

## **Evolução histórica do conceito de segurança alimentar do pós-guerra à atualidade**

Ebenézer Pereira Couto  
Professor Associado I. Instituto de Economia -Universidade Federal de Uberlândia

### **INTRODUÇÃO**

A segurança alimentar das populações é uma questão que se perde ao longo da história humana, não se circunscrevendo aos limites da organização social da produção sob o capitalismo. Recorrentemente, ao longo de sua vida em comunidade, o homem deparou-se com o advento de conjunturas críticas no tocante à provisão de sua sobrevivência. Seria o caso, por exemplo, da narrativa bíblica acerca da antevisão de sete anos de vacas gordas sucedidos por outros sete anos de vacas magras: a antevisão de uma iminente crise na provisão alimentar, seguida de sua adequada resolução, propiciou ao Egito o fortalecimento de sua condição de potência econômica, bem como a garantia do abastecimento do mundo de então. Também na Roma e Grécia antigas distribuía-se ração de pão e grãos em conjunturas críticas decorrentes de guerras, desastres climáticos ou fatores correlatos.

Igualmente, o conjunto de leis reguladoras da vida comunitária do povo hebreu seria outro exemplo histórico ilustrativo da premência de se contra arrestar as tendências concentradoras da riqueza e da renda no sistema social. Destacadamente, aí se enquadrariam as chamadas leis da Rebusca e do Jubileu. Conforme a primeira, haveria que se garantir a provisão dos pobres na colheita das safras. Já no contexto da lei do Jubileu, estabelecia-se a periodicidade de 50 anos pela qual se redistribuía toda a riqueza amealhada no período - basicamente a terra - propiciando-se um quadro de menor grau de desigualdade na sociedade (Bíblia, Velho Testamento, Livro de Levítico capítulo 25, especialmente versos 8-34). Nesse ano especial, restaurava-se a liberdade aos escravos, restituía-se a posse de haveres perdidos aos seus proprietários originais, ademais de proceder-se à anistia das dívidas.

Seguramente, os arranjos comunitários acima referidos se davam em contextos históricos diversos da realidade do capitalismo, sistema em que ocorreu o avanço sem

precedentes dos processos de divisão social do trabalho e dissolução de laços familiares e étnicos. Sob a dinâmica capitalista tendeu a se agravar a sorte dos segmentos sociais mais débeis - em decorrência de conflagrações políticas, deterioração dos termos de troca, flutuações de preços na agricultura e outros fatores – recolocando-se em toda sua inteireza a importância da intervenção pública coibidora das mazelas do *mercado*.

Nesse sentido é que, no decurso do século XX, eleva-se a participação do Estado na *regulação* do mercado, fato marcante da construção do chamado Estado de Bem Estar Social, ambiente em que se desenham macro políticas públicas em prol da acumulação de capital e também políticas públicas sociais de cunho amplo. E é precisamente no cenário pós II Grande Guerra, com boa parte do continente europeu destruído, que se pode identificar o surgimento do conceito de segurança alimentar como elemento importante da atuação pública.

Neste trabalho busca-se analisar a evolução histórica deste conceito partindo-se, para tanto, da apropriação do direito ao alimento na Carta dos Direitos Humanos com seus desdobramentos em cúpulas, conferências e pactos realizados daquela quadra histórica à atualidade, quando se assiste à redenção do discurso neoliberal defensor de supostas vantagens de um sistema internacional fortemente integrado. Num tal sistema, valeria a assertiva da diminuição do papel do Estado repondo-se, mundialmente, a polêmica acerca da propriedade de se manter (ou não) políticas públicas sociais no capitalismo contemporâneo.

Com tal recuperação histórica buscaremos respaldar a assertiva de que a incorporação da segurança alimentar e nutricional da população ao núcleo estratégico da política econômica se constitui em elemento básico para a revisão do próprio padrão de desenvolvimento. Esta, seguramente, se constitui numa questão de base para se superar os quadros estruturais de crise sócio econômica com que se defrontam os países sub-desenvolvidos, em particular as combalidas sociedades latino americanas.

Por esse ângulo, mais que se evidenciaria a relevância do tema aqui proposto, sobretudo tendo-se em conta a realidade brasileira, que adentra o século XXI de posse de um legado de assimetrias histórico estruturais incompatível com o potencial de crescimento econômico socialmente construído ao longo do último século. Dentre tantas assimetrias, destaca-se o problema de nossa (*in*)segurança alimentar, patenteada no quadro grave de

milhões de brasileiros padecendo condições de miséria absoluta no país, um claro acinte à qualquer apropriação dos conceitos mais elementares de nação e cidadania.

Seguramente, esse é um dado mais que constrangedor frente ao discurso da *modernidade* - tão ao gosto dos gestores da coisa pública – colocando a descoberto uma das faces mais perversas de um padrão de desenvolvimento estruturalmente excludente de amplas parcelas da população desse requisito elementar da cidadania: o *acesso* de todas as pessoas - sem exceção - a uma condição alimentar e nutricional condigna.

## I. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Desde a década de 1930 muda radicalmente a base de atuação do Estado, sendo-lhe atribuído papel ativo na prevenção e controle das crises sócio econômicas. Seu papel no controle do investimento e das taxas de lucro torna-se proeminente, bem como sua adequação às exigências de emprego e consumo das populações. De fato, com a inscrição na *agenda* pública dos objetivos de pleno emprego e igualdade, potencializa-se o pacto corporativo entre sindicatos e capital, elemento de base do crescimento com paz social do pós II Grande Guerra ao final da década de setenta no mundo industrializado.

Se, como enfatizado por Marglin (1992:20), o legado prático da depressão tenha sido especialmente o compromisso com o *welfare state*, poder-se-ia afirmar que a montagem de políticas públicas, contraarrestadoras dos efeitos danosos de recessões e guerras, tenha se constituído no principal marco da evolução das sociedades capitalistas maduras nesta quadra histórica recente.

Seguramente, porém, nunca será demais sublinhar que a consolidação das chamadas *economias do bem estar social* foi fruto do avanço democrático ocorrido nestas sociedades. Conquanto tenha representado o triunfo da regulação *keynesiana* constituiu-se, nos termos de Oliveira (1988: 21), no substrato para avanços sociais balizadores do acesso e utilização do fundo público, em simultâneo à consolidação de instituições políticas democráticas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para Przeworski et alii (1988: 31), a consecução do ideal democrático no capitalismo pressupõe certo compromisso tácito pelo qual “os que não possuem instrumentos de produção concordam com a instituição da propriedade privada do capital social, ao passo que os que possuem instrumentos produtivos concordam

Neste âmbito é que caberia entender o sentido da intervenção pública em favor da promoção dos níveis de produção e emprego, o que - num século marcado por duas grandes guerras entremeadas por profunda depressão - terá consignado importância ao desenvolvimento de sistemas formais de segurança social. Importa, pois, sublinhar o maior delineamento do padrão de financiamento dos Estados nacionais nessa especial conjuntura, com reforço das atribuições do *fundo público* como elemento de suporte, simultaneamente, à acumulação de capital e à reprodução da classe trabalhadora.<sup>2</sup>

De um lado, o respaldo à acumulação de capital se evidenciava numa gama de ações abrangentes, com destaque para os aportes de recursos à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, incentivos diversos aos segmentos produtivos, instrumentação do mercado financeiro e de capitais por meio de bancos e/ou fundos estatais, intervenção na circulação monetária de excedentes pelo *open market*, valorização dos capitais pela via da dívida pública, além da reestruturação e financiamento da agricultura. Já no referente ao desenho de *políticas sociais abrangentes*, destacar-se-iam os âmbitos da capacitação do trabalho, política habitacional, sistemas de saúde e previdência social, seguro-desemprego, redes de auxílio, subsídios sociais diversos e universais e a provisão alimentar e nutricional das populações.

Mas resgatando esse último aspecto - a provisão do abastecimento alimentar-nutricional das populações - caberia particularizar, a propósito da temática específica deste trabalho, que a expressão *segurança alimentar* ganha destaque exatamente nesta conjuntura após a Segunda Guerra Mundial, mormente no território europeu que foi *palco* do conflito.

Como sabido, duas conflagrações mundiais comprometeram a produção e circulação de alimentos em função do grau da destruição provocada. Onde, a expressão *segurança alimentar* surge inicialmente relacionada à idéia de que o enfrentamento da fome

---

*com as instituições políticas que possibilitam a outros grupos efetivamente exigir seus direitos à partilha dos recursos e à distribuição da renda.*"

<sup>2</sup> Fiori (1990: 03) atenta a que "*mesmo nos países de industrialização originária as funções do Estado foram completamente redefinidas depois da I Guerra Mundial. A partir de então, e em particular depois de 1929, movido pelas necessidades da crise ou das pressões corporativas, apoiado na argumentação keynesiana e sustentado pelas social-democracias, o Estado redefiniu suas funções e reorganizou-se institucionalmente. Envolveu-se crescentemente na manutenção de níveis de investimento compatíveis com as exigências de emprego e consumo das populações, na sustentação de expectativas estáveis, na negociação das margens de lucro, na alavancagem das fronteiras tecnológicas e, sobretudo depois de 1945, na promoção massiva de políticas de bem-estar e promoção social.*"

naquele momento (e naquele continente), bem como a nova realidade mundial, pressupunha o aumento da oferta de alimentos de maneira auto-suficiente por parte dos países. Ademais de atender às prementes necessidades das populações, o alcance da meta de segurança alimentar deveria contribuir com a balança comercial dos países (ORTEGA: 2006).

A propósito, estava em voga – no II pós-guerra – o diagnóstico de que a ampliação da disponibilidade de alimentos e, conseqüentemente, a resolução do problema da fome, dependeria em última instância da incorporação do progresso técnico à agricultura. Ademais, a década de 1950 foi o momento privilegiado da chamada *Revolução Verde*, com a extensão do pacote norte americano de tecnologias agrícolas também aos países do mundo periférico.

Fato é que este se constituiu num momento de apoio deliberado à expansão de um fortes incentivos aos agricultores (especialmente crédito e assistência técnica) com vistas à elevação de seus níveis de produção e produtividade (Johnston; Kilby: 1977). Pode-se concluir então que, por todos elementos analisados acima, naquela especial conjuntura o tema da segurança alimentar aparecia determinado quase que de forma exclusiva pelo problema da capacidade física de se produzir alimentos.

Não incorrendo em qualquer tipo de idealização dos *Welfare States* europeus (que como qualquer sistema sócio-político no não está isento de contradições) caberia apontar que – para além dos argumentos produtivistas acima referidos – a pauta da segurança alimentar (como política de corte abrangente) compareceu de forma prioritária na *agenda* dos governos europeus naquela conjuntura pós-guerra.

Talvez seja por este ângulo, que se possa considerar a construção do *Estado de Bem Estar Social* como o marco mais importante da transformação capitalista no século XX. Certamente, pensando em termos de avanço do estatuto democrático das sociedades, a esfera pública regulatória refletia um processo democrático *includente* dos interesses (por certo conflitantes) em presença na arena política. E neste sentido que o conceito de nação haveria de balizar a ação do Estado pautada na adoção de amplo conjunto de políticas sociais como já referido, pressuposto básico de afirmação dos direitos da cidadania.<sup>3</sup>

---

3 Sem embargo de suas diferenças institucionais, a partir de 1945 os *welfare states* maduros desenvolveram um leque abrangente de estruturas e benefícios sociais, base para sua transformação qualitativa em relação ao

Quão diverso, no entanto, o quadro prospectivo dos países, a partir de então, denominados como *em desenvolvimento* pelas agências de fomento internacional... Sociedades marcadas pela herança do autoritarismo e por profundas assimetrias históricas e estruturais. Mas esse ponto será retomado adiante.

Seguindo adiante, cabe marcar que na década de 1970 assistiu-se a uma sucessão de quebras de safras agrícolas decorrentes de problemas climáticos em diversas partes do mundo. Tal conjuntura chegou a reviver um *neomalthusianismo* tardio, novamente se antevendo o espectro de crise na provisão alimentar *vis-à-vis* o crescimento demográfico. Neste contexto, caberia mencionar a iniciativa da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) convocando a I Conferência Mundial de Alimentação, em 1974. A suma dos debates e acordos ali ocorridos conduziu ao compromisso dos governos de dedicar esforços para garantir o direito inalienável da pessoa humana de estar livre do risco da fome e da desnutrição, condição necessária para seu desenvolvimento físico e mental.

Para consecução de objetivo tão digno, porém, resgatava-se o conjunto clássico de medidas: melhoria da produtividade na produção rural; ampliação da pesquisa agrônômica e das atividades de extensão; políticas e programas para melhorar a nutrição; carta mundial dos solos e avaliação do potencial de produção das terras; ordenamento científico das águas, irrigação, incremento físico e qualitativo da armazenagem de grãos; prevenção de inundações; ampliação do papel da mulher; fomento da indústria de sementes; menos gastos militares (canhão) e mais produção de alimentos; ajuda alimentar às vítimas de guerras coloniais na África; criação do Sistema Mundial de Informação e Alerta sobre a Alimentação e a Agricultura; melhoria das condições de acesso ao comércio internacional de alimentos. (FAO/WFS/TECH96/7:1996/32-34).

Percebe-se, pois, que nesta Conferência ainda se mantêm a compreensão de que a segurança alimentar dependa de uma questão *quantitativa* ligada à produção agrícola. É

---

contexto sócio-econômico pré-existente à década de 30. Conformava-se, desde então, a face moderna do capitalismo industrial contemporâneo, com destaque para a evolução dos direitos sociais evidenciados em padrões mínimos de saúde, renda, educação e direito ao trabalho, entre outros. Sobretudo, o direito cidadão seria a pré-condição necessária à manutenção do sistema como arranjo de interesses dominante na sociedade. Os direitos sociais “*em sua implementação e plena expressão*”, haveriam de transformar “*o papel do Estado e a relação entre Estado e economia*” e, conseqüentemente, “*as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades*” (King, 1988: 55).

compreensível, pois, que no conjunto de resoluções e compromissos acordados e proclamados na *Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição*, tenha se focalizado de modo prioritário o aumento da oferta de alimentos e as atividades de ajuda alimentar.

Todavia, os esforços realizados demonstravam-se ineficazes em sua meta de reduzir a dimensão da fome no mundo. Como amplamente sabido, a existência de estoques mundiais de grãos e outros alimentos é suficiente para que todo habitante do planeta tenha suprida sua necessidade alimentar e nutricional. A constatação da ineficácia contribuiu para que ocorresse uma mudança de foco da discussão sobre a segurança alimentar. Qual seja, passa-se progressivamente da ênfase na esfera produtiva para a ótica da garantia do *acesso* da população aos alimentos. E é neste contexto, no ambiente da XII Conferência Mundial de 1989, que muda a apropriação do conceito de segurança alimentar, que transita então para a ênfase na *garantia de acesso* físico e econômico das pessoas ao alimento. Conforme Menezes (1996:55), “(...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que deles necessitam”.

Essa nova perspectiva, fundada na garantia do acesso de todos ao consumo de alimentos seguros e nutritivos, é reafirmada na Conferência Mundial da Alimentação de 1996. Os Chefes de Estado aí presentes assinaram o compromisso de realizar esforços permanentes para erradicar a fome em seus países. Imediatamente, tal compromisso implicaria na redução pela metade do número de pessoas subalimentadas, sinalizando-se naquele momento o ano de 2015 como o prazo limite para erradicação completa da fome no mundo.

De acordo com Ortega (2006), deste debate foram derivados documentos importantes como a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Neles ficaram estabelecidas as bases para diversas trajetórias consistentes com o cumprimento de um objetivo comum: a garantia de segurança alimentar nos níveis individual, familiar, nacional, regional e mundial. Na linha proposta pelo documento da Conferência Mundial da Alimentação (1996: 40), só se poderia

falar em segurança alimentar das pessoas quando estas tivessem, a cada momento, *acesso pleno*, em termos físicos e econômicos, “*a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã.*”

Na Declaração final da Conferência reconhece-se que a pobreza é a maior causa da insegurança alimentar e, assim, as políticas públicas devem ser dirigidas a “*erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos, e a todo o momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente*” (Cúpula Mundial de Alimentação,1996:3). Destarte, os Governos signatários, com colaboração da sociedade civil, deveriam assumir os seguintes compromissos:

1 - Garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos;

2 - Implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo o momento, a alimentos suficientes e nutricionalmente adequados e seguros, bem como sua utilização efetiva;

3 - Adotar políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, as quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto a nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o caráter multifuncional da agricultura;

4 - Assegurar que as políticas de comércio de alimentos e de comércio em geral contribuam a fomentar a segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado;

5 - Prevenir e estar preparados para enfrentar catástrofes naturais e emergências de origem humana e atender às necessidades urgentes de alimentos de caráter transitório, de modo a encorajar a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer necessidades futuras;



6 - Promover uma distribuição e uma ótima utilização de investimentos públicos e privados para promover os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial;

7 - Executar, monitorar, e dar prosseguimento a este Plano de ação, em todos os níveis e em cooperação com a comunidade internacional;

Ainda segundo Ortega (2006), outros elementos específicos foram incorporados ao conceito de segurança alimentar, tais como: a *qualidade* (física, química, biológica, nutricional); o *direito à informação* e a valorização das *opções culturais*; utilização de recursos de *maneira sustentável*

Desafortunadamente, porém, diagnósticos posteriores da FAO apontaram para o atraso no cumprimento dos objetivos traçados pelo Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), propondo-se a realização de uma nova Cúpula Mundial de Alimentação – 5 anos depois (CMA –5ad). Seu objetivo central seria obter dos governos uma reafirmação de seu compromisso com relação ao cumprimento das metas originais. Ainda que muitos governos tenham manifestado disposição a participar do esforço, o fizeram sob a restrição de que o debate sobre a Declaração e o Plano de Ação de 1996 não fosse reaberto (Valente: 2002).

## II. TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA DINÂMICA CAPITALISTA MUNDIAL

Como antes indicado, desde o final da década de 60 assiste-se à reversão do quadro alvissareiro de crescimento econômico típico da fase de ouro do capitalismo avançado. Frente à deterioração do quadro macroeconômico mundial acentuou-se a reação conservadora contra as estruturas do estado de bem-estar, precipitando-se a polarização e consequente divisão no consenso político em torno do *welfare state* keynesiano do pós II Grande Guerra. Foi precisamente nesse âmbito que cresceu a efervescência à esquerda do espectro político no mundo desenvolvido, notadamente no contexto anglo-saxão e com repercussões posteriores na França, Alemanha Ocidental, Dinamarca, Holanda e Suécia. Sobretudo, esta inflexão demarcou a potencialização da força política da *agenda* neoliberal,

em sua propositura fundamental da livre concorrência como alavanca da *eficiência* na alocação de recursos e da melhor provisão de justiça distributiva.<sup>4</sup>

Caberia chamar atenção, porém, ao fato de que naquela conjuntura já se haviam consolidado profundas mudanças nas estruturas e relações sociais das sociedades maduras, aspecto de suma importância para se compreender a natureza dos *obstáculos* antepostos à reação conservadora contra as políticas sociais abrangentes do *estado de bem-estar* e, portanto, às tentativas de desfiguração do sistema.

Nos termos de King (1988: 56), caberia atentar para a permanência de significantes “*fontes de apoio ideológico e institucional cercando o estado de bem-estar*” não passíveis de fácil superação, pois que “*firmemente integradas à estrutura da sociedade e aos seus processos de consumo e produção*”. Para o autor, “*o estado de bem-estar tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil*”. Tais considerações, como evidente, não tem a intenção de minimizar a força política do discurso conservador, mas apenas situar o contexto social complexo anteposto à sua completa dominância.

E, efetivamente, o novo quadro macroeconômico - fortemente marcado pela recorrência de *déficits* públicos - sinalizava a crise do padrão de financiamento do *Estado-Providência*, descobrindo-se uma disjuntiva política fundamental na alocação do fundo público entre interesses da reprodução do capital e da produção de bens e serviços públicos sociais. Sem embargo dos avanços democráticos acima assinalados, a solução desta disjuntiva guardou implícito um claro viés contra a abrangência das políticas sociais, assertiva estritamente coerente com a estruturação de poder na sociedade capitalista. Sobretudo, esse viés denunciava o caráter *ideológico* da crise daquele padrão, dada a inserção privilegiada do fundo público no tocante aos requisitos da acumulação de capital.

A propósito, Oliveira (1988: 12/3) ressalta oportunamente que:

---

<sup>4</sup> King (1988: 72) assevera à propósito que “*as idéias da nova direita são basicamente uma revivescência do liberalismo clássico: uma crença no indivíduo, um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e uma preferência por processos de mercado à provisão pública. Os advogados da nova direita afirmam que os mecanismos de mercado maximizam não só a prosperidade econômica como também a liberdade individual. Onde se faz necessária a provisão de bens e serviços pelo Estado, como no caso de bens públicos, o grau desta provisão pública deve ser extremamente controlado e minimizado. Nesse sentido, é uma implicação lógica dos princípios econômicos da nova direita procurar reverter a tendência do pós-guerra de expansão da atividade pública (baseada no Estado, desmercantilizada) em detrimento da atividade privada (relações mercantilizadas baseadas no mercado).*”

“O rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência, em termos keynesianos, é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista. A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos por certo -, da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto. Deve-se assinalar, desde logo, que aquela circularidade foi possível graças ao padrão de financiamento público do ‘Welfare State’, um dos fatores entre outros, aliás, que levaram à crescente internacionalização. Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retro-alimentação. Pois des-territorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do ‘Welfare State’ não pôde – nem pode, até agora – desterritorializar-se.”

Destarte, às perdas substantivas de ganhos fiscais implícitas no processo de internacionalização financeira e produtiva contrapunha-se a permanência, sob a alçada dos fundos públicos nacionais, da tarefa de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Precisamente neste âmbito que importaria identificar a força política da reação conservadora - capitaneada por Estados Unidos e Inglaterra - contra os fundamentos do *welfare state* que, em nome do equilíbrio fiscal, debruçou-se sobre a necessidade de redução dos gastos estatais no tocante às políticas públicas sociais.

Ora, nunca será demais ressaltar que a racionalidade desse questionamento ao *estado de bem-estar* passava, necessariamente, pelo objetivo de *anular-se* os espaços de confronto e negociação próprios à dinâmica de economias capitalistas socialmente reguladas.<sup>5</sup> Dando força a esse argumento, Przeworski *et all* (1988: 29) sublinha que esta ofensiva ideológica de direita, “*antiestatista, enfatizando a hegemonia empresarial, retratando o consumo popular como inimigo dos interesses nacionais, e baseada na crença na racionalidade do mercado e na importância autônoma da moeda*” acabava por redimir - num contexto certamente mais complexo - um fantasma dos anos 20 do presente século.

Seria este o *pano de fundo* do teatro da chamada *globalização econômica*. Sem

---

5 A ênfase de Oliveira (1988: 25) recairia sobre a proposição de que, um Estado reduzido aos seus termos mínimos, representaria a busca da “*manutenção do fundo público como pressuposto ‘apenas’ para o capital*”, não tratando-se, “*como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo ‘mal infinito’ do capital*”. Na perspectiva do autor, seria típico das reações tatcherista e reaganiana o “*ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital*”. Para ele, um claro indicador desta assertiva seria “*a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial*”.

embargo, porém, caminhando na contramão do aparente *consenso* em torno do discurso hegemônico da mundialização e liberalização dos mercados, e mais, admitindo-se o pressuposto de que a interferência pública corretiva do *mercado* sempre se colocou como prerrogativa essencial da dinâmica capitalista, caberia aqui a seguinte questão: como reconsiderar - no contexto da atualidade - o papel do Estado que intervêm, *forjando* o intercâmbio e estabelecendo balizas norteadoras da ação dos agentes nos diversos mercados.

Como assinalado por Block (1991:86), a despeito do discurso convencional em favor da liberdade dos mercados, o avanço do capitalismo se explica precisamente pelo *cerceamento* desta liberdade. Segundo o autor, o *tonus* do desenvolvimento capitalista assentou-se historicamente no *mix* de mercados e limitações dos mesmos, tendo cumprido a ausência de limites o papel de *coibir*, mais que de *impulsionar*, o vigor do processo.<sup>6</sup> Sobretudo, tal assertiva adquire toda sua dimensão se considerarmos contextos sócio-históricos marcados por gravíssimas assimetrias estruturais, como é o caso das economias do chamado capitalismo periférico, especialmente as sociedades latino americanas.

Sublinhando em particular a problemática social brasileira nesse contexto geral, caberia resgatar o paradoxo da crise de nosso padrão de desenvolvimento que, ao invés de propiciar a abertura de um amplo debate nacional em torno de um modelo exaurido, cedeu lugar à incorporação do mote básico do conservadorismo internacional, referenciado na redução da esfera pública. A propósito disto demonstra-se oportuna a proposição de Coutinho (1988: 77/8) de que:

“(...) os temas do debate econômico passam por uma tradução ‘ad usum’ do novo liberalismo

---

<sup>6</sup> De fato, a polêmica Estado *versus* mercado é antiga, reportando-se aos primórdios do debate econômico quando da publicação da obra de Smith (1776). A propósito desta discussão, GUIMARÃES (1992) assinala que: “A magnitude desta transformação, patrocinada por Smith, fica clara através da oposição de alguns intelectuais da época, como, por exemplo, Galliani e James Steuart. A posição de Smith se revela extremamente inovadora, chocando-se com toda uma tradição no abordar certas questões relativas à vida humana em sociedade. Tanto Steuart como Galliani achavam inconcebível deixar a sorte do pobre ao funcionamento das leis de mercado. Eles pregavam uma atuação corretiva por parte do governo, procurando evitar as injustiças: ‘The objective of modern policy, he (Galliani) said, was not to submit to natural law but to use human reason to insure society, that society was never at her mercy. (Hont e Ignatieff op cit: 18). Galliani mostra assim, seu desacordo com relação à tendência que começava a brotar, a de procurar relegar a sorte humana ao comportamento de leis inexoráveis. Em sua opinião, ‘it was very well to consider letting the sails free to the wind’ when the sea was calm; but any prudent belmsman of state ‘would trim his sails’ when the sea got rough’ (Hont and Ignatieff op. cit: 18). Esta colocação se mostra precisa, ilustrando de uma forma crítica a real magnitude daquilo que pretendiam os primeiros economistas”.

*brasileiro. Deste modo, se Reagan e Thatcher apontam para um pós 'welfare state' revigorado pela iniciativa particular, nossos conservadores captam a proposta como sinal inequívoco de que as medidas para melhoria da proteção social no Brasil não só não tem futuro, como são anacrônicas."*

Um pouco mais adiante o autor chama atenção a que “*não se procura explicar por que chegamos a este estado de coisas: por que a gestão pública é ineficiente, por que a política econômica não atinge objetivos precisos, por que o Estado é arbitrário*”, alertando para o perigo de se absorver um discurso ideológico cujas bases assentam-se em categorias idealizadas – mercado e empresário concorrencial – mais que sobre “*agentes históricos reais do desenvolvimento econômico*”.

E é justamente deste ângulo que caberia apontar a contradição do *compromisso* do Estado com a acumulação de capital no Brasil. Pois seu custo, configurado na subordinação da política pública social de cunho amplo na *agenda* do Estado é tremendamente elevado. Assim, a análise atenta da crise sócio-econômica brasileira desnuda o caráter perverso da estratégia de desenvolvimento avançada à atualidade, cuja superação guardaria, como pressuposto necessário, o enfrentamento de nossas graves desigualdades sócio-estruturais e regionais.

Sobressairia, portanto, como prioridade das prioridades, o objetivo de se promover o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis e com equidade social. Nesta perspectiva é que importaria sublinhar a profunda inconsistência de qualquer solução política de *reprise* de velhas e desgastadas fórmulas: compromissadas com a valorização capitalista em detrimento da implementação de políticas sociais abrangentes, tendo-se em conta o flagrante agravamento dos níveis de *desigualdade social* no país ao longo das últimas décadas.

Tais considerações corroboram a *essencialidade* da intervenção pública na segurança alimentar no Brasil, na perspectiva de *acesso* da população à provisão alimentar. Sem margem a qualquer dúvida, este seria um dos principais vetores condicionantes da mudança de nosso padrão de desenvolvimento sócio-econômico, pressupondo-se para tanto uma *agenda* pública inclusiva dos significantes estratos sociais excluídos do processo. Decididamente, esta se constituiria numa das condicionalidades fundamentais para se formular efetivas políticas de segurança alimentar no país. Pois sua apropriação, como objetivo explícito de política pública no Brasil, perpassa as questões de disponibilidade e

acesso aos alimentos, nível de renda, desemprego, reforma agrária, sustentabilidade, custos dos alimentos. Decididamente, o *acesso precário* da população aos alimentos releva a importância de discutir a segurança alimentar como componente estratégica ao desenho de um padrão de desenvolvimento sócio-econômico sustentado e em bases equitativas no país.

Certamente como fruto do mover dos movimentos sociais no decurso das últimas décadas reacende com força, na década de 1990, a discussão da segurança alimentar da população. Para tanto, contribuiu grandemente o movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, surgida no caudal do Movimento pela Ética na Política e pelo fim da impunidade e da corrupção. Adquiria foro de grande questão nacional, pois pela primeira vez em nossa história, a segurança alimentar da população comparecia com força no debate público.

Um indicador dessa mudança foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA - Decreto 07 de 24 de abril de 1993). A novidade do CONSEA foi representar uma parceria entre Governo e Sociedade e uma nova forma de articulação de ações em prol do objetivo de reverter o quadro de insegurança alimentar da população. De composição majoritária da sociedade civil (21 representantes) em relação ao assento de 9 ministros de Estado, sua agenda prevê a busca de alternativas, propostas e implementação de ações conducentes à reversão do quadro de insegurança alimentar no país.

Destaque-se, neste contexto geral, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), realizada em Brasília de 27 a 30 de julho de 1994 e reunindo cerca de 2000 delegados provindos de todas as unidades da Federação. No Documento Político desta I CNSA declarou-se de forma contundente a premência de se implantar no país uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). A contundência do Documento Político da I CNSA seria resumida em sua assertiva de número 7: “(...) *a Ação Cidadã hoje no Brasil não se contenta mais em apresentar documentos com reivindicações e sugestões: o Que nós Queremos é compromisso público, engajamento concreto, ação efetiva, controle social sobre a atuação dos poderes. Nós queremos - e já estamos fazendo - política pública no país*” (o grifo é do próprio documento).

Desafortunadamente, porém, à expressividade deste momento não correspondeu uma ação do Estado consistente com as metas propostas. Nos anos 90, o traço da política

econômica foi sua subordinação aos ditames da acumulação financeira, com evidentes repercussões sobre os gastos de natureza social. Notadamente, o ajuste estrutural levado adiante pela política macroeconômica acarretou uma ainda maior exclusão econômica e social. Isto contra o mote da I CNSA de que “(...) a *Segurança Alimentar de todos os brasileiros somente poderá ser garantida se as políticas econômica e social ‘se harmonizarem em um novo projeto nacional de desenvolvimento que tenha como um dos eixos articuladores e norteadores a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar’*” (Relatório I).

De forma consistente com a boa apropriação de segurança alimentar na perspectiva do *acesso* ao alimento, tal como analisado anteriormente, o Documento Político da I CNSA firmou os seguintes pontos:

1. A segurança alimentar entendida como um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos garantidores do acesso da população aos alimentos a preços adequados, na quantidade e qualidade necessárias para se satisfazer as exigências nutricionais condizentes com uma vida digna e saudável;

2. A segurança alimentar integra o conjunto de direitos que definem a qualidade de vida e pressupõe o fim da exclusão econômico-social;

3. A política de segurança alimentar tem por objetivo uma disponibilidade nacional de alimentos, simultaneamente:

- a) suficiente para atender a demanda interna efetiva e potencial;
- b) estável, de modo a neutralizar as inevitáveis flutuações climáticas;
- c) autônoma, ao lograr a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos;
- d) sustentável, garantindo o uso permanente dos recursos naturais;
- e) equitativa, ao garantir a satisfação universal das necessidades nutricionais do ponto de vista quantitativo e qualitativo, a preços reduzidos;
- f) regionalizada, levando em conta as especificidades de cada região do país.

4. Construir a segurança alimentar tem como pré-requisito a produção, estocagem e distribuição estratégica de alimentos, sob a égide de políticas que garantam a distribuição e democratização das riquezas geradas pela sociedade;

5. Os requisitos fundamentais da segurança alimentar são:

a) uma produção de alimentos suficiente, estável, autônoma, sustentável, equitativa, regionalizada, com ênfase para culturas alimentares básicas, privilegiando o mercado interno;

b) uma adequada rede de armazenagem e eficientes sistemas de beneficiamento, processamento, fiscalização, distribuição e comercialização de alimentos, priorizando as associações de micro, pequenos produtores e as organizações populares. É preciso recuperar as estradas vicinais, as rodovias federais e estaduais, assim como modernizar as ferrovias e implantar um sistema plurimodal integrado de transporte;

c) uma reforma agrária ampla e democrática, que garanta o acesso a terra e aos meios de produção, assegurando a todos os assentados renda mínima e condições especiais de crédito e assistência técnica;

d) um projeto efetivo de reforma urbana;

e) uma política econômico-social pró geração de emprego e com distribuição de renda;

f) estímulo à pesquisa e divulgação de alternativas alimentares, de baixo custo e alto valor nutricional, objetivando um melhor aproveitamento da produção agropecuária e, um enriquecimento da alimentação da população brasileira, consideradas as diversidades regionais e culturais do nosso povo.

Sucessivamente à I CNSA aconteceu a II Conferência Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (II CNSAN), realizada em Olinda (PE) de 17 a 20 de março de 2004, que se constitui noutro marco da mobilização nacional pela erradicação da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional. <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Seu Documento Político incluía os seguintes princípios gerais associados à segurança alimentar e nutricional: adoção da ótica da promoção do direito humano a alimentação saudável, colocando a Segurança Alimentar e Nutricional sustentável como objetivo estratégico e permanente associado a soberania alimentar; garantia do acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente por meio da geração de



Presentemente, encontra-se em curso a preparação da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), prevista para ocorrer no mês de julho de 2007 na cidade de Fortaleza (CE). Seu objetivo geral: avançar na construção do Sistema Nacional de segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), calcado em diretrizes de soberania e segurança alimentar e nutricional para o desenvolvimento nacional sustentável e com equidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho fez-se um retrospecto da evolução do conceito de segurança alimentar nas cinco ultimas décadas. Ainda que o movimento tenha se atido a uma perspectiva geral, releva sua importância quando se tem em conta a realidade de sociedades que não conseguiram cumprir esse aspecto de vigência do estatuto da democracia no capitalismo. Tal assertiva se evidencia no caso da sociedade brasileira que adentra o Século XXI de posse de um legado de assimetrias históricas e estruturais, totalmente incompatível com o potencial de crescimento econômico socialmente construído ao longo de décadas. Nomeadamente, destaca-se nosso quadro de (*in*)segurança alimentar patente na existência de algo como 50 milhões de pessoas padecendo condições de miséria absoluta no país (Instituto Cidadania: 2001), um acinte a qualquer apropriação dos conceitos mais elementares de nação e cidadania.

Contraditoriamente, assistimos nos últimos anos a redenção do discurso hegemônico da eficiência dos mecanismos de mercado como base para uma *alocação ótima* dos recursos econômicos. O problema é que nesse discurso está implícita a diminuição de recursos destinados a intervenções de cunho social, já que as forças de mercado seriam capazes de equacioná-las: daí a lógica da retirada *seletiva* do Estado dos diversos domínios de sua atuação. Conquanto esse *assalto* liberal/conservador às instituições democráticas

---

trabalho e renda e contemplando ações educativas; busca da transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social; respeito à equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares; promoção da agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente; reconhecimento da água como alimento essencial e patrimônio público.

tenha encontrado resistência dos estratos sociais organizados nos capitalismo maduros o mesmo não ocorreu em nossas combalidas realidades.

Desafortunadamente, na América Latina em geral, e na sociedade brasileira de modo particular, o agravamento da crise sócio-econômica foi acompanhado da incorporação dos pressupostos da nova ortodoxia liberalizante, fato que terminou por precipitar a reversão do longo ciclo de regulação estatal iniciado na década de 1930.

Pois, redimido entre nós o discurso *neoliberal* – agora travestido com o manto da globalização das economias e integração de mercados – configuraram-se proposituras de promoção da efetiva abertura econômica e liberalização das trocas internacionais, com ações incisivas de redução dos apoios às produções domésticas, diminuição dos obstáculos de acesso aos mercados bem como limitações no uso de subsídios às exportações. Dessa forma, afirmaram-se recentemente proposituras de resgate do *mercado* como instância supostamente eficaz de coordenação dos interesses conflitantes dos parceiros da globalização, atribuindo-se-lhe o condão de promover virtuais ajustes econômicos num sistema internacional de economia aberta. É fato notório que as implicações sócio-econômicas desse processo ainda estão por ser avaliadas em sua real extensão.

Sem embargo da tendência de se remeter o alimento à esfera do mercado, nunca será demais sublinhar ser ele um bem primordialmente destinado a garantir a subsistência das pessoas. Logo, a regulação de sua produção e consumo não deveria ser balizada exclusivamente por parâmetros de *eficiência*, incorporando-se a questão crucialmente importante de sua *destinação*. Portanto, prover a *regulação* das condições de subsistência da população *nunca* será um tema passível de solução pela mera ação dos mecanismos ditos eficientes do mercado: pois, não é esse o seu papel.

Evidentemente, essa realidade descobre a face perversa de um padrão de desenvolvimento que estruturalmente exclui a maioria da população de um requisito elementar da cidadania: o *acesso* de todos - sem exceção - a uma condição alimentar e nutricional condigna. Seguramente, reverter este quadro supõe a associação entre crescimento econômico e equidade social, com todas suas implicações em termos de reversão de metas e construção do direito cidadão. Mais que isso, consiste em eleger novas prioridades de economia política, resgatando-se o estatuto da democracia e da utilização do

fundo público na ótica do acesso ao alimento como um direito inerente ao ser humano, de fato, um direito à própria vida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Block, Fred: (1990). *Postindustrial Possibilities - a Critique of Economic Discourse*. University of California Press
- Belik, W. (2006) *Políticas Públicas, Pobreza Rural e Segurança Alimentar*. Carta Social e do Trabalho no. 4, Instituto de Economia, Unicamp ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))
- Castro, J. (2001) *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Coutinho, Luciano: (1988). "Estatismo, Concorrência, Livre-Empresa". In: *Novos Estudos CEBRAP*, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo
- Delgado, G. & Cardoso Jr., J. C. (1990) *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, Brasília: IPEA.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION; *Alimentação para todos*. Roma, 1996.
- Graziano da Silva, J.; Del Grossi, M. E., Takagi, M. & Belik, W. (2006) *Segurança Alimentar e Nutricional: quais as alternativas de mensuração?* Mimeo: IE- Unicamp 2006
- Guimarães, Alexandre Queiroz: (1992). *Hobbes, Locke, Smith - O Mercado como Regulador da Ordem Social*. Tese de mestrado apresentada ao IEI/UFRJ. Rio de Janeiro
- Johnston, Bruce. F.; Kilby, Peter *Agricultura e Transformação Estrutural*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977
- KING, Desmond: (1988). "O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar". In: *Novos Estudos CEBRAP*, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo
- Maluf, R. (2000) *O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar* In: Belik, W & Maluf, R. *Abastecimento e Segurança Alimentar*. Campinas: Unicamp.
- Marglin, S.A. (1992). "A idade de ouro do capitalismo: um Réquiem inspirado por Keynes". In: *John M. Keynes: cinquenta anos da teoria geral*. Rio de Janeiro: IPEA
- Menezes, F. *Segurança alimentar: um conceito em disputa e construção*. Rio de Janeiro, IBASE, 2001.
- Oliveira, Francisco de: (1988). "O Ante-valor". In: *Novos Estudos CEBRAP*, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo
- Ortega, A. C.; Couto, E. P.; Vian, C. E.; Couto, E. P.; Almeida Filho, N.; Belik, W. *Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina*. Projecto Fao/Fodepal. (mimeo)
- Przeworski, Adam; Wallerstein, Michael: (1988). "O Capitalismo Democrático na Encruzilhada". In: *Novos Estudos CEBRAP*, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo
- Sen, Amartya (1982) *Poverty and Famines – An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford : Oxford University Press
- Valente, F.L.S. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo, Cortez Editora, 2003.
- I Conferencia Nacional de Segurança Alimentar Relatório Final, 27-30/07/1994, Brasília (DF). In: [www4.prossiga.br/fome/publicações/consea/pdf](http://www4.prossiga.br/fome/publicações/consea/pdf) (Consulta em 08/11/2006)
- II Conferencia Nacional de Segurança Alimentar. *A construção da política de segurança alimentar e nutricional sustentável*. Relatório Final, 17-20/03/2004, Olinda (PE). In: [www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/outros/IIconferencia.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/outros/IIconferencia.pdf) (Consulta em 23/02/2007)