamental a implementação de ações emergenciais voltadas ao

barateamento do custo da alimentação para a população de baixa renda; conjugadas à assistência direta àquela parcela da população que vivência concretamente a fome (Fome Zero:2001).

Os autores do projeto advertem que há situações de insegurança alimentar diferenciadas na cidade e no campo. A população atingida engloba um contingente significativo de pessoas muito pobres vulneráveis á fome localizado nas grandes metrópoles ou na periferia das pequenas e médias cidades das regiões metropolitanas (Fome Zero:2001).

Isto porque, dada a maior disponibilidade de alimentos nas cidades, parte da população de mais baixa renda encontra nesses locais assistência de organizações não-governamentais, órgãos públicos ou mesmo vizinhos e parentes. Além disso, a grande quantidade de resíduos alimentares encontrados nas cidades permite o acesso de parte dessa população vulnerável à fome a algum tipo de alimento, ainda que de má qualidade.

Já no meio rural, as possibilidades de obtenção de alimentos são menores, por mais paradoxal que esta situação possa parecer. Assim, a solução da fome urbana exige ações distintas daquelas voltadas para a eliminação da fome rural, onde a insuficiência alimentar resulta freqüentemente na redução da massa corpórea da população (Fome Zero: 2001).

As políticas de segurança propostas envolvem quatro grandes linhas de atuação, a saber: 1 – melhoria da renda: políticas de emprego e renda, reforma agrária previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, microcrédito; 2 – barateamento da alimentação: restaurante popular, convênio supermercado/sacolão, canais alternativos de comercialização, equipamentos públicos, PAT, cooperativas de consumo; 3 – *ações específicas*: cupom de alimentos, cesta básica emergencial, merenda escolar, estoques de segurança, combate à desnutrição materno infantil; 4 – *aumento da oferta de alimentos básicos*: apoio à agricultura familiar, incentivo e produção para auto consumo, política agrícola ” (Fome Zero: 2001).

Os autores advertem que, de forma isolada, nenhuma das ações pode garantir a segurança alimentar da população e fazer frente à fome, sendo portanto, necessária a articulação conjunta de iniciativas de natureza emergencial com ações de natureza estrutural, rompendo “com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, tão consagradas dentro dos esquemas neoliberais que produzem a concentração

da riqueza e a pobreza e depois administram políticas ‘sociais’ para atenuarem essa última” (Fome Zero 2001:11).

Cabe destacar que o Projeto Fome Zero reacendeu também a polêmica sobre o número de cidadãos brasileiros pobres. O público potencial beneficiário das ações propostas foi estimado em 44 milhões de pessoas muito pobres, que ganham menos do que um dólar por dia, correspondendo a 9,3 milhões de famílias com uma renda de cerca de R\$ 180,00 por mês, tendo em vista a insuficiência desse nível de renda para garantir a segurança alimentar destas famílias.

O Projeto demonstra ainda preocupação com a garantia da segurança e qualidade dos alimentos. Neste sentido, defende a priorização de uma série de atividades, tais como: a) o controle preventivo, b) a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos, c) a educação dos envolvidos na cadeia produtiva, d) a promoção de estudos científicos e a transferência de tecnologia e métodos para prevenir riscos e melhorar a segurança. O projeto preconiza ainda o direito de informação do consumidor, sobre a origem do alimento que consome, a ser garantido através da sua rotulagem, além da divulgação de informações. Particularmente sobre os riscos do consumo de alimentos geneticamente modificados, recomenda o controle da produção e da comercialização de alimentos transgênicos no país, tendo em vista o princípio da precaução, até a comprovação de que estes produtos não promovem riscos à saúde e ao meio ambiente.

6.2. A VISITA DO RELATOR ESPECIAL DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU SOBRE DIREITO À ALIMENTAÇÃO E AS PREPARATÓRIAS PARA A CONFERÊNCIA DA CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO – ROMA + 5

O governo federal elaborou um documento por ocasião da visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito à Alimentação (Ipea:2002). O documento traz um oportuno balanço das ações e políticas de promoção do direito humano à alimentação implementadas no presente mandato, juntamente com um

diagnóstico da fome sobre a magnitude do problemas e sua evolução nos anos recentes.

De acordo com o documento (Ipea: 2002), os dados evidenciam que, apesar de a fome ainda afetar um contingente expressivo de brasileiros, atingindo 21 milhões de indivíduos, correspondentes a 13% da população em 2000, o quadro melhorou sensivelmente ao longo da década de 90. Além da queda de cerca de 40% da indigência (caindo de 21% em 1990 para 13% em 2001), registrou-se melhoria nos indicadores sociais vinculados à satisfação das necessidades alimentares e nutricionais entre os anos de 1990 e 2000: a pobreza diminuiu 27%, a mortalidade infantil, 32%, e a taxa de analfabetismo de jovens e adultos, 27%. Ademais, a desnutrição infantil teve queda de 33% entre 1989 e 1996¹².

Neste sentido, o governo afirma que muitos esforços foram realizados “no sentido da consecução do direito à alimentação, como, por exemplo, a produção de sucessivas supersafras; a ampliação do acesso à terra; o fortalecimento da agricultura familiar; a implantação de amplos programas de qualificação profissional e de transferência direta de renda” (Ipea:2002/68), revelando, contudo, ser necessário continuar aprimorando tais políticas com vistas à erradicação da fome no país.

No documento, as políticas e ações atualmente implementadas pelo governo federal para a promoção do direito humano à alimentação apresentam-se condensadas em torno de três eixos: a) as políticas especificamente voltadas para a ampliação da disponibilidade e da acessibilidade aos alimentos e à água, quer sejam macroeconômicas, agrícolas, agrárias de saneamento e de geração de renda; b) as políticas dirigidas ao atendimento de grupos socialmente vulneráveis, incluindo as ações que contribuem para combater discriminações pertinentes ao acesso aos alimentos por razões sociais, culturais, raciais, de cor, de idade ou de sexo, e ainda as políticas de superação da pobreza, de promoção de desenvolvimento local integrado e sustentável, de eliminação de carências nutricionais, de

¹² Cabe ressaltar, para estes resultados contribuíram não somente o conjunto de ações políticas e programas implementados pelos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, como também aquelas ações obrigatoriamente decorrentes do padrão brasileiro de proteção social fundamentado pela Constituição de 1988, tais como a Previdência Social Rural, cujos efeitos redistributivos fortalecem a acessibilidade alimentar das populações de menor renda. A este respeito, ver vide Delgado & Cardoso Jr. (orgs). *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.

promoção de alimentação escolar e do trabalhador de baixa renda; e c) as *políticas de atendimento das necessidades alimentares*, buscando assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e o seu adequado aproveitamento, mediante o estímulo a práticas alimentares e a estilos de vida saudáveis e culturalmente aceitos (Ipea:2002).

A este respeito, é importante ressaltar que os críticos da ação governamental federal neste campo consideram que as políticas alimentares foram paulatinamente desmontadas ao longo da década de 90, de tal modo que não há atualmente uma política de segurança alimentar efetiva, que englobe ações diretas de combate à fome no país. As políticas existentes são consideradas insuficientes, fragmentadas e localizadas, devido ao fato de centrarem-se basicamente na transferência de valores monetários de montante insuficiente para alterar o quadro de miséria e desnutrição das famílias beneficiárias. Exemplos disso seriam os diversos programas lançados pelo governo federal na proximidade do final da atual gestão, tais como: o programa da seca, o bolsa-escola, bolsa-renda e bolsa- alimentação (Graziano da Silva e outros:2002).

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar - FBSAN, por sua vez, registrou sua insatisfação com as diretrizes e resultados das políticas voltadas para a garantia do direito ao alimento implementadas pelo governo federal na última década (Burlandy:2002). Ademais, foi considerado insuficiente o espaço efetivamente oferecido pelo governo para a participação da sociedade civil, seja no processo de elaboração e gestão de políticas públicas, seja na redação de documentos dirigidos para fóruns internacionais; já que freqüentemente a convocação de grupos de trabalho ou de comissões para a discussão conjunta – civil e governamental – de diagnósticos e de proposições de políticas não se concretiza com a efetiva participação da sociedade civil na consolidação e nos resultados finais dos referidos trabalhos. De acordo com Menezes (2002), essas comissões ou demais modalidades de participação da sociedade civil são constituídas muito mais na busca de legitimação de definições prévia e rigidamente estabelecidas.

6.3. A POLÊMICA SOBRE RECURSOS GENÉTICOS, PROPRIEDADE INTELECTUAL E TRANSGÊNICOS

No decorrer da década de 90, o Brasil reorganizou o corpo regulatório voltado para a propriedade intelectual, biotecnologias, alimentos e recursos genéticos. A reorganização do quadro regulatório ocorreram com intensa participação dos atores interessados ao tema - organizações sociais, instituições públicas de pesquisa e empresas privadas.

As mudanças se iniciaram logo ao início da década no campo da propriedade intelectual, tendo em vistas as pressões internacionais decorrentes da discussão dos "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights" (TRIPs) da Rodada do Uruguai do GATT, e as pressões bilaterais norte-americanas através do seu representante comercial (United States Trade Representant- USTR), com base na Seção 301 Especial da sua Lei de Comércio. Este processo culminou com a com a constituição do direito de propriedade intelectual e de normas para a implementação de pesquisas em biotecnologias e sementes no país, consubstanciados na Lei n. 8974, de Biossegurança, sancionada de 5 de Janeiro de 1995, na Lei no. 9279, de Propriedade Industrial, sancionada em 14 de maio de 1996, e na Lei no. 9456, de Proteção de Cultivares, sancionada em 25 de abril de 1997.¹³

Quanto ao posicionamento dos atores interessados no tema à época, os representantes dos setores empresariais tradicionalmente ligados à agricultura mantiveram, no decorrer das discussões, uma posição contrária ao patenteamento dos seres vivos e favorável à proteção de cultivares no Brasil. O setor público de pesquisa agrícola dividiu-se entre os de posição totalmente contrária a qualquer direito de propriedade para sementes e biotecnologias e aqueles favoráveis à lei de cultivares e contra o sistema patentário. Somente alguns representantes do setor público ligados à biotecnologia vegetal de ponta

¹³ Cabe destacar a tentativa anterior de regulamentar os direitos de melhoristas no país, ocorrida na década de 70, quando o relativo amadurecimento da indústria sementeira privada levou a uma tentativa de aprovação de uma lei de proteção de cultivares. Naquela época, o movimento foi iniciado pela *International Plant Breeders*-IPB, indústria sementeira atuante nos mercados nacionais de milho e soja, na época controlada pela *Royal Dutch/Shell* através da tramitação de dois projetos de lei relativos à proteção de cultivares no Congresso Nacional. Ambos receberam pareceres contrários à sua aprovação do Ministério da Agricultura, e tiveram repercussão negativa na imprensa e na opinião pública. Pouco tempo depois, a IPB encerrou suas atividades no Brasil, cedendo suas variedades de trigo e soja para a OCEPAR. O fracasso desta tentativa decorreu tanto de um protesto da sociedade civil, como de um provável veto militar ao projeto. A ideologia nacional desenvolvimentista é compatível com a noção de acesso e controle da base genética como uma questão estratégica (Pessanha:1993).

mantiveram posição favorável ao patenteamento de espécies e variedades transgênicas (Pessanha: 1993).

Já entre os atores ligados à indústria química-farmacêutica houve uma divisão entre o grupo de posição contrária ao fortalecimento do sistema patentário no Brasil, constituído pela indústria farmacêutica nacional, e o grupo favorável ao fortalecimento do sistema patentário em bases jamais vistas no direito proprietário internacional, constituído pela indústria farmacêutica transnacional. Por sua vez, entidades da sociedade civil, como as Organizações Não-Governamentais ligadas à agricultura, meio ambiente e desenvolvimento, e entidades religiosas se pronunciaram radicalmente contra a privatização de qualquer forma de vida (Pessanha:1993).

Em linhas gerais, a lei de biossegurança constitui as normas de segurança e os mecanismos de fiscalização para aplicação e utilização de técnicas de engenharia genética no país. Atividades envolvendo o cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de organismos geneticamente modificados são normatizadas na referida lei, que constitui ainda a comissão técnica de biossegurança (CTN-Bio) e suas respectivas atribuições e competências.

A nova lei de propriedade industrial permite, no seu artigo 18, o patenteamento de microorganismos transgênicos com utilidade industrial, e pretende impedir o patenteamento do todo ou parte de animais. O texto da lei é impreciso e contraditório, pois estabelece que “microorganismos transgênicos são organismos, exceto o todo ou parte de plantas ou de animais que expressem, mediante intervenção humana direta em sua composição genética, uma característica normalmente não alcançável pela espécie em condições naturais”.

Deste modo, toda uma imensa gama de organismos vivos torna-se passível de patenteamento se for alegada sua transgenicidade e utilidade industrial. Neste sentido, é importante perceber que a palavra "microorganismo", em uma lei, significa muito mais do que organismo unicelular. Existem organismos pluricelulares que, devido as suas dimensões microscópicas, são considerados microorganismos (Pessanha:1993).

Além disso, a planta ou animal obtido por um processo biotecnológico poderá ficar sujeita, se estabelecida jurisprudência, aos direitos exclusivos do

detentor da patente. O conteúdo do artigo 42 significa que qualquer produto pode ser *virtualmente patenteado* quando produzido por um processo patenteado, e a lei permite também que processos biotecnológicos sejam patenteados, ao deixar de excluí-los.

A lei de cultivares corrigiu parcialmente a imprecisão da lei de patentes, pois estabelece no seu artigo 2º que o certificado de proteção de cultivar é a única forma de proteção de cultivares e de direito que poderá obstar a livre utilização de plantas ou de suas partes de reprodução ou multiplicação vegetativa, no país. A interpretação corrente é a de que a lei implica no impedimento do patenteamento direto ou indireto de plantas ou sementes, da dupla proteção e, conseqüentemente, da proteção patentária de variedades transgênicas no país.

Entre outros aspectos, a lei de cultivares estabelece o direito de monopólio sobre a reprodução comercial da variedade protegida, com requisitos de uniformidade (homogeneidade) e congelamento (estabilidade) e permite a proteção de cultivares essencialmente derivados apenas com a autorização do dono da variedade original. A lei assegura o direito das associações de pequenos produtores de guarda e troca de sementes e o uso público restrito das cultivares protegidas, e permite recursos *a posteriori* para o cancelamento de certificado de proteção de cultivares que possam causar impactos negativos à saúde humana e ao meio ambiente.

A entrada das organizações de defesa do interesse do consumidor na polêmica se fez em vista da ameaça de introdução de alimentos transgênicos no mercado brasileiro. Atualmente, começa a ser percebida a importância do judiciário no tema, arbitrando os conflitos de interesses resultantes da polêmica sobre a liberação da comercialização da soja transgênica resistente a herbicidas (Paulino e Pessanha:2001).

O ponto de partida do debate público foi uma ação movida pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC contra a União e a Monsanto, empresa que pediu autorização para o cultivo e comercialização da soja *Roundup Ready* no mercado de sementes brasileiro. O IDEC pretendeu com a ação garantir a segurança dos alimentos e o direito à informação sobre o uso de ingredientes transgênicos em alimentos industrializados (Pessanha:2001).

Em 13 de agosto de 1999, a 6ª Vara da Justiça Federal em Brasília, em resposta à ação do IDEC, determinou a proibição do plantio e comercialização da soja transgênica Roundup Ready, e confirmou em sentença a exigência de estudos de impacto ambiental como condição indispensável para o cultivo de soja geneticamente modificada em escala comercial no país. A sentença condicionou também a liberação da soja para o mercado à regulamentação definitiva das normas de biossegurança e de rotulagem de microorganismos geneticamente modificados. A questão permanece em aberto e tramitando nas instâncias jurídicas, de tal modo que começa a ser percebida a importância do Judiciário no tema, arbitrando os conflitos de interesses resultantes da polêmica sobre a liberação da comercialização da soja transgênica resistente a herbicidas¹⁴.

Em 18 de julho de 2001, o Governo Federal posicionou-se em relação à rotulagem de produtos alimentares geneticamente modificados, tendo em vista as pressões da opinião pública e a intensa mobilização das organizações sociais exigindo o respeito ao direito à informação, como formalizado no código de defesa do consumidor.

O decreto estabeleceu um prazo - até 31 de agosto de 2001 - para que os produtos alimentares para consumo humano embalados contendo mais de 4% de produtos geneticamente modificados passassem a anunciar esta informação em seu rótulo. No caso dos alimentos com mais de um ingrediente geneticamente modificado em sua composição, a obediência ao nível de tolerância estipulado cumprir-se-ia para cada um dos ingredientes isoladamente, isentando de rotulagem os produtos in natura e aqueles onde a presença de OGMS não for detectada.

De acordo com o IDEC, os dispositivos regulamentados não atendem o direito de informação e escolha do consumidor em sua plenitude, de tal modo que a organização lançou uma campanha visando a revogação do referido decreto e a revisão das normas de rotulagem.

Por sua vez, as empresas alimentares, em sua maioria, não tem atendido a normatização estabelecida, já que diversos testes visando a

¹⁴ O presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, indeferiu pedido da empresa Monsanto do Brasil para a suspensão da liminar concedida pelo juiz federal Antonio Sousa Prudente, da 6ª Vara Cabe esclarecer que já se deram e ainda cabem recursos da Monsanto às instâncias superiores da Justiça. Entretanto, a produção e comercialização da soja transgênica no país continua impossibilitada no curto prazo (PESSANHA:2001).

detecção de alimentos geneticamente alterados promovidos pelo IDEC e Greenpeace têm comprovado a existência e a comercialização de alimentos transgênicos nas prateleiras dos supermercados¹⁵. As pressões sociais decorrente das denúncias dos resultados positivos dos testes está levando empresas como a Sadia e a Perdigão a formalizar compromissos públicos de produção de alimentos sem o uso de insumos geneticamente modificados, garantidos através da implantação de sistemas de preservação de identidade e de rastreabilidade dos produtos.

Concomitantemente, constituiu-se um grande conflito de interesses entre o setor público e o privado na esfera judicial, bem como uma intensa disputa de autoridade, competência e atribuições na alçada dos poderes federais – Judiciário, Legislativo e Executivo, e nas distintas instâncias autônomas de governo – União e Estados, no campo da regulação da pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos biotecnológicos, particularmente no que se refere ao setor agroalimentar.

A título de exemplificação deste embate, cabe destacar que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) aprovou no dia 29/6/02 uma proposição reiterando a exigência de licenciamento ambiental e a necessidade de realização de EIA/RIMA para introdução de lavouras de produtos geneticamente modificadas no País (Gazeta Mercantil,30/6/99). Por sua vez, o recente (14/2/02) Relatório da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente, e Minorias, da Câmara dos Deputados, apresenta uma proposta de fiscalização e controle para a liberação de plantas transgênicas, contendo medidas que para o desenvolvimento sustentável da biotecnologia no Brasil.¹⁶.

Na acirrada disputa de competência sobre a regulação das biotecnologias e dos transgênicos entre a União e Estados, cumpre salientar a controvérsia relativa ao plantio de sementes de soja geneticamente modificadas no Rio Grande do Sul. A respeito, o governo do Estado do Rio Grande do Sul firmou o Decreto em 3/3/99 proibindo o plantio de organismos geneticamente modificados em seu território, tornando-se o primeiro estado a se posicionar contra o cultivo de transgênicos no país. Apesar dessa restrição legal, entretanto, constata-se o plantio de sementes geneticamente modificada

¹⁵ A este respeito, consultar os sites das referidas organizações na internet: www.idec.org.br e www.greenpeace.org.br.

em terras gaúchas através de sementes contrabandeadas da Argentina, país onde não há restrições aos transgênicos. (Gazeta Mercantil, 10/11/99). Outros Estados, como o Paraná, Rio de Janeiro, Amapá e Mato Grosso, tem implementado legislações específicas visando seja a proibição de plantio e de comercialização de cultivares e alimentos geneticamente alterados, seja a implantação de normas e instrumentos para rastreabilidade dos mesmos.

Cabe ressaltar que, até o presente momento, o acesso ao patrimônio genético nacional permanece regulamentado somente pela Medida Provisória n. 2126-de 26 de abril de 2001. A medida provisória dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, estabelece a proteção e o acesso ao conhecimento das comunidades tradicionais vinculadas à conservação e manejo destes recursos, bem como sobre a repartição de benefícios decorrentes de sua utilização e o acesso e transferência de tecnologia. Contudo, a ausência de uma lei específica sobre o tema permanece como uma reivindicação de organizações sociais voltadas para a conservação do meio ambiente, tendo em vista as preocupações com os riscos de garimpagem genética e biopirataria. Ademais, as instituições públicas de pesquisa e empresas privadas reivindicam o estabelecimento de normas claras para a pesquisa, exploração e intercâmbio destes recursos, inclusive com o exterior¹⁷.

Percebe-se com clareza que as organizações tem atuado basicamente através de estratégia de pressão e constituição de lobbies – tradicionais ou modernos – frente aos representantes do poder público e à opinião pública.

¹⁶ O relatório da referida comissão está disponível no site da Câmara dos Deputados no endereço www.camara.gov.br/ronaldovasconcellos/relatorio.htm

¹⁷ No momento, existem dois projetos de leis visando a regulamentação do acesso e uso do patrimônio genético nacional em tramitação no Congresso: o projeto de lei n. 3.0/95, da Senadora Marina Silva, e o Projeto de Lei n. 4751/98, enviado pelo Poder Executivo.

7 - COMENTÁRIOS FINAIS

O presente relatório discute as múltiplas implicações do conceito de segurança alimentar, a partir do histórico de sua aplicação no Brasil. Buscou-se demonstrar que a questão alimentar não se esgota num campo de políticas específico, e tomar a segurança alimentar como um princípio norteador de políticas públicas significa reconhecer suas múltiplas implicações e conexões, que se refletem nos diferentes campos de disputas e articulações que se constituem em torno das ações do Estado.

A compreensão das questões envolvidas na garantia do direito ao alimento avançou consideravelmente no decorrer do debate sobre o conteúdo das políticas de segurança alimentar, particularmente a partir do início da década de 90, quando se redirecionam e ampliam as propostas e as experiências de gestão de políticas públicas no campo da acessibilidade alimentar diretas e indiretas no país. Como a questão mais importante e imediata incide no campo da garantia de acesso aos alimentos, as ações públicas, civis e governamentais, vêm convergindo para tal, com a implementação de programas de superação da pobreza, de geração de renda e de assistência alimentar direta.

Ainda assim, já se constata a percepção de que as interações possíveis e necessárias na condução de políticas públicas são de grande amplitude neste campo, e que o escopo das ações necessárias à garantia da segurança alimentar extrapola o tema da garantia de acesso.

Daí, a conclusão de que a noção de segurança alimentar pode assumir distintos conteúdos relacionados a problemas específicos de insegurança alimentar, pois a superação de cada um destes problemas exige a implementação de conjuntos distintos de políticas públicas por parte dos governos. Em linhas gerais, identificam-se quatro conteúdos distintos para o conceito da segurança alimentar; *grosso modo*, os dois primeiros conteúdos se vinculam aos temas relacionados à expressão inglesa *food security*, enquanto que os demais refletem as discussões expressas no âmbito do termo *food safety* (Pessanha:1998):

- 1) *a garantia da produção e da oferta agrícola*, relacionada ao problema da escassez da produção e da oferta de produtos alimentares;
- 2) *a garantia do direito de acesso aos alimentos*, relacionado à distribuição desigual de alimentos nas economias de mercado;
- 3) *a garantia de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos*, que remete aos problemas de baixa qualidade nutricional e de contaminação dos alimentos consumidos pela população;
- 4) *e a garantia de conservação e controle da base genética do sistema agroalimentar*, que se refere tanto a conservação como a falta de acesso ou o monopólio sobre a base genética do sistema agroalimentar.

No primeiro caso, a segurança alimentar se refere à *garantia da oferta de alimentos e da produção agrícola*, que pode ser alcançada por meio de instrumentos de políticas agrícolas, seja pela via do estímulo à auto-suficiência da produção interna, seja pela via da auto-capacidade de aquisição de *commodities* no comércio internacional. A meu ver, num país de dimensão continental, a garantia da oferta e da produção agrícola pode ser alcançada por meio de instrumentos de políticas agrícolas, preferencialmente pela via do estímulo à auto-suficiência da produção interna, *vis-à-vis* à auto-capacidade de comercialização e aquisição de *commodities* no mercado internacional.

No segundo caso, o conteúdo da segurança alimentar se vincula ao objetivo principal deste artigo, *a garantia de acesso universal aos alimentos*, que ressalta o caráter político e institucional do problema da acessibilidade alimentar, colocando em questão o papel do Estado e o do mercado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar social. Dentro dessa ótica, enfrentar a insegurança alimentar se torna sinônimo de superar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e estender os direitos da cidadania, bem como de assistência direta aos grupos vulneráveis à falta de acesso aos alimentos.

Este conteúdo da segurança alimentar acentua a importância da implementação de políticas redistributivas, estruturais ou compensatórias, universais ou residuais, voltadas para a redução da desigualdade e para a promoção do bem-estar social. A gama de ações de governo envolvidas é extremamente ampla, visando beneficiar não apenas os segmentos da população excluídos das oportunidades do mercado formal de trabalho, como

também aqueles que, mesmo inseridos neste mercado, não auferem rendimentos suficientes para alcançar o direito ao alimento em sua plenitude.

Entretanto, reconhecendo a magnitude e a prioridade dos problemas estruturais de acessibilidade alimentar enfrentados pela sociedade brasileira, considero que a garantia do direito à alimentação não pode se reduzir unicamente a políticas residuais e ações focais voltadas para este campo.

No terceiro caso, *a garantia da qualidade nutricional e sanitária dos alimentos* remete a atenção para a implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, voltadas para o desenvolvimento de alimentos com maiores atributos de qualidade; torna necessária a definição de normas para o controle de qualidade dos alimentos e a implementação de legislação de defesa dos direitos do consumidor; complementando-se o escopo das ações neste campo com políticas direcionadas para a educação nutricional e sanitária da população atingida por problemas de desnutrição e carência alimentar.

No quarto caso, *o controle e conservação da base genética do sistema agroalimentar* vincula a segurança alimentar às preocupações ambientais, e destaca a importância da sustentabilidade da produção agrícola e da conservação da diversidade biológica. A garantia de conservação e controle da base genética exige a constituição de uma política de conhecimento, conservação, acesso e controle sobre os recursos genéticos que formam a base do sistema agroalimentar. A atenção no processo de elaboração da legislação específica para a regulação do acesso aos recursos genéticos - patentes, direito do melhorista, direito do agricultor - é um requisito adicional do conceito de segurança alimentar.

De modo geral, o primeiro e o terceiro conjunto de questões, que mantém um forte vínculo com o Sistema Agroalimentar e o Complexo Agro-industrial - CAI, constituem os temas dominantes das preocupações com a segurança alimentar nos países de economia avançada. Já a garantia de acesso permanece como tema central para grande parte dos países periféricos, onde as questões relacionadas à grande desigualdade distributiva podem estar vinculados aos problemas de oferta e de qualidade. Por sua vez, os problemas ligados ao controle e acesso à base genética dizem respeito ao conjunto da comunidade global, avultando no caso a possibilidade dos países,

isoladamente ou em conjunto, de virem a enfrentar problemas agudos de acessibilidade à base genética.

Os quatro fatores geradores de problemas podem aparecer isolados ou combinados nos casos concretos de insegurança alimentar, e cada caso exige um conjunto de políticas específicas para a sua superação. A escolha da melhor estratégia vai depender de diversos aspectos relativos à estrutura sócio-política de cada nação; inclusive a relação de forças entre os diferentes segmentos sociais e das alianças constituídas na arena política.

É necessário destacar a forte conexão entre a garantia de acesso aos alimentos e os demais aspectos da segurança alimentar, tendo em vista que os problemas de desigualdade e de distribuição subjazem a todos os conteúdos da segurança alimentar, não se restringindo somente à garantia de acesso. Tais diferenças se manifestam seja em relação a estratos sociais e segmentos populacionais, seja em relação entre países, blocos de países, regiões e localidades.

Isto porque a insuficiência de oferta permanente para grupos específicos remete às questões de desigualdade de acesso. Primeiramente, é possível inferir que nos casos agudos de escassez de oferta por desastre natural ou crise institucional, a população com menor capacidade de mobilização de recursos sofrerá com mais intensidade os problemas de desabastecimento.

Além disso, os problemas de contaminação e baixa qualidade dos alimentos atingem mais freqüentemente os estratos populacionais menos favorecidos. Cabe registrar que as normas de controle sanitário para a produção, distribuição e consumo de alimentos são mais rigorosas nos países mais desenvolvidos.

Por fim, os problemas ligados à conservação da base genética vêm se acentuando pela expansão da degradação ambiental e do cultivo de variedades comerciais nas regiões de maior diversidade genética, localizados nos países do hemisfério Sul. É evidente que as ações voltadas para a conservação destas espécies exigem recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos que são mais escassos nestes países. A conservação das espécies silvestres e variedades locais vincula-se, portanto, à melhoria das condições de vida e à educação ambiental destas populações.

Do exposto, infere-se que garantir o direito de acesso aos alimentos implica em erradicar a pobreza e promover o bem-estar social, sendo que as

conexões em termos de objetivos de políticas públicas que daí são extremamente complexas, como demonstra o conjunto de objetivos de políticas listados a seguir: a) promover o desenvolvimento econômico e a geração de empregos, de modo a ampliar a integração social e a constituição da cidadania pela via do mercado; b) constituir um sistema de proteção social voltado para aqueles que estejam excluídos, temporária ou permanentemente, da integração social pelo trabalho; c) ampliar as oportunidades daqueles que estão fora ou mal colocados no mercado de trabalho, através da requalificação profissional dos desempregados e subempregados, bem como fortalecer as oportunidades dos que ainda não ingressaram no mercado de trabalho através a educação; d) constituir políticas de promoção social para famílias inseridas no mercado de trabalho, mas cujos rendimentos são insuficientes para a garantia permanente do acesso aos alimentos e às demais necessidades básicas; e) desenvolver políticas de assistência alimentar e nutricional orientadas para grupos específicos vulneráveis à insuficiência alimentar– tais como gestantes, nutrizes e crianças; f) implementar políticas de assistência alimentar direta e imediata às populações que vivenciam situações de escassez alimentar, agudas ou sazonais, particularmente para os habitantes das regiões afetadas pelas secas; g) universalizar o acesso aos serviços sociais básicos – saúde, educação e saneamento básico. (Pessanha:1998).

Tudo isto significa que, no âmbito geral, fortalecer a segurança alimentar implica em constituir políticas macroeconômicas, coordenadas com políticas setoriais agrícolas e agrárias, de geração de emprego, e de políticas de promoção e proteção social. A amplitude de campos de políticas relacionadas, direta e indiretamente, ao tema da segurança alimentar, exige um trabalho preliminar de organizar as vinculações existentes entre os distintos campos.

Tratarei primeiramente das formas de intervenção do estado na agricultura, tema complexo e polêmico, que pode se faz basicamente através de políticas macroeconômicas e de políticas setoriais. Em linhas gerais, a política macroeconômica afeta os grandes agregados da economia, em termos de quantidades e de preços; sendo composta basicamente pelas políticas fiscal, monetária, comercial e cambial; buscando influenciar diretamente diversos parâmetros econômicos, afetando direta e indiretamente todos os setores da economia, inclusive o setor agropecuário, chegando mesmo a

neutralizar ou inviabilizar o funcionamento das políticas voltadas para a agricultura (Delgado:2001)

Já a política econômica setorial é formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional, sendo classificada em três grandes categorias no caso da agricultura: a agrícola, a agrária, e a política diferenciada de desenvolvimento rural (Delgado:2001).

A política agrícola pode afetar tanto o comportamento conjuntural dos mercados e dos produtores inseridos no setor; como também os fatores estruturais de longo prazo dos mercados agrícolas, a depender de seus objetivos. Numa economia completamente mercantilizada e integrada ao processo de agroindustrialização, a política agrícola condiciona e regulariza as relações de preços de produtos e de fatores de produção (Delgado:2001).

A política agrária, por sua vez, objetiva intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra, através de sua transformação ou regularização, sendo eminentemente uma política estrutural, redistributiva e de longo prazo. Trata-se, portanto, de um instrumento indispensável do processo de desenvolvimento rural sustentado, e não apenas de desenvolvimento agrícola.¹⁸ (Delgado:2001)

As políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, que são um instrumento de intervenção usualmente dirigidas a segmentos não integrados e/ou empobrecidos do campesinato. De modo geral, tais programas pretendem a integração da política agrícola e da política agrária, e recentemente passaram a incorporar a preocupação com a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural (Delgado:2001).

Cabe esclarecer, as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural estão entre as mais diretamente vinculadas aos interesses específicos deste projeto: a garantia da acessibilidade alimentar e, deste modo, traçarei um histórico sumário da sua evolução geral. Na sua primeira geração, estes programas estavam voltados para a implantação de projetos econômico-setoriais específicos e a superação de condições ambientais adversas, tais como o combate à seca (Amsberg:2000).

¹⁸ É importante perceber que a política agrícola traz sempre implícita uma política agrária determinada, já que os objetivos e os instrumentos utilizados pela política agrícola influenciam decisivamente a estrutura fundiária e a organização da produção no campo (DELGADO:2001).

Na sua segunda geração, passaram a buscar o desenvolvimento rural integrado, através de programas e projetos voltados não somente para a elevação da eficiência da agricultura, dos níveis de emprego de renda, mas também para a melhoria da qualidade dos serviços sociais (Amsberg:2000).

Contudo, uma série de pontos foram detectados com o decorrer das experiências concretas de implantação de projetos de desenvolvimento rural integrado. Tais projetos falhavam no seu objetivo geral de erradicar a pobreza, tendo em vista mecanismos de distorção que desviavam o direcionamento dos benefícios de seu público prioritário, sendo os principais problemas identificados listados por Amsberg (2000): questões insolucionáveis de posse de terra que impediam a implantação de projetos; expansão das burocracias governamentais e outras deficiências institucionais das agências de desenvolvimento que levavam ao aumento dos custos dos programas e ao favorecimento de grandes produtores; manipulação política, associada as relações de clientela e patronagem com o público alvo beneficiário.

Numa recente reformulação, os programas de desenvolvimento rural integrado passaram se constituir em programas de redução da pobreza rural, com inovações em sua gestão e em seus objetivos. De um lado, incorporou-se a participação comunitária no planejamento e implantação das programas e na descentralização governamental do processo decisório. Além disso, os projetos ampliaram sua visão de desenvolvimento rural, anteriormente focalizada no desenvolvimento agrícola, passando a incorporar atividades não-agrícolas nas iniciativas a serem apoiadas (Amsberg:2000).

Por outro lado, a política de segurança alimentar, no seu conteúdo de garantia de acesso, se inclui no conjunto das políticas sociais, como uma categoria de política pública redistributiva e compensatória, que pode ser estrutural ou residual, a depender do volume da redistribuição necessária para a garantia do direito universal à alimentação¹⁹. A garantia dos direitos sociais e de algum nível de bem-estar aos cidadãos é uma das situações que justifica a

¹⁹ A política social é uma categoria de política pública implementada no âmbito do moderno Estado de bem-estar, sendo que cada sistema de proteção social corresponde a um modo dominante de implementação de políticas. No modelo residual, as políticas sociais tem como público-alvo os segmentos sociais penalizados pela sua situação no mercado, e buscam fornecer a estes grupos a satisfação mínima de suas necessidades. No modelo meritocrático-particularista, as políticas sociais são implementadas em benefício dos segmentos sociais específicos selecionados pelo Estado. No modelo universal-redistributivo, as políticas sociais são conduzidas de modo a que seus benefícios cheguem igualmente a todos os cidadãos.

intervenção estatal na economia, e a institucionalização dos modelos de proteção social nos diferentes países reflete a incorporação das funções de distribuidor de seguridade, vantagens e encargos sociais pelo Estado moderno (Pessanha:1998).

Nos casos em que os problemas de insuficiência de acesso atingem uma reduzida parcela da população, as políticas de acessibilidade alimentar podem ser implementadas de modo residual, atuando focalizadamente sobre os segmentos sociais incapazes de satisfazer as suas necessidades alimentares pela via do mercado (Pessanha:1998).

Já nos casos em que a pobreza e a exclusão social assumem dimensões significativas e atingem parcelas expressivas da população, as políticas de garantia de acessibilidade alimentar devem assumir um caráter estrutural e universal, pois a superação dos problemas exige a reformulação dos parâmetros físicos e econômicos de produção e de distribuição de renda (Pessanha:1998).

De modo geral, as políticas de garantia de acessibilidade alimentar implicam em transferências de renda, tanto diretamente na forma monetária, como indiretamente, por meio da provisão de bens ou de serviços (Pessanha:1998).

A distribuição de cestas de alimentos é o formato institucional mais difundido de políticas de garantia de acessibilidade alimentar, implementados com base na provisão gratuita (ou subsidiada de um serviço ou no fornecimento de produtos in natura. Tais políticas são instituídas através de programas de caráter emergencial destinados a garantir a acessibilidade aos grupos e famílias com renda insuficiente para a aquisição da dieta calórica e protéica adequada. Outros formatos desta categoria de programas, de caráter mais estrutural são a merenda escolar, o fornecimento de gêneros alimentícios para a rede de saúde ou assistência social – banco de alimentos, ou a comercialização subsidiada de alimentos ou refeições (Lavinias e outros:2000).

Já os programas de transferência direta de renda para cobrir déficits de renda de famílias e grupos sociais específicos que vivenciam situações adversas, tais como os programas de renda mínima ou renda de subsistência, e os destinadas a viabilizar a acessibilidade alimentar, como o Food Stamps Program, constituem o outro formato, mais contemporâneo e abrangente, de políticas compensatória, fundado na atribuição mensal de uma renda monetária

vinculada ou não à finalidade da concessão do benefício (Lavinás e outros:2000).

É importante para o debate acerca da melhor modalidade de benefício: se in natura, tíquetes ou atribuição de renda, que opõe linhas de argumentação opostas. De um lado, enfatiza-se a vantagem do benefício in natura ou na forma de tíquetes em relação ao benefício em renda monetária, tendo em vista assegurar que as famílias beneficiárias consumirão de fato maiores quantidades de alimentos, atingindo plenamente o objetivo prioritário da política assistencial, já que as famílias estariam forçosamente melhorando seu padrão de vida (Lavinás e outros:2000).

Contudo, um conjunto de desvantagens da forma in natura é listado por seus opositores: a) os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem-estar possível das famílias; b) o incentivo à fraude com o intuito de burlar os constrangimentos impostos pela forma do benefício; c) os trade-offs entre benefício in natura e altos custos administrativos; e d) o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos beneficiários, identificados como indigentes (Lavinás e outros:2000).

De outro lado, a corrente em favor da concessão do benefício no formato de renda monetária considera que o objetivo essencial desta categoria de política pública é reduzir o déficit monetário das famílias mais vulneráveis permitindo-lhes viver mais confortavelmente. Já a corrente contrária vê no benefício monetário a elevação da possibilidade de ocorrência de desvios dos recursos no que se refere ao seu objetivo principal, a aquisição de alimentos (Lavinás e outros:2000).

Do exposto, infere-se que garantir o direito universal de acesso aos alimentos implica em superar a pobreza e promover o bem-estar social, sendo que as conexões das políticas públicas com essa finalidade são extremamente complexas, como demonstra o conjunto de objetivos de políticas listados a seguir: a) promover o desenvolvimento econômico e a geração de empregos, de modo a ampliar a integração social e a constituição da cidadania pela via do mercado; b) constituir um sistema de proteção social voltado para aqueles que estejam excluídos, temporária ou permanentemente, da integração social pelo trabalho; c) ampliar as oportunidades daqueles que estão fora ou mal colocados no mercado de trabalho, através da requalificação profissional dos

desempregados e subempregados, bem como fortalecer as oportunidades dos que ainda não ingressaram no mercado de trabalho através a educação; d) constituir políticas de promoção social para famílias inseridas no mercado de trabalho, mas cujos rendimentos são insuficientes para a garantia permanente do acesso aos alimentos e às demais necessidades básicas; e) desenvolver políticas de assistência alimentar e nutricional orientadas para grupos específicos vulneráveis à insuficiência alimentar– tais como gestantes, nutrizes e crianças; f) implementar políticas de assistência alimentar direta e imediata às populações que vivenciam situações de escassez alimentar, agudas ou sazonais, particularmente para os habitantes das regiões afetadas pelas secas; g) universalizar o acesso aos serviços sociais básicos – saúde, educação e saneamento básico. (Pessanha:1998).

8. BIBLIOGRAFIA

ABAG- Associação Brasileira de Agrobusiness - Segurança Alimentar: uma Abordagem de Agrobusiness. São Paulo, ABAG, 1993.

BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

COHN, Amélia. “Políticas Sociais e Pobreza no Brasil”. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica, v. 6, n. 12, 1995, p. 1-18.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA: INFORME À XV REUNIÃO DO CONSELHO. Brasília: IPEA, jun. 1997.

CONSEA - CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR,I. Brasília, Ação da Cidadania/CONSEA, 1995.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA – O Conselho da Comunidade Solidária e a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, out. 1996.

DRAIBE, S. M. – “O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o Legado Desenvolvimentista e a Agenda Recente”. Caderno de Pesquisa NEPPO/UNICAMP n. 32. Campinas, SP, NEPPO/UNICAMP, 1998.

GASQUEZ, J. G. – “Políticas Específicas de Combate à Fome: Mudanças na Política Agrícola e o Papel da Agricultura.” Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Experiências de Políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Campinas, São Paulo, 2 e 3 de abril de 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. e outros – “O que o Brasil Pode Fazer para Acabar com a Fome”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Experiências de Políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Campinas, São Paulo, 2 e 3 de abril de 2002.

INSTITUTO CIDADANIA – “Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.” São Paulo, Instituto Cidadania, 2001.

IPEA, IBAM e PNUD. – Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, Vol. 1: Síntese Da Avaliação. Rio de Janeiro, maio de 1998.

IPEA, SEDH e MRE – A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito à Alimentação. Brasília, março de 2002.

LOPES, M. R. – Agricultura e Política Agrícola No Brasil e na Argentina. Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, 20 e 21 de novembro de 1997.

LUNA, S. A. . – “Seguridad Alimentaria Institucional y una Aplicacion a México en el Decenio de los Ochenta”. El Trimestre Economico. Vol. LXIV (3), México, Julio-Septiembre de 1997.

MALUF, R.S. - Políticas de Segurança Alimentar - Definições, Determinantes e o Papel do MAARA. IICA/MAARA, Rio de Janeiro, jan/1994.

_____ - Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina. CPDA/UFRRJ, mai/1994.

_____ - “Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: O caso do Brasil.” Revista de Política Econômica, vol. 15, no. 1 (57), jan/mar 1995.

MARQUES, P.E. – Segurança Alimentar: a Intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness No Campo De Disputa E Produção Ideológica. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1996.

MENEZES, F. Segurança Alimentar e Sustentabilidade: Complementaridades e Conflitos. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, julho de 1996.

MONTEIRO, C. A. –“O Panorama da Nutrição Infantil nos Anos 90.” Cadernos de Políticas Sociais. Série: documentos para discussão, n. 1, maio 1997.

NABUCO, M. R. e PESSOA, M. J. – A Experiência do Restaurante Popular de Belo Horizonte como um Instrumento de Política de Segurança Alimentar. Belo Horizonte, PUC/MG, 2001 (mimeo).

PAULILO, L.F. – Redes de Poder e Territórios Produtivos: indústria, citricultura e Políticas Públicas No Brasil Do Séc. XX. São Carlos; Rima; Editora da UFSCar, 2000.

PELIANO, Ana, REZENDE, Luis Fernando de Lara, BEGHIN, Nathalie. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica, v. 6, n. 12, 1995, p. 19-38.

PESSANHA, L. – Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas: Implicações e Conexões para o Caso Brasileiro. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1998.

PESSANHA, L.D.R. – Sementes, Biotecnologias e Propriedade Intelectual – A Constituição Institucional De Um Mercado. Dissertação de Mestrado, CPDA/UFRRJ, 1993.

PESSANHA, L – “Pobreza, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Contribuição ao Debate Brasileiro”. Revista Reforma Agrária. São Paulo, Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, vol. 31 n. 1, jan./abril 2002.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO. Roma: FAO, nov. 1996.

RESENDE, L.F. L. – “Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais”. Texto para Discussão n. 725, Brasília, IPEA, maio de 2000.

VALENTE, F. e outros - Contribución al Tema de la Seguridad Alimentaria en Brasil. Rio de Janeiro, ÁGORA/RIAD/REDCAPA, 1995.