

ESTADO NACIONAL E SOBERANIA ALIMENTAR: (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Sinara Camera¹

Rubia Wegner²

RESUMO: Desde a Conferência da FAO de 1996, o direito humano à alimentação foi restabelecido como obrigação dos estados nacionais pela sua efetividade, sendo que à comunidade internacional caberia papel primordial para garantir que, nos países periféricos, erigissem-se mecanismos com vistas a torná-lo mais do que um jogo abstracionista. No fundo, o que está em questão é garantir o acesso ao alimento e, nesse aspecto, além da geração de emprego e renda, estão a distribuição e a comercialização dos alimentos. Esses elos da cadeia ocorrem, nos países subdesenvolvidos, à revelia do setor privado que, em grande medida, são empresas transnacionais. O presente trabalho visa analisar essas questões à luz das medidas adotadas nos países subdesenvolvidos, sobretudo nos latino-americanos. Assim, dividiu-se o presente trabalho em dois momentos; em uma primeira parte se falará de direitos humanos e a responsabilidade do Estado na sua efetivação. E num segundo momento se discutirá sobre o direito humano à alimentação e em quanto a soberania alimentar auxilia para a conjuntura de desigualdades e dependência externa dos países subdesenvolvidos.

Palavras-chave: direitos humanos, soberania alimentar, países subdesenvolvidos

ABSTRACT: *Since FAO conference of 1996, human right to food was established as an obligation of national states, thus international community might provide, in peripheral countries, concrete mechanisms to warrant this right. In fact, the question was to provide food access by promoting, besides job and income, distribution and comercialization. In undeveloped countries, these sectors exist in absence of private sector, which corresponds specially to transnational enterprises. The aim of this paper is to analyse these questions considering measures adopted by undeveloped countries, specially latin american countries. In the first section it will be discussed human rights and State responsibility in its execution. In the second section it will be discussed human right to food and the effectiveness of food*

¹ Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria, RS-Brasil, Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis – FEMA, Santa Rosa, RS-Brasil. s.camera@terra.com.br

² Mestranda do programa Desenvolvimento Econômico/Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, SP-Brasil. rubiaeconomia@hotmail.com

sovereignty relating to undeveloped countries inequalities and external dependency.

Keywords: *human rights, food sovereignty, undeveloped countries.*

1 INTRODUÇÃO

Desde os arranjos que antecedem a Declaração Universal dos Direitos do Homem, há esforços no sentido de promover os Direitos Humanos. Busca-se envolver os Estados, a não só comprometerem-se em garantir os direitos fundamentais do homem, mas também em criar meios para efetivá-los. Para isso, as leis são essenciais, mas a sua existência não é suficiente; faz-se necessária a sua aplicabilidade.

Na Conferência da FAO de 1996, o direito humano à alimentação foi restabelecido como obrigação dos estados nacionais pela sua efetivação, sendo que à comunidade internacional caberia papel primordial para garantir que, nos países periféricos, erigissem-se mecanismos com vistas a torná-lo mais do que um jogo abstracionista. O que está em questão é garantir o acesso ao alimento e, nesse aspecto, além da geração de emprego e renda, estão a distribuição e a comercialização dos alimentos.

Esses elos da cadeia ocorrem, nos países subdesenvolvidos, à revelia do setor privado que, em grande medida, são empresas transnacionais. Especificamente no caso da América Latina, a abertura da economia, no início dos anos 1990, facilitou a entrada de grandes redes do varejo e da produção de alimentos sem contar que a redução do gasto social pelo Estado destituiu toda a estrutura de abastecimento erigida nos anos de intervenção estatal no assunto o que deixou livre o caminho para as empresas do varejo e da produção.

Ao mesmo tempo, entra em questão a soberania alimentar nesses países, ou seja, a construção de mecanismos, via leis, programas de política pública embasados no direito humano à alimentação seria capaz de configurar a soberania alimentar? E em quanto ela (a soberania alimentar) é

uma abstração e em quanto ela é melhor para a conjuntura de desigualdades e dependência externa desses países?

Dessa feita, o presente trabalho visa enfrentar essas questões à luz das medidas adotadas nos países subdesenvolvidos, sobretudo nos latino-americanos. Assim, Para alcançar este objetivo o presente trabalho foi dividido em dois momentos: em uma primeira parte se falará de direitos humanos e a responsabilidade do Estado na sua efetivação. E num segundo momento se discutirá sobre o direito humano à alimentação e em quanto a soberania alimentar auxilia para a conjuntura de desigualdades e dependência externa dos países subdesenvolvidos.

2 OS ESTADOS NACIONAIS E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: O SER E O DEVER SER

2.1 A evolução dos Direitos humanos no ordenamento internos dos Estado: um novo lugar a um novo cidadão

Milhares de pessoas vivem no mundo, em cerca de 200 Estados, teoricamente independentes e juridicamente iguais, com culturas diferentes, línguas diferentes. Os Estados relacionam-se entre si em interações nem sempre amistosas, bem como os indivíduos que habitam os seus territórios.

Tais relações apresentam-se, na atualidade, envolvendo mais do que o único e exclusivo ator no cenário internacional até a primeira metade do Século XX. O Estado passa a orbitar nesse palco ao lado de um grande número de atores internacionais, acentuando a complexidade das relações travadas.

Organizações internacionais governamentais (OI) e não governamentais de alcance transnacional (ONGATs), empresas multi e transnacionais, as igrejas, as internacionais do crime organizado, o indivíduo, a opinião pública, Seitenfus (2004), ganham espaço e importância nas mais diversas esferas, e acentuam ainda mais, a já marcada, interligação das políticas internas dos Estados com a política internacional.

As relações internacionais, caracterizadas por constituírem fluxos que atravessam fronteiras, não são determinadas pela natureza dos atores entre os quais elas são estabelecidas.

Podemos pôr em evidência a especificidade das relações internacionais definindo-as como as relações sociais que atravessam as fronteiras e que se estabelecem entre as diversas sociedades, constituídas em Estados-Nação. O facto de falar de relações que se estabelecem entre diversas sociedades permite incluir não só as relações intergovernamentais, fazendo assim intervir os Estados como actores, mas também as relações que se situam a um nível infragovernamental, considerando-se aí como actores grupos sociais tão diversos como as empresas, as sociedades científicas, os agrupamentos desportivos, religiosos, etc (BRAILLARD, 1990, p. 86)

Além da conjuntura apresentada pelos atores intergovernamentais e infragovernamentais, dá, ainda, às relações internacionais importante papel na vida das sociedades na atualidade, marcadas por rupturas, continuidades e transições, a grande quantidade de conflitos vivenciado no seio das mesmas.

Desde a segunda metade do Século XX, presenciamos um crescente número de conflitos no interior dos países do chamado Terceiro Mundo, que, direta ou indiretamente, ultrapassam as fronteiras das regiões envolvidas. O sistema internacional, bem como as relações interestatais, adquiriram uma dimensão global, não podendo, nenhum Estado, isolar-se do contexto estratégico internacional, como afirma Braillard (1990).

Assim, alguns temas, especialmente afetos à paz e à segurança internacionais, como a violação a direitos humanos fundamentais, vinculam as atuações, mesmo as intraestatais, dos Estados às normas e intervenções internacionais. Isso se deve à grande evolução ocorrida em matéria de proteção e efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Assim, o respeito à dignidade do ser humano ganhou grande atenção no Século XX, fazendo com que o Estado criasse instrumentos para que as leis de cunho humanitário fossem executadas, e assim "...afrouxou as amarras do aparentemente indelével conceito de soberania, subtraindo do Estado a disponibilidade normativa e exigindo o imperativo respeito de valores essenciais ao ser humano", Garcia (2005, p.18).

Historicamente, o indivíduo ganha lugar no cenário nacional e internacional quando torna-se sujeito de direitos. Esse acontecimento é mérito de muitas transformações na sociedade, de diversas atuações de indivíduos que buscaram, em um primeiro momento, limitar o poder do Estado e, em um segundo momento, buscar meios para a efetivação dos direitos conquistados.

Com a Revolução Francesa (1789) e o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 26 de agosto de 1789, Bobbio (2004) afirma que os direitos dos cidadão dentro da sociedade foram redimensionados, bem como o poder de seus soberanos. O cidadão passa de sujeito de deveres a sujeito de direitos e deveres.

O fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), trouxe consigo nova perspectiva em relação ao direito do trabalhador: com a criação da Organização internacional do Trabalho (OIT), em 1919, são estabelecidos padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar para os indivíduos.

Apesar da importância dos fatos históricos já referidos, a doutrina reconhece que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com os nefastos efeitos do Holocausto, o horrível legado do nazismo, impulsiona o repensar da comunidade internacional sobre os direitos humanos, que culmina com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948³.

Muito embora os direitos humanos estejam classificados em diferentes gerações, para que existam é preciso simultaneidade e interdependência implicando, de acordo com Piovesan (1997, p. 156), num “complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si”.

Para o fim deste trabalho, vale ressaltar o teor do artigo 25 da DUCH, que prevê o direito do indivíduo possuir um nível de vida regular para garantir, para si e sua família, o direito à saúde, bem-estar, alimentação,

³ De acordo com Piovesan (1997), a DUDH prevê duas categorias de direitos humanos: os civis e políticos, sendo os individuais chamados de primeira geração, exercidos contra o Estado (valor da liberdade) e os coletivos de segunda geração - sociais, econômicos e culturais -, que demandam uma ação positiva do Estado (valor da igualdade).

vestuário, moradia, direitos previdenciários, entre outros. Tem-se, então, a previsão de garantia, logo, de acesso aos alimentos pelo cidadão.

A construção histórica dos direitos humanos, marcada por rupturas e continuidades no seu processo de afirmação, passa necessariamente pelo campo da proteção e efetividade. A positivação dos direitos fundamentais não bastam para garantir a sua proteção, nem para torná-los efetivos.

Para se garantir direitos é necessário mais do que uma construção legal. Adentra-se aqui nos campos político, social e jurídico. Para a proteção de direitos assegurados em um texto legal é preciso da pró-atividade do Estado, respeito mútuo pelos cidadãos e, na falta destes dois, um Poder Judiciário eficiente.

Porém, para a efetivação de direitos humanos fundamentais, é preciso que o Estado elabore políticas públicas que possibilitem aos cidadãos gozarem dos mesmos. Cabe ao Estado, precipuamente, viabilizar a sua efetivação. O Poder Judiciário, de forma crescente, tem funcionado como garantidor aos indivíduos dos seus direitos fundamentais, limitando ou redirecionando as ações do Executivo e revisando os atos do legislativo.

Entretanto, não é possível pensar em eficácia e efetividade dos direitos fundamentais somente em caráter litigioso, demonstrando a necessidade de se desenvolver políticas públicas para tanto. É certo que os direitos humanos deram ao indivíduo um novo espaço na elaboração de políticas públicas, nas decisões dos tribunais, em todas as esferas: local, regional, universal. Contudo, as situações e as demandas relacionadas aos direitos humanos se complexificam e exigem novos esforços teóricos e práticos para a sua efetivação.

Apesar de estarem contemplados nos textos constitucionais, em muitos Estados os direitos fundamentais gozam de pouca efetividade. Em países em vias de desenvolvimento e, sobretudo, nos países menos avançados os indivíduos se defrontam com obstáculos legais e institucionais para a concretização de sua cidadania.

2.2 A atuação estatal em relação aos direitos humanos: novos conceitos, novas responsabilidades

Desde os arranjos que antecedem a Declaração Universal dos Direitos do Homem, há esforços no sentido de promover os Direitos Humanos. Busca-se envolver os Estados, a não só comprometerem-se em garantir os direitos fundamentais do homem, mas também em criar meios para efetivá-los. Para isso, as leis são essenciais, mas a sua existência não é suficiente; faz-se necessária a sua aplicabilidade.

O Estado, quando cometida uma violação aos direitos humanos fundamentais, deve realizar investigações para identificar e punir os responsáveis pelo ato. Afinal, trata-se aqui de normas internacionais referentes à proteção dos direitos humanos. A sua aplicação independe de regulamentação ou de expressão prévia de consentimento por parte do Estado que venha cometer a infração, de acordo com Mello (1997).

Nesse contexto, o Estado na atualidade, diferentemente de outros momentos históricos, deve comedir a sua atuação, regular seu território de maneira a garantir os direitos à vida, à integridade física, à alimentação, à liberdade dos cidadãos que estão sob a sua jurisdição, sejam eles nacionais ou estrangeiros.

Dessa forma, aumentam as pressões da comunidade internacional para que as condutas estatais estejam compassadas com a observância dos direitos fundamentais dos indivíduos que se encontram em seu território. Sendo o Estado o principal responsável por cuidar dos seus cidadãos. Quando não o faz, entretanto, essa responsabilidade deve ser transferida para a comunidade internacional.

A crescente normatização internacional dos direitos humanos levou a sociedade internacional a não mais admitir a soberania como obstáculo à sua atuação para evitar ou cessar a violação a esses direitos. A soberania do sistema Westfaliano tornava a relações internacionais individuais porque os Estados não deviam discutir o contexto interno de outros Estados. Mas a necessidade de evitar ou interromper danos à dignidade humana fez com que os Estados refletissem sobre a soberania absoluta. Assim, a

responsabilidade do Estado, quando se encontrar incapaz ou indisposto, é transferida para a comunidade internacional.

Tem-se, então, que o Estado deve manter sua governabilidade de modo a garantir a todos o acesso a condições dignas de vida, porque a ineficiência desses fatores pode gerar violações aos direitos humanos, crises humanitárias e guerras civis, o que têm-se verificado com frequência no mundo pós-Guerra Fria, especialmente nos países do Sul.

Nesse contexto mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) inicia a busca pelos seus objetivos⁴ e tenta se adaptar a essa realidade, ocupando-se de assuntos que antes eram de jurisdição exclusiva dos Estados e co-responsabilizando-se com os mesmos a fim de proteger seus cidadãos e promover efetivação dos seus direitos fundamentais.

3 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E SUBDESENVOLVIMENTO: DA ABSTRAÇÃO À EFETIVIDADE

3.1 O desenvolvimento do conceito do direito humano à alimentação

O direito humano à alimentação (DHA), pertencente à segunda geração⁵ de direitos humanos, vem adquirindo maior importância no embasamento de programas voltados para garantir a segurança alimentar e nutricional e de leis de segurança alimentar⁶ em diferentes países. Sendo

⁴A ONU tem como objetivos: a defesa dos direitos fundamentais do ser humano; garantir a paz mundial, colocando-se contra qualquer tipo de conflito armado; buscar mecanismos que promovam o progresso social das nações; criar condições que mantenham a justiça e o direito internacional.

⁵ Em outras palavras, ao grupo de direitos econômicos, sociais e culturais, que se efetiva quando existem meios econômicos de maneira que são garantidos gradualmente. Além do direito à alimentação, pertencem a essa categoria, o direito à saúde, à educação, à habitação e ao trabalho.

⁶ A primeira conferência Mundial da Alimentação, em 1974, vinculou a obrigação dos estados em efetivar o direito à alimentação mais incisivamente à erradicação da fome – “Todos os homens, mulheres e crianças têm direito inalienável a não padecer de fome má nutrição, a fim de poderem se desenvolver plenamente e conservar suas faculdades físicas e mentais. [...] Em consequência, a erradicação da fome é objetivo comum de todos os países que integram a comunidade internacional, em especial dos países desenvolvidos e

que os governos da América Latina vêm se destacando na discussão e incorporação desse eixo ético-normativo a medidas que visem dismantelar situações de insegurança alimentar e nutricional (ISAN). Esse direito foi definido⁷ por:

[...] ter acesso, de maneira regular, permanente e livre, seja diretamente, seja mediante compra em dinheiro, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais da população a que pertence o consumidor e que garanta uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústias, satisfatória e digna.

A construção desse conceito foi marcada por um longo caminho⁸ de discussões em organismos internacionais, tendo em vista a complexidade que o tema envolve. Em outras palavras, os embates na sua construção se relacionavam com a definição os responsáveis pelo seu cumprimento, as punições cabíveis, custos e recursos e, ainda, dois aspectos mais abstratos: a sua definição e orientação para ser cumprido pelo mundo subdesenvolvido partia de países ricos, impulsionadores de uma 'ordem alimentar mundial' extremamente desfavorável para as populações pobres dos países subdesenvolvidos. Além disso, trata-se de um direito de todas as pessoas, mas aquelas afetadas pela fome se destacariam das demais em termos de medidas e de programas adotados sob a definição de DHA⁹, sem contar que

outros que se encontrem em condições de prestar ajuda." O governo Lula representou marco na feitura de programas de segurança alimentar e nutricional na América Latina, especialmente por romper com programas anteriores que embora vinculem o acesso à renda ao emprego, não fomentam políticas econômicas capazes de gerar efetivamente o emprego (Programa de Jefes e Jefas de Hogar Desocupados implantado pela Argentina, por exemplo). Dos programas focalizados marcados pela transferência de renda sob preenchimento de requisitos (Bolsa Escola, por exemplo) se deslocou para o Bolsa Família que unificou os vários programas focalizados (Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação), mas que manteve a condicionalidade de vacinação em dia e frequência escolar das crianças. Esse programa, contudo, pertence a outro mais abrangente, o Fome Zero que objetiva fortalecer os canais de acesso aos alimentos pela população (Vuolo, 2004; Gordillo, 2004).

⁷ Para maiores esclarecimentos e reflexões se indica: BOURRINET, Jacques; FLORY, Maurice. **L'ordre alimentaire mondial**. Economica, Paris, 1982.

⁸ Com base nas leituras feitas, acredita-se que o debate, nos organismos multilaterais, sobre essa limitação conceitual tenha se intensificado nos anos 1980.

⁹ "Dans la mesure où certains droits de l'homme constituent une discrimination positive ou une protection en faveur de certaines catégories de la population, de l'homme 'situé' (en

por falta de condições físicas, psicológicas as pessoas em situação de fome não teriam capacidade de atuarem como sujeitos do seu direito a uma alimentação adequada¹⁰ (Habib, 1982).

L'objectif d'un tel droit est donc double: d'une part, il faut que la communauté internationale puisse garantir des disponibilités alimentaires suffisantes, tant au niveau inter-étatique qu'au niveau local; d'autre part, il faut surtout assurer l'accès effectif de tous les individus aux denrées disponibles. Mais, en dehors de ces quelques généralités très évidentes, la dimension 'droit de l'homme' du problème alimentaire reste encore une inconnue. Les lacunes en la matière son en effet très nombreuses: on en est encore à rechercher une véritable définition du droit à l'alimentation. Habib (1982, p.210)

Dessa forma, desenvolveram-se marcos legais e institucionais capazes de respaldar medidas e programas com vistas à realização progressiva desse direito¹¹. Há para essas ações o pano de fundo representado pelo programa América Latina sem Fome até 2025, enquanto o desafio para esse arcabouço institucional, baseado no DHA, em construção no continente, é justamente fazê-lo perene a ponto de se tornar política de Estado. Nesse sentido, cita-se a promulgação de leis de SAN em alguns países do continente – Argentina¹², Equador¹³, Guatemala¹⁴ e Brasil – torna-se instrumento para fazer o DHA ser cumprido¹⁵.

fonction de l'état de ses facultés physiques ou mentales, de son âge, sa race, son sexe, etc...), la définition des catégories de bénéficiaires doit tenir compte des conditions économiques et sociales locales, éviter d'exclure du bénéfice du droit ou de la protection ceux qui en ont besoin, etc... elle doit donc intégrer un grand nombre de paramètres et se heurte parfois à de tels obstacles qu'elle devient quase-inexistence." Habib (1982, p.210).

¹⁰ Importa lembrar que em fins da década de 1970, a discussão em torno da fome se pautava por acontecimentos importantes, como: Guerra Fria, a ajuda alimentar dos EUA.

¹¹ De modo geral essas leis falham por não terem estimado alocação orçamentária de acordo com a magnitude do problema, nem mesmo asseguram progressividade no gasto e a não regressividade do mesmo. A documentação de casos de litigação estratégica e desenvolvimento de jurisprudência são, ainda, exíguos, dado o reduzido número de denúncias da violação do DHA. Pol e Monterosso (2008) citam o exemplo da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina que determinou como medida cautelar do Estado prover as comunidades indígenas Toba da província do Chaco com alimentos e água potável.

¹² Lei de criação do Programa Nacional de Nutrição e Alimentação de 17/01/2003 - <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/normativa/ley25724.asp>.

¹³ Lei de Segurança Alimentar e Nutricional de 27/04/2006 - <http://apps.congreso.gov.ec/sil/documentos/autenticos/22-631.pdf>.

As obrigações que o direito humano à alimentação confere ao Estado consistem em: (i) proteger que consiste em evitar que pessoas ou organizações poderosas infrinjam o direito a se alimentar de outras pessoas o que se recomenda seja evitado por meio da promulgação de leis e estabelecimento de órgãos que investiguem tais casos; (ii) respeitar, isto é, os governos não devem privar ou dificultar o acesso pelos seus cidadãos ao alimento e, por fim, (iii) satisfazer – o governo deve facilitar o acesso pelos grupos vulneráveis de alimentos, bem como criar instrumentos para que esses grupos possam seguir se alimentando por si mesmos e prover alimentos nas situações em que a segurança alimentar da população estiver ameaçada por motivos alheios a sua vontade, isto é, o governo não pode deixar seus cidadãos morrerem de fome¹⁶. Caso não disponha de meios para isso, deverá acionar a ajuda internacional (Gordillo e Gómez, 2004). Além do Estado, a sociedade é responsável pela garantia do DHA, na qual está incluído o setor privado.

Estimativas recentes feitas pela FAO mostram o aumento em 75 milhões de pessoas famintas no mundo, totalizando 923 milhões, em 2007¹⁷. Torna-se ainda mais difícil alcançar os objetivos de desenvolvimento do milênio para 2015¹⁸, além de evidenciar que os ganhos obtidos com a redução de famintos nos anos 1990, não se sustentaram (SOFI, 2008). Esse

¹⁴ Lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 06/04/2005 - <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf>.

¹⁵ Além desses países, Haiti, México, Panamá, Honduras, Costa Rica, Nicarágua, Paraguai, Peru e Bolívia tramitam propostas de lei sobre SAN e até mesmo soberania alimentar.

¹⁶ Cabível distinguir pobreza, fome e desnutrição. Pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre outras, a desnutrição é um conjunto de doenças que decorrem do suprimento de alimentos insuficiente em energia e nutrientes ou ainda do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos – geralmente motivado pela presença de doenças, em particular doenças infecciosas. A fome não apresenta definição simples e unânime, embora se tenha clareza da sua relação intrínseca com a satisfação de necessidades nutricionais básicas capazes de conferir vida saudável ao indivíduo (Monteiro, 2003).

¹⁷ O relatório anual, publicado em 2008, elaborado e publicado pela FAO sobre a situação da insegurança alimentar no mundo (SOFI) aponta a alta dos preços dos alimentos como causa fundamental do aumento de famintos no mundo, principalmente nos países mais pobres.

¹⁸ "The task of reducing the number of hungry people by 500 million in the remaining seven years to 2015 will require an enormous and resolute global effort and concrete actions." (Sofi, 2008, p.6).

aumento da fome dentre a população mundial é simultâneo ao aumento da produção de alimentos e ao crescimento econômico¹⁹.

Aunque se han logrado progresos significativos hacia la consecución de la meta establecida en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas subnutridas, será necesario acelerar el ritmo a fin de poder alcanzar el objetivo para el año 2015. Lograr el objetivo de la CMA de reducir el número absoluto de personas hambrientas de casi 800 millones a 400 millones resultará más difícil, pues para ello se requerirán progresos mucho más rápidos. FAO (2005).

Organizações multilaterais, regionais, governamentais ou não-governamentais mantêm sua trajetória de importância na garantia de alimentos a todos. Essas instituições fomentam atividades (programas, estudos e afins) destinadas a realizar progressivamente²⁰ o DHA e, assim erigir situações de segurança alimentar e nutricional e soberania alimentar²¹, as quais são distintas entre si, especialmente no que tange aos meios e aos fundamentos em que se baseiam. Esse envolvimento internacional com o problema da fome, que geralmente pertence à realidade dos países mais pobres, tem suas origens na progressiva interdependência econômica mundial desse assunto desde a Conferência da FAO, em 1974 quando a primeira elaboração do conceito de SAN ocorreu. Essas intervenções se por um lado reforçam e também garantem o direito dos indivíduos a se alimentar²², por outro não resolvem de fato a razão principal do problema, dada a estrita relação desse com o nível de desenvolvimento do país.

A prescrita responsabilidade das organizações internacionais pela situação dos alimentos (produção/distribuição/comercialização e acesso) nos

¹⁹ As economias latino-americanas, de 2003 a 2007, apresentaram taxas crescentes de expansão do PIB resultando num ciclo de expansão econômica denominado 'bonanza financiera' (Ocampo, 2006).

²⁰ Lembrando que em situações emergenciais – catástrofes e afins – ele deverá ser realizado por medidas que reflitam sua urgência.

²¹ Atrêla-se a esse conceito, principalmente, a ONG Via Campesina.

²² E assim garantir a sobrevivência do indivíduo, que ele viva dignamente e que mantenha suas faculdades mentais e psicológicas para desempenhar seu papel de cidadão.

países mais pobres²³ pode ser colocada em dois aspectos antagônicos: uma ordem econômica construída por instituições de Bretton Woods e aceita pelos países periféricos no Consenso de Washington contra uma ordem alimentar que visa resolver, nos países não-desenvolvidos, os gargalos resultantes daquela ordem econômica. Em outras palavras: organizações internacionais como a FAO, UNESCO, ONGs, dentre outras, elaboram/apóiam programas²⁴ de combate à fome e à desnutrição para os países que, geralmente, são devedores do FMI ou que por serem primário-exportadores não alcançam espaço nos mercados internacionais e pouco respaldo encontram em organismos como a OMC.

Woodiwiss (1999) pontua que a garantia dos direitos humanos em economias capitalistas é um desafio, haja vista o sistema capitalista ser desigual e com tratamento diferenciado por definição. Situação que se reforça com as medidas liberalizantes iniciadas nos anos 1980 e 1990, que sustentaram uma relação diferente do estado com os seus cidadãos. Afinal, o estado inverte sua relação com o social no que passa a conceber que sua “ajuda” deveria se restringir aqueles que a merecessem, que não lhe caberia aumentar o número de oportunidades aos seus cidadãos, pressupõe que seus cidadãos lhe sejam leais.

Tornar efetivo o DHA em países com altos níveis de desemprego, de desigualdade de renda, de vulnerabilidade externa e debilidade estrutural é um desafio para estas nações e para a comunidade internacional. O fato é que os países desenvolvidos e organizações intergovernamentais lançam mão de medidas para sanar situações de ISAN em caráter paliativo, quando o caráter estrutural é a raiz do problema e demandaria medidas mais incisivas.

²³ A resolução 71 do Conselho econômico e social da ONU em 1981 asseverou que: “La responsabilité de l’élimination de la faim et de la malnutrition incombe à l’ensemble de la communauté internationale”. (Habib, 1982, p.215).

²⁴ O Brasil é um dos poucos países que conta com uma política desenhada de combate à fome e à pobreza, amparada num projeto maior – Fome Zero.

3.2 A efetividade do direito humano à alimentação e a soberania alimentar no subdesenvolvimento: fatores estruturais limitadores

Quando as condições de acesso ao alimento pelas famílias passaram a ser reconhecidas como um dos principais motivos para a inexistência de segurança alimentar, a relação entre a responsabilidade dos países centrais pela fome nos países subdesenvolvidos sofreu alterações. Afinal, o acesso envolve aspectos mais complexos, isto é, desde as condições de produção agrícola até o nível de vida da população, o que invalida medidas como doação de alimentos pelos países centrais às economias periféricas²⁵, uma vez que, em grande medida, sanar quadros de ISAN/fome perpassa o tratamento mais efetivo sobre fatores como nível de renda e de emprego dessas economias.

Nesse sentido, fatores estruturais – distribuição de renda, reforma agrária, emprego, educação, saneamento básico – que condicionam o acesso econômico aos alimentos em países não desenvolvidos devem ser considerados em políticas públicas desses países para que, no longo prazo, a segurança alimentar e nutricional lhes seja realidade. Nesse sentido, o subdesenvolvimento reforça quadros de insegurança alimentar e até mesmo os explica, justifica-se então que a segurança alimentar e nutricional venha representando um eixo de desenvolvimento expresso no desenho de políticas públicas²⁶ nesses países (Maluf, 1995).

Na declaração final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Cuba (2001) o conceito de soberania alimentar é definido, pela Via Campesina, como sendo “o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e

²⁵ Nos anos 2000, as medidas dos países centrais no que tange à questão da fome nas economias periféricas, tem sido de ordem menos incisiva. Citam-se a elaboração das Diretrizes Voluntárias e o Consenso de Monterrey.

²⁶ Destaca-se o projeto ‘guarda-chuva’ Fome Zero, desenhado no governo Lula, *México*. É notável que programas desenhados e implementados pela FAO, como o PESA, são mais presentes no continente.

diversidade dos modos campeiros, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental²⁷”. Entende-se que esse conceito, em relação ao de segurança alimentar e nutricional, pode ser apreendido como mais próximo do problema da acessibilidade/disponibilidade de alimentos, nos países subdesenvolvidos.

Garantir o direito humano à alimentação pode, então, representar a construção da soberania alimentar. Gravina (2004) afirma, então, que o controle do subsistema agroalimentar pelas empresas transnacionais²⁸; sua integração vertical; o deslocamento do comércio alimentar tradicional para as grandes superfícies, alienação publicitária em lugar de uma etiqueta clara são elementos que engendram não garantia do direito humano à alimentação, além de interferirem na produção/comercialização/acesso de alimentos pelo mercado interno.

Com um escopo analítico atrelado à produção, Gomes (2004) é mais abrangente e identifica três alicerces sobre os quais a soberania alimentar deveria se amparar: a diversidade biológica e sociocultural, o protagonismo social e o papel da ciência. Logo, respeitar, preservar as diversidades da natureza, bem como introjetar progresso tecnológico que atenda às demandas sociais se combinam para garantia da diversidade biológica e sociocultural e para o protagonismo social.

A produção agroecológica das pequenas e médias propriedades pode ser combinada à agroindústria para o mercado interno e à exportação dentro do arcabouço de segurança alimentar, enquanto a soberania é conclusiva em afirmar que o agronegócio deve ser desestruturado em suas formas oligopólicas. A comercialização para a soberania alimentar, deve se dar com

²⁷ No Brasil, apesar da Lei Orgânica de Segurança Alimentar não se referir expressamente à soberania, possui um conceito para tal que foi construído pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “[...] cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimento para toda a população respeitando as múltiplas características culturais dos povos.”

²⁸ A internacionalização do sistema de produção de alimentos acompanha o processo de industrialização das economias, sendo firmas como Cargill, Dreyfus e Bunge especializando-se na distribuição de grãos; Nestlé, Heinz e Campbell especializadas em produtos alimentares congelados, processados. Temporalmente, esse processo iniciara nos anos 1970 (Friedman, 2000).

vistas a fortalecer os mercados locais, regionais e nacionais impulsionada pela participação de organizações não-governamentais e produtores alheios ao agronegócio, eliminando mono e oligopólios (Rosero, 2008).

Ademais, os elementos caracterizadores do sistema alimentar mundial que atrapalham na realização progressiva do direito humano à alimentação seriam: concentração de poder e de recursos nas grandes companhias de produção e de distribuição de alimentos, sistemas de ofertas de alimentos que excluem os pequenos agricultores, que produzem em menor escala, comércio internacional excludente até mesmo nas negociações para arrefecimento de barreiras (Maxwell e Slater, 2003).

Numa perspectiva mais delimitadora do alcance conceitual desses termos, tem-se que soberania alimentar é um paradigma que consiste na defesa/proteção dos alimentos com vistas ao mercado interno e produzido pelo pequeno produtor, mantendo o ciclo produtivo do alimento distante de competições desleais. Assim, segurança alimentar possui viés favorável às grandes empresas, dado não negar a agroindústria e a comercialização por oligopólios, sendo que essas corporações baseiam a inocuidade dos alimentos na garantia de segurança alimentar (Rosero, 2008).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se, com base nas inferências aqui apresentadas, que soberania alimentar se relaciona fundamentalmente com um modelo de desenvolvimento econômico específico, no qual o setor agrícola se volta também para o mercado interno, sendo capaz tanto de fornecer alimentos de qualidade como de gerar emprego e renda no campo. Contudo, a realidade agrícola no mundo subdesenvolvido é marcada por uma estrutura fundiária concentrada, um Estado incapaz de se fazer valer frente às grandes corporações transnacionais agroalimentares, uma inadequada regulação do que se produz para o mercado interno e o que se exporta.

Como se mostrou nesse trabalho, o Estado tem obrigação de garantir os direitos humanos e no que se refere ao direito à alimentação, garanti-lo, respeitá-lo implica na adoção de medidas mais incisivas do ponto de vista econômico-estrutural. A garantia de que o direito humano à alimentação será progressivamente realizado nos países não desenvolvidos envolve toda a comunidade internacional e, sobretudo, evidencia que o hiato existente entre as economias avançadas e periféricas, quanto à inserção econômica internacional, reflete-se em problemas sociais relativamente graves nesses países e que, para de fato se resolverem, precisariam de medidas de cunho mais estrutural, capazes de impactar renda, emprego, investimento. Isso pode ser visto pelo aspecto de que se se alimentar é condição fundamental para uma vida digna, saudável, porém se por um lado a mercadoria alimento nos mantém aptos a realizar nossas tarefas, por outro ela tem tido cada vez mais importância para acumulação de capital.

Nesse sentido, há uma lógica internacional que contribui para aprofundar, nos países subdesenvolvidos situações de pobreza, de fome e de dependência e, ao mesmo tempo, organizações intergovernamentais que se valem de paliativos para alterar essas situações de vulnerabilidades social nesses países. Contudo, são as medidas elaboradas e fomentadas pelos países, de fato, que mais demonstram êxito em termos de realização progressiva do direito humano à alimentação.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Adriana Maria de. Agricultura urbana em Cuba: análise de alguns aspectos técnicos. **Documentos EMBRAPA**, n. 160, 2002, 14p.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRAILLARD, Philippe (Org.). **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DWORKING, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FAO. **Diretrizes voluntárias**: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Roma, 2004. 34p.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**: nascimento e crise do Estado Nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FRIEDMAN, Harriet. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, W; MALUF, R. S. (Orgs.) **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000, p. 01-21.

GARCIA, Emerson. **Proteção internacional dos direitos humanos**: breves reflexões sobre os sistemas convencionais e não-convencionais. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p.18

GORDILLO, G.; GÓMEZ, H. **Conversaciones sobre el hambre**: derecho a la alimentación en el Brasil de Lula. Fundação Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

HABIB, Bernard. Droits de l'homme et alimentation. In: BOURRINET, J.; FLORY, M. **L'ordre alimentaire mondial**. Economica, Paris, 1982. 209-231p.

KOONT, Sinan. Food Security in Cuba. **Monthly Review**, n.55, v.8, jan/2004.

_____. **The urban agriculture of Havana**. **Monthly Review**, n.55, v.8, jan/2009.

MALUF, Renato Sérgio. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, W; MALUF, R. S. (Orgs.) **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000, p. 37-63.

_____. Segurança Alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n.15 (1-57), 1995, p.134-140.

MAXWELL, Simon; SLATER, Rachel. Food policy: old and new. **Food Policy**, v.21, n.5-6, p.531-553. 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

POL, J.L.V.; MONTERROSO, L.E. Comer es un derecho en América Latina: avances legales y políticos a favor del derecho a la alimentación. **Working Papers ALCOSH**, n.3, 03/2008. 28p.

QUISPE, Jubenal. BOLIVIA - La agricultura tradicional y la agro industria, una difícil convivencia. AterInfos – Latinoamérica y Caribe, 12/02/2007.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. São Paulo. Ed. Renovar, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza (org). **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHEJTMAN, A. Dilemas (reales o falsos) que enfrenta el enfoque de la política alimentaria. In: BELIK, W; MALUF, R. S. (Orgs.) **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000, p. 23-36

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado Internacional de Direitos Humanos**. Vol.III. Rio Grande do Sul: Sérgio Antônio Fabris Editor.