

DO COMBATE À FOME À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

FROM THE HUNGER CAMPAIGN TOWARDS FOOD AND NUTRITION SECURITY: THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

Flavio Luiz Schieck VALENTE¹

RESUMO

Este ensaio busca fazer um revisão abrangente da evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional nos planos mundial e nacional, iniciando-se por um breve histórico do enfrentamento da questão da Fome e dos distúrbios nutricionais em nosso país. Busca fazer também uma avaliação crítica do quadro atual de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, incluindo uma análise do contexto institucional e político em que vem se dando o enfrentamento da questão no Brasil. Concluindo, apresenta a situação de articulação da sociedade civil nacional e internacional, procurando identificar as tarefas que se colocam para que consigamos construir uma sociedade com segurança alimentar e nutricional, mais eqüitativa, justa e sustentável tanto para o Brasil quanto para o mundo, tendo como preocupação central o ser humano.

Termos de indexação: fome, privação de alimentos, distúrbios nutricionais, condições sociais.

ABSTRACT

This essay attempts to review the evolution of the concept of Food and Nutrition Security at both national and international levels, analysing briefly the actions undertaken in Brazil against hunger and nutritional disorders. It also evaluates from a critical point of view the present Food and Nutrition Security situation in Brazil and the political and institutional context in which actions have been undertaken. It concludes by presenting an analysis of the collaborative work of the national and international civil society organizations, trying to identify the tasks in the building process of a just, equitable and sustainable society with food and nutrition security, in Brazil and in the world, having the human being as its central priority.

Index terms: hunger, food deprivation, nutrition disorders, social conditions.

⁽¹⁾ Médico, Mestre em Nutrição e Saúde Pública, Coordenador Geral da Ágora - Associação para Projetos de Combate à Fome. Ponto focal da Rede Dia Mundial da Alimentação, Brasil, Ponto Focal para a América Latina e Caribe da Rede Global de Segurança Alimentar.

1. À GUIA DE INTRODUÇÃO: ALIMENTAÇÃO ENQUANTO CONSTRUÇÃO DE HUMANIDADE

A alimentação adequada é um direito humano básico, reconhecido no Tratado Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana.

O Direito à Alimentação começa pela luta contra a Fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos do direito de acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais para a manutenção da saúde.

Tal processo extrapola sua faceta meramente química de absorção de nutrientes e física de simples apropriação da natureza sob a forma de alimentos. O ser humano, ao longo de sua evolução, desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformando-o em um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de amor, de solidariedade e de comunhão entre seres humanos e com a própria natureza, permeado pelas características culturais de cada agrupamento humano (VALENTE, 1997). Ao alimentar-se junto de amigos, de sua família, comendo pratos característicos de sua infância, de sua cultura, o indivíduo se renova em outros níveis além do físico, fortalecendo sua saúde física e mental e também sua dignidade humana.

Assim, o Direito à Alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica.

Ao comer, portanto, não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos como seres humanos em nossas dimensões orgânica, intelectual, psicológica e espiritual. Não é sem razão que muitos rituais religiosos envolvem atos de preparo e comunhão de alimentos.

Faz parte do direito à Alimentação o poder comer alimentos seguros, seja em casa, seja na rua, na escola, no trabalho ou em restaurantes e bares.

Igualmente, é parte do Direito à Alimentação ter informações corretas sobre o conteúdo dos alimentos, sobre práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que promovam a saúde e reduzam os riscos causados por uma alimentação inadequada.

No entanto, enquanto conjunto de seres humanos, enquanto humanidade, temos sido incapazes de garantir e promover o direito à alimentação a todos nossos semelhantes, nesta perspectiva abrangente. Ao não conseguirmos fazer isto, ao negarmos a uma parte de nós mesmos o direito a uma alimentação e a uma vida de qualidade, perdemos direito à nossa própria humanidade.

Nossa história nos mostra que têm sido raras as situações em que sociedades humanas conseguiram garantir uma alimentação de qualidade para todos os seus membros. Nenhum dos paradigmas de desenvolvimento adotados nos últimos séculos possibilitou a superação da fome, da desnutrição e de outras doenças carenciais relacionadas à alimentação, de forma sustentável. Cerca de um quinto da humanidade ainda padece destes flagelos. Esta situação reflete a exploração, a negação do direito à partilha da riqueza produzida e mesmo a exclusão social e econômica de parcelas significativas da humanidade.

Adicionalmente, as novas práticas agropecuárias, baseadas na forte utilização de insumos químicos, associadas à mudança de hábitos alimentares urbanos, tem produzido novos agravos à saúde humana, consubstanciados no aumento da incidência de doenças crônicas degenerativas (obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, entre outras) associadas à uma alimentação inadequada, que se transformaram na década de 90 nas principais causas de mortalidade. O distanciamento, a falta de informação e a perda de controle dos seres humanos sobre a produção, a seleção, o preparo e o consumo dos alimentos é parte central deste processo.

A sociedade brasileira convive atualmente com a coexistência das doenças associadas à pobreza e à exclusão, tais como a fome e a desnutrição, e aquelas associadas a hábitos alimentares inadequados que afetam gravemente as populações pobres mas que também atingem duramente todas as outras parcelas da sociedade. Ninguém hoje está imune às distorções impostas pelo modelo de desenvolvimento dominante (VALENTE, 1996a).

Neste sentido, em nosso entender, a busca de garantir o direito à alimentação de qualidade para todos os seres humanos, passa pela construção de um novo paradigma de sociedade, que tenha como eixo central a qualidade de vida do ser humano.

É ética e moralmente inaceitável que o Brasil, um dos maiores produtores de alimentos do mundo, ainda conviva com a situação em que dezenas de milhões de brasileiros sejam excluídos da cidadania e até do mais básico direito humano que é o direito à alimentação. Mas qual seria a ligação entre o Direito à Alimentação e o conceito de Segurança Alimentar?

2. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Na realidade, Segurança Alimentar e Nutricional trata exatamente de como uma Sociedade organizada, por meio de Políticas Públicas, de responsabilidade do Estado e da Sociedade como um todo, pode e deve garantir o Direito à Alimentação para todos os cidadãos. Assim, o Direito à Alimentação é um direito do cidadão e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

O direito humano básico de acesso à alimentação adequada está acima de qualquer outra razão que possa tentar justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política.

2.1 Histórico do conceito de segurança alimentar

O origem do conceito de segurança alimentar pode ser associada, na Europa do início do século XX, ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país em produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar (VALENTE, 1996b).

As primeiras referências ao conceito em âmbito internacional se reportam, segundo Lehman, à década de 40, no bojo do processo de criação da Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU) e dos organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e GATT). A primeira referência ao conceito, no âmbito da FAO, vem

relacionada à discussão da Assistência Alimentar na VII Sessão da Conferência da FAO em novembro de 1953, onde a assistência alimentar - utilizando os excedentes de alimentos - era vista como um componente de segurança alimentar (LEHMAN, 1996).

O conceito passa a ser utilizado de forma ampla no cenário mundial a partir da crise de escassez de 1972-1974 e da Conferência Mundial de Alimentação de 1974, fortemente associado à uma política de criação e manutenção de estoques nacionais de alimentos. A Segurança Alimentar se afastava, então, do pano de fundo original dos direitos humanos e se inseria progressivamente em uma visão essencialmente produtivista e neo-malthusiana. Passava a ser uma questão de produção de alimento e não de direito humano aos alimentos. A ênfase estava na comida e não no ser humano.

Com a superação da crise de alimentos, sem que se resolvesse o grave problema nutricional mundial reforça-se, no início da década de 80, a visão de que os problemas da fome e da desnutrição eram decorrentes muito mais de problemas de demanda e distribuição, ou seja de acesso, do que de produção.

A partir de 1983, o conceito evolui rapidamente para incluir componentes de oferta estável e adequada de alimentos e de garantia de acesso e de qualidade. Para tal, reafirma-se a necessidade da redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais para a garantia da segurança alimentar.

No final da década de 80 e início da de 90 observa-se uma ainda maior ampliação do conceito para incluir questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas. Ao mesmo tempo entram em cena as questões de equidade, justiça e relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, quanto ao uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado, sob a égide da discussão de modos de vida sustentáveis. A questão do direito à alimentação passa a se inserir no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e da satisfação de outras necessidades básicas (SEN, 1981).

Tais componentes são consolidados nos compromissos assumidos pelos governos na Conferência Internacional de Nutrição (FOOD...,

1992), promovida conjuntamente pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), dando uma face humana ao conceito de segurança alimentar e nutricional. Também é nesta ocasião que se adota o conceito de segurança alimentar domiciliar onde além do componente de segurança alimentar entendido como oferta e acesso à alimentação de qualidade, incorporam-se a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento, saúde pública) e o cuidado provido no lar aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, apoio educacional etc.).

Recentemente, fortalece-se a defesa da Segurança Alimentar como uma questão de direito humano econômico, social e cultural, e que se expressa em movimentos nacionais e internacionais ligando a questão da alimentação e da nutrição à da cidadania. Esta posição encontra forte respaldo no livro de Drèze e Sen (DRÈZE & SEN, 1989). Uma revisão crítica deste livro identifica alguns pontos centrais desta nova abordagem (KRACHT & HUQ, 1996):

1. A Segurança Alimentar é entendida como um conjunto de políticas públicas destinado à garantir o direito (*entitlement*) à Alimentação e Nutrição, um direito humano básico;

2. O Público é entendido aqui como uma esfera onde agem tanto agentes privados como o estado;

3. O Estado tem o papel de proteger estes direitos (durante quebras de produção, calamidades naturais, desemprego, quedas de salários reais, piora das relações de troca, etc.) e de promovê-los (promover o aumento do controle da população sobre sua própria vida, promoção da cidadania, da educação, da participação, da autonomia, etc.);

4. A participação ativa e parceira da sociedade civil através de suas organizações próprias neste esforço público é central, especialmente nas áreas onde o estado é incapaz de agir, por sua falta de flexibilidade e capilaridade;

5. Deve-se romper com a tendência maniqueísta de opor o mercado e o estado. O importante é entender que cada setor tem o seu papel e cabe à sociedade civil mediar a ação das diferentes instituições e papéis que podem ser mutuamente complementares e sinérgicos em muitos casos.

Os resultados da Cúpula Mundial de Alimentação, expressos na Declaração Política e no

Plano de Ação, em relação à evolução do conceito, podem ser considerados ambíguos (BRASIL..., 1996).

Por um lado, a Cúpula reforçou a limitada visão produtivista do problema alimentar no mundo; recusou-se a discutir o impacto da liberalização do comércio internacional sobre a segurança alimentar dos países em desenvolvimento; e adotou metas extremamente modestas, e inaceitáveis do ponto de vista humano, em termos de redução da fome no mundo (uma redução a 400 milhões de famintos no mundo até 2 010). Por outro, abriu a perspectiva de consolidação da compreensão do direito à alimentação enquanto direito humano.

2.2 Aluta contra a fome e o conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil

A evolução do conceito de Segurança Alimentar no Brasil é inseparável das lutas da população brasileira contra a Fome, pela democratização de nossa sociedade e pela construção de um país com mais equidade e justiça econômica e social.

Como bem sabemos, a história das carências alimentares e nutricionais no Brasil começa com a ocupação da nova colônia pelos portugueses em 1500. O primeiro relato refere-se aos nativos escravizados que morriam de fome ao recusar-se a comer em cativeiro. Prossegue no Brasil Colônia e Império com os negros escravos e pequenos produtores rurais agregados às grandes propriedades. Estende-se por todo o período da Velha República e do Estado Novo, no Nordeste, nas áreas rurais e nas periferias de todas as maiores cidades do país. Agrava-se com o processo de intensa migração urbana associado à industrialização acelerada e ao processo de modernização conservadora da agricultura. E chegamos aos dias de hoje com 32 milhões de brasileiros incluídos no Mapa da Fome e espalhados por todo o país, mesmo que concentrados no Nordeste, nas áreas rurais e nas grandes metrópoles (PELIANO, 1993a; VALENTE, 1996a).

São 500 anos de história de fome e de carências nutricionais específicas, tais como as deficiências de iodo, a hipovitaminose A e a anemia ferropriva que ainda afetam dezenas de milhões de brasileiros.

E hoje, agrega-se, ou mesmo superpõe-se, a esta população portadora de carências um conjunto

de dezenas de milhões de brasileiros que apresentam sobrepeso ou obesidade e complicações decorrentes de alimentação inadequada como hipertensão arterial, osteoartroses, intolerância à glicose e *Diabetes mellitus*, dislipidemias, diferentes tipos de câncer e doenças cardiovasculares. A partir do início da década de 90 as doenças cardiovasculares assumiram o primeiro lugar como causa *mortis*.

Assim, a história da sociedade brasileira tem sido de luta contra a fome e distúrbios nutricionais por parte da maioria da população, seja através de movimentos sociais organizados ou na rotina pela sobrevivência, seja por meio de esforços acadêmicos e de profissionais que atuam na área.

As primeiras sistematizações importantes sobre o tema foram desenvolvidas pelo grande pensador brasileiro Josué de Castro, cuja influência extrapolou a realidade brasileira e acabou por ter um papel importante na criação da FAO, da Campanha Mundial Contra a Fome e de luta pela Paz. Josué tentou mostrar o caráter intrinsecamente político e social da Fome e de suas seqüelas orgânicas, cobrando soluções também de cunho social para a questão.

Josué tentou tirar a Fome de debaixo do tapete e colocá-la em debate. Acabou sendo expulso do Brasil, como subversivo, em 1964, quando representava seu país na ONU, após ter sido presidente do Conselho da FAO. Morreu no exílio, em 1973. Sua morte no exílio é representativa da tentativa constante das elites brasileiras em negar e ocultar a fome, que Josué tanto denunciou.

Josué deixou uma escola de seguidores na área acadêmica que deram continuidade a seu trabalho. É importante que resgatemos alguns dos nomes de profissionais que vem carregando a bandeira ao longo dos anos como Nelson Chaves, Malaquias Batista, Naíde Teodósio, Bertoldo Kruse de Arruda, e Ana Peliano, entre tantos outros.

A luta contra a fome e a desnutrição é retomada no início da década de 80 no bojo da reorganização do sindicalismo, do movimento sanitarista e da sociedade civil no Brasil, na luta pela democratização do país após quase vinte anos de regime ditatorial. No início da década de 80 ainda era proibido falar em Fome, mesmo sendo parte do cotidiano de grande parte da população brasileira. O acesso integral a dados científicos obtidos a partir de Enquetes Nacionais de Consumo Alimentar como a da Fundação Getúlio

Vargas na década de 60 e o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1974, continuava a ser negado pelo Governo à sociedade civil e aos pesquisadores da área.

As primeiras referências ao conceito de Segurança Alimentar no Brasil, em nível documental, surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985, em meio ao crescimento da mobilização da sociedade. Àquela época foi elaborada uma proposta de "Política Nacional de Segurança Alimentar" para atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos, incluindo a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar presidido pelo Presidente da República e composto por Ministros de Estado e representantes da Sociedade Civil. Plantava-se a semente.

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), em 1986, um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde retomou e aprofundou o debate, contando com a participação de técnicos e de vários setores da sociedade civil organizada. A I CNAN retomou a proposta de criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). O primeiro ficaria sob a égide do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e o segundo ligado ao Ministério do Planejamento, ambos contando com participação de setores da sociedade civil. Propunha-se também a reprodução desta estrutura nos estados para garantir o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

O conceito de Segurança Alimentar ampliava-se, incorporando às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se a falar então sobre Segurança Alimentar e Nutricional.

A década de 90 será certamente reconhecida como um marco em relação à questão da Segurança Alimentar no Brasil. Em 1991, o Governo Paralelo, coordenado pelo Partido dos Trabalhadores, elaborou proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, incorporando as discussões anteriores (LULA DA SILVA, 1991).

Esta foi apresentada ao Governo Collor que a engavetou, tendo sido reapresentada ao novo

Presidente, em fevereiro de 1993, o que subsidiou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em maio de 1993, integrado por 8 ministros e 21 representantes da sociedade civil, em grande parte indicados pelo Movimento pela Ética na Política, para coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização (CRUSIUS, 1993).

O CONSEA surge como resultado de um processo de negociação entre o Movimento, um dos principais atores na articulação da Campanha cívica pelo *impeachment* do Presidente Collor, e o governo de Itamar Franco. Imediatamente após o *impeachment*, o Movimento Pela Ética na Política definiu-se pelo combate prioritário a outro tipo de corrupção e lança as primeiras sementes da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que vai ser o grande parceiro civil no CONSEA.

Em 1993, em paralelo à criação do CONSEA e em sintonia com as demandas da sociedade civil, o governo federal, de forma absolutamente inédita na história do país, reconheceu o círculo vicioso formado pela fome, a miséria e a violência e definiu o seu enfrentamento como prioridade de governo.

A fragilidade da base política do novo governo e sua necessidade de legitimação, abriu amplas perspectivas para a construção de mecanismos concretos de parceria entre setores da sociedade civil organizada e setores governamentais interessados em enfrentar os graves problemas sociais enfrentados pelo país.

Eram resgatadas, assim, as propostas da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Constituiu-se o CONSEA, vinculado diretamente à Presidência da República e o enfrentamento da Fome e da Miséria passava a ser uma questão a ser discutida no bojo das Políticas Econômicas e Sociais e da Segurança Alimentar, com o debate continuado entre sociedade civil e governo.

Em julho de 1994, realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, convocada pela Ação da Cidadania e pelo CONSEA. Reuniram-se aí mais de 2000 delegados de todo o país, com forte predominância da sociedade civil. O relatório final refletiu a preocupação da população brasileira com a concentração de renda e de terra como um dos

principais determinantes da fome e da miséria no país (CONSEA, 1994a). A partir destas resoluções, também foram discutidas questões relativas a uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, sendo definidas algumas diretrizes básicas para a mesma, incluindo três eixos e dez prioridades (CONSEA, 1994b):

Eixo 1. Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar:

- Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar;
- Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição da renda,
- Aumentar a disponibilidade de alimentos.

Eixo 2. Assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados:

- Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil;
- Proteger a saúde e o estado nutricional do grupo materno-infantil;
- Fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);
- Ampliar o Programa de Alimentação Escolar,
- Proteger outros grupos específicos.

Eixo 3. Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis:

- Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos,
- Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

A partir da I CNSA consolidou-se o entendimento de que a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional de todos deve ser um dos eixos de uma estratégia de Desenvolvimento Social para o Brasil e que exige para sua implementação uma parceria efetiva entre governo e sociedade civil, sem subordinação, onde haja respeito mútuo e complementaridade de ações.

Com base em todo o debate desenvolvido neste período construiu-se o conceito brasileiro, segundo o qual, **Segurança Alimentar e Nutricional**

consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

3. QUADRO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A divulgação do grave quadro de Insegurança Alimentar, demonstrado pelos Mapas da Fome (PELIANO, 1993a; PELIANO, 1993b; PELIANO, 1993c) onde se documenta a existência de 32 de milhões de brasileiros vivendo em condições de indigência, em todos os recantos do país, mobilizou o governo e a sociedade em busca de soluções para o problema.

O caso brasileiro é a prova cabal de que a produção e a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não garantem a Segurança Alimentar de uma população. Desde 1950 o Brasil produz alimentos em quantidade suficiente para alimentar toda a sua população. Desde então a produção *per capita* só tem aumentado e, mesmo assim, a insegurança alimentar e nutricional de muitos brasileiros ainda é motivo de preocupação.

Tal quadro pode se atribuído às graves desigualdades sociais e regionais que ainda prevalecem no país, quais sejam: a extrema concentração da terra, da riqueza e da renda, o abastecimento alimentar insuficiente em várias áreas rurais e urbanas do país, e o inadequado controle de qualidade dos alimentos, que se consubstanciam em severas dificuldades de acesso a uma alimentação segura e nutricionalmente adequada, no domicílio.

Mesmo com este quadro de insegurança alimentar, a análise de dados preliminares de estudo de abrangência nacional recente documenta que o estado nutricional da população infantil continua a apresentar melhorias, confirmando a tendência observada entre 1974 e 1989. Demonstra-se uma redução da prevalência da desnutrição, de 1989 a 1996, em torno de 30%, em todas as regiões (MONTEIRO, 1996). Tais melhorias são atribuídas, em grande parte, à melhoria da cobertura dos serviços de saúde, água e saneamento, e a melhoria no sistema de comunicação.

No entanto, existem indicativos importantes de que deficiências por micronutrientes continuam a ter prevalências significativas e que exigirão medidas concretas para debelá-las. Especialmente em relação às deficiências de iodo, vitamina A e de ferro cujo impacto sobre a população materno infantil é importante (VALENTE, 1996a).

3.1 Programa de reajuste estrutural: estabilização da moeda, emprego, pobreza e renda: a questão do acesso e do abastecimento alimentar urbano

A economia brasileira vem passando por profundas alterações provocadas pelo Programa de Reajuste Estrutural e sua adequação às novas normas liberalizadas do comércio internacional. Esta reestruturação, baseada na necessidade de aumento da competitividade do setor produtivo e de redução do tamanho e custo do Estado, ao mesmo tempo em que promoveu a estabilização da moeda, tem provocado a quebra de empresas de todos os tamanhos e reduzido o número de empregos disponíveis, levando a um aumento do desemprego e da atividade econômica informal. Este processo tem contribuído para o aumento da marginalidade e para a crescente violência urbana e rural.

Esta situação também tem contribuído para a desorganização do setor agrícola levando a uma aceleração da expulsão/migração em direção às cidades de médio e grande porte que não possuem a infra-estrutura urbana (água, esgoto, habitação, etc.), social (educação e saúde) e econômica (oportunidades de emprego, abastecimento alimentar, etc.) para absorver e prover este excedente populacional com condições dignas de vida. Nas últimas cinco décadas, enquanto a população rural se manteve praticamente estável em torno de 30 milhões, a população urbana multiplicou-se por oito, de 15 para cerca de 120 milhões.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995, houve uma melhoria nos indicadores econômicos no período de 1990 a 1995. A concentração de renda caiu no período com uma redução do percentual retido pelos 10% mais ricos (de 49,7% para 48,2%) e aumento da participação dos 20% mais pobres (de 2,7 para 3,3%) (INSTITUTO..., 1996).

O rendimento médio mensal aumentou em torno de 30% de 1993 a 1995. Este aumento se repete nos diferentes níveis de rendimento, com percentuais variados. Para o grupo dos 10% com rendimentos mais baixos, o rendimento médio mensal aumentou 100%, e no de 10 a 20, 50%, superando os níveis observados em 1986.

Estes aumentos tem, sem dúvida alguma, uma importância significativa para a melhoria da Segurança Alimentar dos 20% mais pobres da população. No entanto, é importante ressaltar que a concentração de renda e os níveis de remuneração destes grupos continuam inaceitavelmente baixos e incompatíveis com uma efetiva Segurança Alimentar e qualidade de vida, especialmente para os 10% mais pobres, onde o rendimento médio mensal em 1995 era de R\$48,00. Os 30% mais pobres continuam a ter rendimentos abaixo do salário mínimo oficial. São necessárias medidas enérgicas para acelerar a reversão deste quadro.

Ainda em relação à questão do acesso, continua deficiente o abastecimento alimentar de populações pobres, seja na área urbana ou rural (VALENTE, 1995). Os pequenos varejos existentes nestas regiões geralmente são mais caros que supermercados. Ao mesmo tempo, são limitadas as ações governamentais de abastecimento alimentar dirigidos a estas populações, apesar de experiências bem sucedidas em algumas municipalidades.

3.2 Agricultura, produção e disponibilidade de alimentos

É fundamental ampliar a produção nacional de alimentos, mesmo tendo em conta que as dificuldades de acesso continuam a ser o principal entrave à Segurança Alimentar no Brasil. Tal acréscimo, além de garantir a satisfação da demanda atual, pode ser exportado e promover a constituição de estoques reguladores, ao mesmo tempo em que pode viabilizar e consolidar a agricultura familiar, reduzindo a migração rural-urbana.

O volume dos principais produtos agrícolas, brasileiros, nos últimos dez anos (1985/86-1994/95), manteve tendência crescente. No entanto, a produção *per capita* de arroz e feijão apresentou tendência decrescente, devido ao apoio insuficiente aos pequenos e médios proprietários.

A política atual do governo brasileiro é a de buscar compatibilizar Segurança Alimentar e liberalização comercial. Assim, a disponibilidade suficiente de alimentos decorreria da capacidade de gerar uma oferta suficiente com base na produção doméstica e nas importações, em um ambiente de abertura econômica, requerendo, portanto, maior grau de eficiência e competitividade dos produtores nacionais.

O Governo decidiu recorrer à agricultura como “âncora verde” do plano de estabilização da moeda, mantendo preços agrícolas estáveis a custo de importação de produtos subsidiados, enquanto negava subsídios aos agricultores nacionais. Isto redundou em redução da área plantada e da própria produção, deixando o país relativamente desarmado numa conjuntura internacional em que se reduzem os estoques de alimento.

No entanto, o maior risco desta política no caso brasileiro é o de se deixar os pequenos e médios produtores rurais à mercê das condições de extrema competitividade do mercado internacional, permeado por práticas comerciais desleais. Esta situação é agravada pela indefinição em relação a uma política que venha a substituir a de formação de estoques públicos de produtos agrícolas, antes ligada à compra de excedentes para garantia de preços aos agricultores.

3.3 Desenvolvimento rural e a questão agrária

A pobreza no campo reflete o processo de extrema concentração de terra, a falta de apoio ao pequeno produtor e a lentidão na implementação da reforma agrária. Relatório recente do INCRA/FAO constatou que, em 1994, 500 mil estabelecimentos rurais patronais ocupavam 75% do total das terras; enquanto os 6,5 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar ocupavam os restantes 25% (GUANZIROLLI, 1994).

A grande maioria dos estabelecimentos subfamiliares (2,5 milhões de propriedades ocupando 1% da terra) não sobreviverão sem apoio estatal que garanta a possibilidade de ampliação da terra cultivada e melhoria das condições de plantio e comercialização. O mesmo pode ser dito para os outros 4 milhões de estabelecimentos de transição e consolidados que dificilmente conseguirão, sem apoio, enfrentar as duras condições de competitividade crescente do

mercado, especialmente com a total liberalização das importações prevista na Rodada Uruguaí do GATT.

São 4,8 milhões de famílias rurais vivendo na mais profunda miséria (BRASIL..., 1996), incluindo agricultores familiares, as mais de 400 mil famílias já assentadas, as centenas de milhares de famílias sem terra e os milhões de trabalhadores rurais.

A agricultura brasileira vem gerando cada vez menos ocupações produtivas. Segundo a PNAD de 1995, a população economicamente ativa na área rural diminuiu em 300 mil pessoas no período de 1992 a 1995, o que reflete a continuidade do processo de expulsão (INSTITUTO..., 1996).

A intensificação recente do processo de Reforma Agrária, com a criação do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, não terá o impacto desejado se não for acompanhada de medidas efetivas de apoio à Agricultura Familiar, previstas no Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). A taxa de expulsão continuará a exceder o ritmo de assentamento em torno de 50 mil famílias ao ano proposto pelo governo atual.

3.4 A questão da qualidade dos alimentos e a segurança alimentar e nutricional

Um dos componentes fundamentais da Segurança Alimentar é a qualidade dos alimentos ingeridos do ponto de vista nutricional, higiênico, biológico, tecnológico e da ausência de produtos nocivos à saúde (agrotóxicos, hormônios, aditivos, etc.).

Grande parte das mortes por diarreia em crianças menores de um ano decorrem de ingestão de alimentos contaminados. Além disto, vem aumentando o consumo de alimentos preparados fora do domicílio por parte da população como um todo, grande parte do mesmo sendo feito junto a fornecedores de alimentos ambulantes ou de pequeno porte, com condições precárias de higiene.

Ao mesmo tempo, o processo de urbanização acelerada tem promovido hábitos alimentares e estilos de vida inadequados, que por sua vez vem induzindo altas prevalências de sobrepeso e obesidade, com aumento correlato de doenças crônico-degenerativas associadas à alimentação inadequada (hipertensão arterial, doenças cardiovasculares, *Diabetes mellitus*, cânceres, dislipidemias, osteoartroses etc.), que hoje

já se constituem em um problema prioritário de saúde pública e de Segurança Alimentar, inclusive no grupo de crianças e adolescentes.

4. AVANÇOS, RETROCESSOS E OBSTÁCULOS NA CAMINHADA PELA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Nas últimas duas décadas, a sociedade brasileira tem dado passos importantes em sua progressiva democratização. O intenso processo de mobilização e reorganização de vários setores da sociedade civil, seja no movimento sindical, nos partidos políticos ou por meio de outras formas organizativas colocou em cena novos atores políticos. A sociedade brasileira amadureceu. Se avançamos na democratização política, ainda estamos engatinhando na democratização da esfera econômica e social,

De movimentos essencialmente reivindicatórios, a sociedade civil organizada tem passado a uma fase propositiva e de questionamento ético profundo não só do papel e funcionamento do Estado, em suas várias instâncias e níveis, como de suas próprias formas de organização e de seu papel no processo de construção de cidadania e superação das desigualdades sociais e econômicas prevalentes em nossa sociedade. Tal processo, no entanto, enfrenta resistências profundas enraizadas na cultura popular e institucional. Ainda vivemos uma cultura de privilégios e de prevalência do direito individual sobre o coletivo.

No bojo deste processo, e frente ao agravamento da exclusão social e econômica e suas seqüelas como a fome, a miséria e a violência, o acúmulo do debate e de mobilização da sociedade civil conseguiram colocar, pela primeira vez na história do Brasil, estes temas na Agenda política da sociedade brasileira e do próprio governo federal, no início da década de 90.

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar pelo Governo Itamar, em 1993, e o seu papel no avanço da discussão do tema, somente podem ser entendidos se inseridos na intensa mobilização da sociedade civil e, especialmente, da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que chegou a envolver mais de 30 milhões de brasileiros em suas atividades e conta até hoje com a legitimação e apoio da maioria da população.

A experiência do CONSEA representou dois aspectos fundamentalmente positivos:

1. O reconhecimento da centralidade do enfrentamento da Fome e da Miséria na agenda política brasileira tanto por parte da sociedade civil como por parte do Governo,

2. Uma experiência de efetiva parceria entre sociedade civil e governo para o enfrentamento da questão.

A parceria se refletia objetivamente na composição do Conselho, com 21 representantes da sociedade civil, em sua maioria indicados pelo Movimento pela Ética na Política, e 10 ministros de Estado; e no fato de ter em sua Presidência um representante da sociedade civil, também indicado pela mesma.

O funcionamento do CONSEA, nesta tênue área de intercessão entre sociedade civil e Governo, contando a força da mobilização da Ação da Cidadania, possibilitou, ao mesmo tempo, um grau inédito de independência em relação ao poder do Estado.

Esta condição permitiu que o Conselho cumprisse um importante papel de fiscalização das ações governamentais, de proposição de mecanismos de articulação, de defesa e promoção da descentralização, de defesa da alocação e execução do orçamento de programas prioritários para o combate à Fome e à Exclusão, além de se constituir em um espaço privilegiado de debate sobre a conceituação e abrangência das Ações necessárias à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional para todos os brasileiros.

Tendo como pano de fundo o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a agenda da Ação da Cidadania, o CONSEA definiu como suas prioridades a geração de emprego e renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) e a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Uma das grandes limitações do CONSEA foi que as decisões referentes à Política Econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre

o impacto das mesmas sobre a Segurança Alimentar da população. Um reflexo do ainda insuficiente poder de barganha da sociedade civil para negociar sua agenda de forma completa e da correlação de forças dentro do Governo Itamar.

4.1 Extinção do CONSEA e criação do Conselho da Comunidade Solidária

A extinção do CONSEA se insere na nova correlação política de forças estabelecida na eleição do novo Governo. A vitória expressiva da aliança entre setores conservadores e de centro, alicerçada sobre o sucesso do plano de estabilização da moeda, se deu mediante a exclusão de uma parcela importante da sociedade civil organizada, profundamente comprometida com a Ação da Cidadania, e parceira do Governo no CONSEA.

Neste contexto, o novo Governo não se viu obrigado a respeitar compromissos assumidos no período pré e pós-eleitoral no sentido de dar continuidade ao trabalho de parceria com o CONSEA. Preferiu extinguir o organismo por decreto, excluindo parte significativa dos parceiros da sociedade civil que compunham o CONSEA, que não participaram do processo de negociação visando a criação do novo Conselho da Comunidade Solidária.

O novo Conselho, aparentemente com a mesma composição, dentro da nova correlação de forças, passa a ser efetivamente um organismo governamental de consulta, tendo sua Presidência exercida por pessoa de escolha do Presidente da República, no caso a Dra. Ruth Cardoso. Ao mesmo tempo, perde-se o foco no tema da Segurança Alimentar, diluindo-se o tema entre outros da maior importância, relacionados ao processo de exclusão econômica e social; e fragmenta-se uma vez mais a discussão da questão da segurança alimentar em vários de seus componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, criança, etc.)

Ou seja, mantêm-se a forma e altera-se o conteúdo. Deixa de haver o esforço de parceria entre atores com interesses claramente diferentes e constitui-se um legítimo organismo de consulta à sociedade civil, com parceiros cuidadosamente escolhidos.

No entanto, o aprendizado com os avanços e dificuldades enfrentados pelo CONSEA contribuíram

para que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso entendesse a importância de dar continuidade à experiência de coordenação ou articulação de políticas públicas dirigidas ao enfrentamento da fome e da miséria no país.

Nos últimos dois anos, setores da sociedade civil, dentro e fora do Conselho do Comunidade Solidária, em parceria com técnicos do Governo comprometidos com a defesa da Segurança Alimentar e Nutricional, conseguiram reintroduzir o tema na pauta de discussões do Conselho, após a reorganização do Conselho em junho de 1996, inclusive com a criação de um Comitê Setorial específico.

Em outubro de 1996, este Comitê promoveu um amplo processo de interlocução política com a sociedade civil e atores governamentais onde foram estabelecidos uma série de consensos, ações e encaminhamentos para o enfrentamento de problemas relacionados ao tema (INSTITUTO..., 1996b). Neste documento, os consensos aprovados definem que a Segurança Alimentar e Nutricional:

1. É definida conforme o conceito abrangente definido pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA, 1994);

2. Deve ser um dos eixos articuladores de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o combate à exclusão social e a promoção da vida;

3. Exige intensa articulação entre os diversos órgãos governamentais e não governamentais, tanto na elaboração, quanto na execução e na fiscalização das políticas, normas e programas;

4. Exige que a disponibilidade de alimentos seja suficiente e acessível para atender as necessidades de consumo de toda a população;

5. Requer a estabilidade do sistema agroalimentar, evitando flutuações na oferta e na demanda que ameacem o atendimento das necessidades alimentares;

6. Exige que o sistema agroalimentar deva ser sustentável, de modo a preservar os recursos naturais e a disponibilidade de alimentos tanto para a geração atual quanto para as futuras;

7. Requer que no plano internacional sejam defendidos mecanismos de regulação que coibam práticas desleais de comércio, estimuladas as agriculturas nacionais e instrumentos internacionais que aumentem a disponibilidade de alimentos;

8. Demande estímulo a linhas de pesquisa sobre tecnologias que articulem incrementos de produtividade e redução de desperdícios com o aperfeiçoamento do manejo de recursos naturais, respeitando o conhecimento local e estimulando o aproveitamento e a preservação da biodiversidade;

9. Implica tornar disponíveis aos cidadãos alimentos seguros e de qualidade, que satisfaçam suas necessidades nutricionais, seus hábitos e práticas alimentares culturalmente construídos, e que promovam uma vida ativa e saudável;

10. Deva incluir ações diretamente relacionadas à promoção da saúde. Inclui a prevenção de doenças causadas por uma alimentação qualitativa ou quantitativamente inadequadas e programas de assistência alimentar para grupos social e nutricionalmente vulneráveis;

11. Exija a disponibilidade e o acesso a informações sobre todos os seus pressupostos e requisitos, políticas e programas, instrumentos e procedimentos,

12. Deva se concretizar no domicílio ou no espaço doméstico, exigindo para tal um conjunto de políticas articuladas e convergentes, orientadas pela análise de indicadores sociais.

No mesmo documento estão arroladas mais de 40 propostas de encaminhamento aprovadas por consenso entre governo e sociedade civil, incluindo dez propostas relativas a ações já em andamento ou em fase final de programação; oito ações que devem ser implementadas por organismos governamentais ou não governamentais; e treze propostas que exigem parcerias mais abrangentes ou que merecem um debate prévio aprofundado sobre sua viabilidade ou oportunidade.

Do ponto de vista da sociedade civil, para a abordagem abrangente do questão da Segurança Alimentar e Nutricional, é fundamental que se agregue a este consenso o já estabelecido em relação à questão agrária (política de desenvolvimento rural, articulação estatal, agilização da estrutura burocrático-administrativa, alocação e liberação oportuna dos recursos, atualização da legislação e agilização dos processos jurídicos, desenvolvimento dos assentamentos e parcerias com a sociedade), à geração de emprego e renda e à criança, já abordados por outros Comitês Setoriais do Conselho (INSTITUTO..., 1996a).

Apesar de todo o esforço desenvolvido pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, todo o processo de interlocução com o governo federal tem tido resultados práticos bem limitados, especialmente por que isto ainda não se consubstanciou, com a gestão anterior, em um conjunto de programas e medidas que compusessem uma efetiva Estratégia de Desenvolvimento Social e articularassem medidas da área econômica com a social.

Ao mesmo tempo, o processo de descentralização e articulação programática encontra fortes resistências no poder público estadual e local e nas práticas clientelistas e eleitoreiras das forças políticas hegemônicas locais. Neste contexto, programas sociais de importância como o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), Programa de Combate à Desnutrição e a Merenda Escolar continuam a ser instrumentalizados no sentido de manter politicamente cativas e submissas as famílias beneficiárias.

Além dos citados acima, podemos identificar os seguintes obstáculos institucionais ao fortalecimento da Segurança Alimentar no Brasil:

1. A resistência da área econômica e de planejamento contra a adoção e alocação de recursos para uma estratégia de desenvolvimento social que permita reduzir as desigualdades no país como forma inclusive de potencializar o desenvolvimento econômico sustentável;

2. O descaso das autoridades da área econômica em relação ao impacto social de medidas econômicas adotadas na esfera nacional e internacional;

3. A total falta de prioridade em relação ao arcabouço institucional do governo federal responsável pela coordenação de ações, políticas e programas na área de alimentação e nutrição, levando ao progressivo desmantelamento e desarticulação técnica e administrativa da área;

4. Falta de regulação estatal sobre os interesses do setor financeiro que emperram o processo de implementação de programas que dependem de sua intermediação, como no caso da concessão de empréstimos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;

5. A hegemonia de visões corporativas e localistas no Congresso Nacional que impede a alocação de recursos orçamentários com base em

prioridades técnicas e critérios de gravidade da crise social;

6. A lentidão da máquina burocrática do Estado que necessita urgentemente de reestruturação e modernização de procedimentos e cultura,

7. A inexistência de instrumentos que viabilizem o estabelecimento de mecanismos concretos de parceria entre sociedade civil e governo, respeitando a autonomia e características dos diferentes parceiros.

O fundamental processo de participação popular, apesar de crescente e estimulado, ainda é limitado seja pela interferência do poder político local, seja pela própria insuficiência organizativa da sociedade civil. Tal situação reflete a longa história de exclusão social e econômica de parcelas significativas da população brasileira, especialmente no que se refere ao acesso à educação, à informação e aos recursos produtivos ou empregos que garantam a construção de um mínimo de autonomia para o ser humano.

A superação desta situação exige ações governamentais que garantam acesso a estes direitos básicos, mas também exige ações de parceria entre atores da sociedade civil que construam pontes entre setores incluídos e excluídos, potencializando o processo de inserção social, econômica e política destas parcelas excluídas. Este é um grande desafio que se coloca para todos nós.

Todas as conquistas obtidas em termos de consensos estabelecidos, de espaços de negociação junto ao estado e mesmo de aceleração na implementação de ações, políticas e programas necessários à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional tem sido resultado do crescente processo de conscientização, amadurecimento, mobilização, organização e articulação de diferentes setores da sociedade civil em torno de bandeiras consensuais que incorporam interesses dos vários setores, mas superam interesses setoriais e corporativos.

O fortalecimento da parceria entre governo e sociedade neste momento da história brasileira encontra-se ameaçado por um certo grau de arrogância das autoridades governamentais federais, que assentados sobre os louros de um apoio significativo ao plano de estabilização econômica, vem menosprezando a importância da diversidade, do fortalecimento da organização social, e do papel da parceria com a sociedade para a necessária correção de rumos e

construção de um novo projeto efetivamente nacional.

A crise social se aprofunda, expressando-se no desemprego, na crescente apartação social, na violência urbana e na profunda crise de valores e de legitimidade por que passam as várias instituições como o legislativo, o judiciário, a polícia e os próprios políticos como um todo.

Deve-se buscar avançar em direção à construção de uma Agenda Social mínima que possa ser consensualmente assumida por toda a sociedade brasileira, mobilizando todos os recursos existentes para o enfrentamento e superação de algumas carências básicas das populações excluídas e setores menos favorecidos da sociedade. Tal agenda, para ser vitoriosa, terá que incluir itens de renúncia a privilégios e de renovação das várias instituições hoje desacreditadas pelo conjunto da sociedade,

Quaisquer novos avanços em termos da superação dos obstáculos identificados acima, dependerão da capacidade de articulação dos variados interesses existentes dentro da sociedade civil em torno de propostas concretas em direção da construção de uma sociedade mais equitativa, justa e sustentável, que tenha como uma dos seus eixos centrais a satisfação do direito humano básico a uma alimentação de qualidade.

5. APROFUNDAMENTO DA ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NACIONAL EM DIREÇÃO À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A constituição da Ação da Cidadania e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar representaram passos importantes para a organização da sociedade civil em relação ao item. Tal processo foi ampliado e consolidado durante a preparação do documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996.

O Brasil foi representado no Fórum Global de Organizações Não-Governamentais (ONGs) sobre Segurança Alimentar como a maior delegação vinda de fora da Europa. Deste processo surgiu uma maior articulação dos diferentes setores sociais envolvidos com a questão. No ano de 1997, existe a proposta de realização de um Encontro Nacional para avaliar os desdobramentos ocorridos desde a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e definir estratégias

de atuação conjunta em direção à efetivação do que já foi proposto e intensificar a atuação independente da sociedade civil em relação ao tema.

Tal articulação se propõe a fortalecer o trabalho conjunto entre movimentos de trabalhadores rurais e urbanos, com o de associações profissionais relacionadas ao tema, organizações não governamentais, além de organismos de defesa do consumidor. Hoje, abre-se a perspectiva concreta de ampliar esta articulação para incluir representantes de parcelas do setor empresarial, que até o momento vinham participando marginalmente no processo.

A sociedade civil precisa otimizar sua articulação para poder dar conta de associar diferentes níveis de atuação:

1. Estabelecer canais de reivindicação e, ao mesmo tempo, abrir e ocupar espaços de participação já existentes no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas;

2. O trabalho de proposição, acompanhamento e avaliação do processo de implementação de ações, programa e políticas públicas na área, junto a diferentes setores do governo;

3. Pressionar o legislativo para a aprovação de leis relacionadas ao tema;

4. Desenvolver mobilizações conjuntas em relação a temas-chaves da agenda comum;

5. Desenvolver um processo de capacitação de setores da sociedade civil para o exercício da cidadania, estimulando a participação no processo político;

6. Articular iniciativas autônomas da sociedade civil que possam servir de exemplos concretos de promoção da segurança alimentar e nutricional, em nível de diferentes localidades;

7. Fortalecer a autonomia da sociedade civil capacitando-a para o processo de interlocução com as autoridades governamentais,

8. Desenvolver propostas concretas de mecanismos de construção de parcerias entre atores da sociedade civil e com organismos governamentais que preservem e respeitem a independência, a autonomia e a diversidade entre os diferentes atores.

Tal trabalho somente terá efetividade se for desenvolvido de forma articulada com um processo de ampliação do debate sobre dois temas centrais:

- O acesso à alimentação como um direito humano básico e,

- A impossibilidade ética e moral de aceitarmos conviver com a existência da fome e da exclusão em um país como o Brasil.

Uma agenda mínima de Segurança Alimentar e Nutricional atualizada em relação à originalmente proposta pelo CONSEA, em 1994, deve resgatar de forma mais integral os resultados da I CNSA, incluindo minimamente os seguintes aspectos, distribuídos em quatro grandes eixos de diretrizes básicas:

I. Garantia do direito à alimentação adequada para todos os habitantes como um direito humano básico.

a) Reconhecimento do direito na Constituição;

b) Regulamentação em legislação específica e

c) Promulgação de um Código Brasileiro de Conduta sobre o Direito à Alimentação adequada aplicável a todos os atores sociais.

II. Ampliação das condições de acesso à alimentação e redução do seu peso no orçamento familiar.

a) Promoção do Desenvolvimento Rural Integrado e Sustentável:

• o acesso à terra e condições para nela produzir;

• consolidação e apoio à agricultura familiar;

• melhoria da qualidade de vida na área rural;

• o estímulo à produção de alimentos básicos;

• promoção da agricultura ecológica sustentável.

b) Desenvolvimento de modelos alternativos de geração de renda e ocupações produtivas:

• estímulo a criação de fortalecimento de pequenas empresas urbanas e rurais;

• estímulo ao associativismo e ao cooperativismo;

• a capacitação profissional, gerencial e administrativa de trabalhadores e micro empresários;

• apoio a iniciativas de Crédito Popular.

c) Promoção de Política de abastecimento alimentar popular em áreas urbanas:

• iniciativas de Garantia da Renda Mínima (Campinas - renda mínima; Brasília - Bolsa Escola; Feira de Santana, Brasília - Cesta da Cidadania, etc.);

• agricultura urbana;

• abastecimento alimentar a preços justos para áreas de baixa renda, articulando o produtor, pequenos varejistas e consumidor.

III. Garantia de saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados

a) Programas alimentares e Nutricionais dirigidos a grupos populacionais social e nutricionalmente vulneráveis:

• Descentralização do Programa de recuperação de crianças e gestantes desnutridas;

• Programa Nacional de Distribuição de Alimentos (PRODEA);

• Programa Nacional de Alimentação Escolar;

• Programas especiais de erradicação de distúrbios nutricionais causados por carências de micronutrientes;

• Outros programas dirigidos a trabalhadores, desempregados, idosos, enfermos e pessoas institucionalizadas.

b) Desenvolvimento de parceria entre sociedade civil e poder público visando a implementação iniciativas de contrapartida social por parte de todos os beneficiários em situação de exclusão, em condições de desenvolver atividades produtivas, como um mecanismo de construção de cidadania e avançamento de desenvolvimento humano local.

IV. Garantia quanto à qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

• Vigilância e controle de qualidade dos alimentos em todos os pontos da cadeia alimentar, desde a roça até os locais de consumo (domicílio, restaurantes, bares, ambulantes, etc.), passando pelos locais de produção e comercialização;

• Direito de acesso à informação sobre a composição dos alimentos, prazos de validade, etc.

• Fornecimento regular de informações sobre hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis;

- Estímulo e criação de oportunidades de acesso a programas supervisionados de atividades física a todos os cidadãos.

6. APROFUNDAMENTO DA ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL INTERNACIONAL EM DIREÇÃO À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Apesar do pouco tempo de preparação para a Cúpula, o processo de participação da Sociedade Civil foi bastante intenso e fez com que diferentes setores da sociedade civil, envolvidos com diferentes aspectos da questão da Alimentação e Nutrição, buscassem construir estratégias e um elenco de propostas consensuais frente ao tema.

Neste processo romperam-se algumas barreiras históricas, abrindo-se espaço para a participação mais direta de setores da sociedade civil normalmente excluídos do processo de discussão na FAO e sobre o tema da Segurança Alimentar. Participaram ONGs nacionais e internacionais, movimentos organizados de trabalhadores rurais e urbanos, movimentos de pequenos produtores rurais, movimentos pela agricultura sustentável, movimentos de mulheres, grupos de proteção ao consumidor, grupos ligados à nutrição, entre outros.

O processo possibilitou também o contato das delegações de ONGs com representantes governamentais em vários momentos do processo, fazendo com que algumas das preocupações centrais da sociedade civil acabassem por ser incorporadas ao documento, mesmo que de forma diluída.

A Declaração Política e o Plano de Ação não representaram o acúmulo de debate e consenso entre organizações da sociedade civil, mas teriam sido piores sem apressão e a contribuição continuada das representações da sociedade civil mundial. Os documentos abrem algumas brechas que permitem avanços, especialmente no que tange aos seguintes temas:

1. O direito à alimentação enquanto direito humano, com o compromisso assumido de formação de um código ou convenção internacional sobre o tema nos próximos anos;

2. A perspectiva concreta de ampliação da participação da sociedade civil no processo de acom-

panhamento da implementação do plano de ação, tanto no plano nacional quanto no mundial;

3. A implantação de mapas de vulnerabilidade à insegurança alimentar (mapa da fome) em todos os países como parte dos planos de ação nacionais e base para o planejamento, acompanhamento e avaliação de ações,

4. O lançamento da Campanha Alimentos para Todos, com grande ênfase em seu caráter nacional e de parceria entre organismos internacionais, governo e sociedade civil.

7. O FÓRUM MUNDIAL DE ONGs SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR

Se a Cúpula Mundial de alimentação não foi representativa, o Fórum Mundial de ONGs, apesar da falta de recursos e exiguidade de tempo para sua preparação acabou sendo um evento com alta representatividade e importante para a articulação das organizações da sociedade civil global em torno do tema da Segurança Alimentar. Foi muito mais que um Fórum de ONGs, foi um Fórum das Organizações Populares e de todas Organizações civis interessadas na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e da Vida.

Dificuldades operacionais, organizativas e mesmo políticas não conseguiram tirar o brilho do conagraçamento dos povos, das etnias e dos seres humanos de todo o globo verdadeiramente unidos em torno da bandeira do fim da fome e da miséria.

Foi uma oportunidade para troca de experiências, para ouvirmos o relato das dificuldades, das lutas, das derrotas e vitórias de grupos e comunidades em busca de preservar sua identidade frente a um processo acelerado e impiedoso de globalização das relações econômicas capitalistas com a devastação de culturas e modos de vida de povos e países inteiros, seja na África, Ásia, América Latina, seja no Leste Europeu.

O Fórum também serviu para que pudéssemos conhecer melhor nossas fraquezas e ver algumas das caras da estrutura internacional de poder com que estamos lidando, profundamente comprometida com os interesses das Corporações Multinacionais e os dos países industrializados avançados onde estes grupos econômicos estão centrados.

A globalização da Economia traz consigo a globalização da exploração, da miséria e da fome, que são vividas por pessoas e grupos humanos em nível local, com nomes e rostos, sem que nenhum governo ou outra instituição pública ou privada assuma a responsabilidade pela situação, ou mesmo por sua solução. A miséria e a fome são vistas como parte intrínseca do processo com a qual temos que conviver. Os governos culpam os organismos internacionais ou outros governos por sua existência e vice-versa. E os pobres sem causa continuam a morrer de causas concretas: fome, doenças e violência.

Anda na moda afirmar que a História acabou. O que na realidade se quer é que esqueçamos a história de colonialismo, de exploração econômica e de vandalismo contra culturas nativas. Com base no "fim da história", os países desenvolvidos se esqueceram do seu compromisso quanto a aportar 0,7% de seu produto Interno Bruto (PIB) para Ajuda para o Desenvolvimento. Esta medida foi concebida com o objetivo de criar o mínimo de condições para que a maior parte das economias de países periféricos fossem capazes de competir no mercado internacional contra economias eficientes e tecnicamente avançadas, construídas com os recursos obtidos a partir do longo processo de exploração colonial, econômica e financeira.

Avanços são possíveis, mas exigirão um aprofundamento no nível de articulação da sociedade civil global, permitindo uma agilização na difusão de informações e também uma concentração de energias em alguns temas centrais que nos garantam força suficiente para interferir no rumo das Políticas Globais, seja através de nossa atuação em nível global, ou em nível local e nacional. Nossas ações locais tem que ser subsidiadas por e articuladas com uma ação pensada globalmente. Mais do que nunca vale a máxima de Lennon: "Agir localmente e pensar globalmente".

Temos conseguido aprender a articular processo de luta e mobilizações com processo de negociação e parcerias com organismos governamentais. O mesmo é possível em nível global, basta que encontremos os interlocutores adequados e nos organizemos e preparemos para a tarefa.

8. CONSTRUINDO O FUTURO

Entre os resultados mais positivos do Fórum está a conscientização da maior parte de seus partici-

pantes quanto à necessidade de inserir a luta pela Segurança Alimentar e Nutricional no seio do processo de construção de um novo paradigma de desenvolvimento que tenha no seu centro a qualidade de vida humana e não o mero "crescimento econômico".

Todos os paradigmas até hoje utilizados pelo ser humano valorizaram mais os fins que os meios. Assim prefere-se produzir coisas a qualquer custo, mesmo que pessoas morram, ou que estejamos destruindo a nossa própria qualidade de vida ou de nossos descendentes. A fome, a exploração econômica e social do semelhante, o uso indiscriminado de recursos naturais não renováveis, a destruição das relações harmônicas com a ambiente, a colocação do lucro acima de tudo, são todos parte do mesmo paradigma tradicional desenvolvimentista.

As atividades de seguimento dos resultados da Cúpula Mundial de Alimentação apontam para a necessidade de articulá-lo com o seguimento da Conferência Internacional de Nutrição (FOOD..., 1992) e da Conferência Internacional contra a Fome e a Pobreza (IFAD).

As organizações da sociedade civil global não devem cair na armadilha de dividir a abordagem do tema da Segurança Alimentar segundo os mandatos das organizações Internacionais. A FAO lida com alimento, OMC com comércio, OMS com Saúde e a UNICEF com criança. Mas quem lida com a saúde, a nutrição e a dignidade da vida da população? Estas organizações hoje representam o que mais próximo temos hoje de um organismo governante em nível global. A sociedade civil tem que pressioná-las a tratar estas temáticas em seu contexto humano integral, incorporando suas ações em uma abordagem orientada para as pessoas e para a resolução de problemas, e não de forma compartimentalizada.

Alguns dos eixos principais de articulação já definidos são:

1. Elaboração de um Código de Conduta sobre o direito humano básico à alimentação, que incorpore todos os condicionantes de uma alimentação adequada de qualidade, buscando interferir no esforço similar em curso entre a FAO e o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU;
2. Estabelecimento de uma Convenção Global de Soberania e Segurança Alimentar;
3. Preparação para a revisão dos acordos da Organização Mundial de Comércio, prevista para

1999, garantindo mecanismos de proteção das agriculturas nacionais e da pequena produção familiar;

4. Fortalecer a participação da sociedade civil junto aos organismos internacionais decisórios sobre o tema,

5. Buscar o fortalecimento da articulação internacional da sociedade civil, trabalhando em direção à construção de um Fórum Global Permanente sobre Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

Sem dúvida nenhuma se coloca a necessidade de criação de mecanismos internacionais que possibilitem a articulação de todas as iniciativas já em andamento e garantam um nível adequado de informação para todos os setores da sociedade civil. Estes mecanismos estão em fase de construção e a contribuição da sociedade civil brasileira poderá ser grande no processo, tendo em vista a rica história brasileira de mobilização social e articulação da sociedade civil nas últimas décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial de Alimentação*, Roma, 1996. Brasília, 1996.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1., 1994, Brasília. *Relatório Final*. Brasília, 1994a.
- _____. *Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar: as dez prioridades*. Brasília, 1994b.
- CRUSIUS, Y.R. (Coord.) *Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*. Brasília : IPEA, 1993.
- DRÈZE, J., SEN, A. *Hunger and public action*. Oxford : Clarendon, 1989.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Informe final de la Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Roma, 1992.
- GUANZILROLI, C.H. (Coord.) *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável: versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036*. Brasília : FAO/INCRA, 1994. (Novembro).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: síntese dos indicadores*. Rio de Janeiro, 1996.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. *A reforma agrária no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária*, Brasília, v.1, set. 1996a.
- _____. *Segurança alimentar e nutricional no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária*, Brasília, v.2, nov. 1996b.
- KRACHT, U., HUQ, M. Realizing the right to food and nutrition through public and private action. *Food Policy*, v.21, n.1, p.73-83, 1996.
- LEHMAN, K. *Once a generation: the search for Universal Food Security*, 1996. (Comunicação pessoal, novembro).
- LULA DA SILVA, L.I., GOMES, J., MALUF, R., ESCÓRCIO, J.R., VALENTE, F.L.S. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, 1991. (Governo Paralelo).
- MONTEIRO, C.A. *O panorama da nutrição infantil nos anos 90s*. [s.l. : s.n.], 1996.
- PELIANO, A.M. (Coord.) O mapa da fome I: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. *Documento de Política*, Brasília, n.14, 1993a. (IPEA)
- _____. (Coord.) O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da Federação. *Documento de Política*, Brasília, n.15, 1993b. (IPEA).
- _____. (Coord.) O mapa da fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil. *Documento de Política*. Brasília, n.17, 1993c. (IPEA; Classificação absoluta e relativa por municípios).
- SEN, A. *Poverty and famines*. Oxford : Oxford University Press, 1981.
- VALENTE, F.L.S. (Rel). *Oficina de trabalho sobre a inserção de componentes de segurança alimentar e nutricional nas políticas governamentais*. Brasília : FAO/Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, 1995. (Relatório preliminar).
- _____. *Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia nacional de desenvolvimento*. Brasília : FAO, 1996a, (Relatório Final TCP/BRA/4453).
- _____. *Panorama da segurança alimentar infantil nos anos 90s*. Brasília : UNICEF/IBGE, 1996b. (Prelo).
- _____. *World food summit misses the mark. The Contemporary*, New York, v.8, n.1, 1997, p.8-10.

Recebido para publicação e aceito em 14 de maio de 1997.