

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E REALIZAÇÃO PROGRESSIVA:
ENTRE INICIATIVAS E ASSISTÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA**

**HUMAN RIGHT TO FOOD AND PROGRESSIVE ACHIEVEMENT:
BETWEEN INITIATIVES AND ASSISTANCE IN LATIN AMERICA**

Sinara Camera¹
Rubia Cristina Wegner²

RESUMO: O direito humano à alimentação foi estabelecido como obrigação dos Estados nacionais, desde a Conferência da Food and Agriculture Organization (FAO) de 1996. À comunidade internacional coube o papel de garantir que, nos países periféricos, fossem criados mecanismos de implementação de controle dessas obrigações. 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 especialmente 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 pelos países latino-americanos e europeus. Assim, ele foi dividido em dois momentos: primeiramente serão analisadas (des) construções históricas dos direitos humanos e os processos de internacionalização e diversificação dos direitos humanos forjando a criação de novos direitos a serem protegidos, como o direito humano à alimentação. E num segundo momento se discorrerá sobre o direito à alimentação adequada em termos de desenvolvimento econômico. Para tal, apresentar-se-á o tratamento que vem sendo dado pelos países latino-americanos a essa questão, pincelando com a atuação da União Europeia nessa questão.

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; soberania alimentar; desenvolvimento; América Latina.

ABSTRACT: The human right to food was established as an obligation of national states, since the Food and Agriculture Organization (FAO) Conference in 1996. To the international community fit the role to ensure that, in the peripheral countries, implementation of control mechanisms of these obligations were created. The question was to ensure access to food and, in this respect, in addition to generating employment and income, are the distribution and marketing of food. These links in the chain occur especially in developing countries by default private sector that largely are transnational companies. This study aims to analyze such issues in light of the measures adopted by Latin American and European countries. Thus, it was divided into two stages: first will be analyzed (un) historical constructions of human rights and the internationalization and diversification of human rights forging the creation of new rights to be protected, such as the human right to food. And in a second moment will talk about the right to adequate food in terms of economic development. To do this, it will present

¹ Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS/Brasil), com período de doutoramento sanduíche na Universidade de Sevilla (US/Espanha); Mestre em Integração Latino-Americana, área de concentração Direito do Mestrado em Integração Latino-Americana (MILA) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS/Brasil). Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA/RS/Brasil). E-mail: aiacamera@hotmail.com

² Mestre em Desenvolvimento Econômico/Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/SP/Brasil). Professora Assistente do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/RJ/Brasil). E-mail: rubiaeconomia@hotmail.com.

him treatment that has been given by Latin American countries to this question, brushing with the performance of the European Union on this issue.

KEYWORDS: human rights; food sovereignty; development; Latin America.

SUMÁRIO: Considerações Iniciais. 1 Estado e Direitos Humanos: novos direitos e novas atuações. 1.1 Os direitos humanos no tempo. 1.2 Internacionalização e Diversificação dos Direitos Humanos: a construção de novos direitos a serem protegidos. 2 A realização progressiva do Direito Humano à Alimentação como uma questão fundamental de Desenvolvimento Econômico. 2.1 Alimentação e agricultura no cerne do padrão de comércio entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. 2.2 Iniciativas na América Latina e Assistência da União Europeia. Considerações Finais. Referências.

Considerações Iniciais

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. Diante dos cenários de aprofundamento e diversificação dos direitos humanos, nos processos de afirmação internacional e nacionais surgem novos direitos, fundamentais à dignidade humana.

Nesse sentido, na Conferência da Food and Agriculture Organization (FAO)³ de 1996, o direito humano à alimentação foi estabelecido 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.

Os índices de fome e desnutrição aumentaram em função da redução de poder aquisitivo; a segurança alimentar e nutricional⁴ foi amplamente tratada em termos dos limites ao acesso. As condições da comercialização e distribuição de alimentos foram discutidas em fóruns mundiais. No entanto, os avanços para solucionar esse problema foram limitados, mas não podem ser considerados ineficazes de todo. Entre 2010 e 2012, aproximadamente 870 milhões de pessoas não consumiram alimentos a contento das necessidades nutricionais diárias; desse total, pelo menos 852 milhões vivem em países subdesenvolvidos.⁵ Ainda de acordo com dados da Organização das Nações Unidas para Fome e Alimentação (FAO), em 2009, eram mais de um bilhão de pessoas em situação de fome no mundo, das quais 63% estariam na África.

O presente trabalho visa analisar as questões da progressiva realização dos direito humano à alimentação nos Estados, enfocando os principais movimentos estatais que o

³ A FAO é a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Maiores informações sobre a Organização podem ser acessadas em: <<http://www.fao.org/home/en/>>, ou na FAO Brasil: <<https://www.fao.org.br/>>.

⁴ Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. MALUF, Renato Sérgio. 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.

⁵ Dados de 2013, retirados da Food and Agriculture Organization, disponíveis em: <<http://www.fao.org/home/en/>>.

viabilizam, apontando algumas das medidas adotadas pelos países latino-americanos e europeus. Assim, dividiu-se o presente trabalho em dois momentos: primeiramente serão analisadas construções históricas desses direitos e os processos de internacionalização e diversificação dos direitos humanos forjando a criação de novos direitos a serem protegidos, como o direito humano à alimentação. E num segundo momento se discorrerá sobre esse direito humano em termos de desenvolvimento econômico. Para tal, apresentar-se-á o tratamento que vem sendo dado pelos países latino-americanos ao DHA, pincelando com a atuação da União Europeia nessa questão.

1 Estado e Direitos Humanos: novos direitos e novas atuações.

1.1 Os direitos humanos no tempo

A construção histórica dos direitos humanos, marcada por rupturas e continuidades no seu processo de afirmação, passa por diversos campos, desde a fundamentação até a sua efetividade. Esse processo se deu dentro e fora dos Estados que protagonizaram transformações e foram transformados *em nome* dos Direitos Humanos que, enquanto uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada⁶ firma-se após uma série de processos de mudanças nas sociedades em vários momentos e de forma dinâmica.

Os direitos humanos nascem de forma paulatina, acompanhados de processos históricos de (des/re)construção, mas passam a adquirir certa relevância na modernidade. Os ideais emancipatórios, de igualdade e liberdade solidárias, que acompanharam o seu desenvolvimento, opõem-se à ordem jurídica tradicionalmente assentada em classes com privilégios distintos. Além do que, a sua tendência a firmar-se por meio de tratados internacionais e nas constituições dos Estados, traçam o diferencial em relação aos direitos naturais⁷, que pediam um comprometimento jurídico.⁸

Assim, as Revoluções Liberais na América e na França (a Revolução Gloriosa, com a Declaração de Virgínia, em 1776, e a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789) representam uma “virada na história do gênero humano”, que assinala o “fim de uma época e o início de outra.”⁹ Os direitos do cidadão dentro da sociedade foram redimensionados, bem como o poder de seus soberanos. O reconhecimento da existência dos direitos humanos consiste “[...] como proclamam os revolucionários americanos e franceses no Século XVIII, no fato de valerem contra o Estado.”¹⁰

Entretanto, ainda que se tenha evoluído nas relações entre indivíduo (e seu lugar) e seus governos, há uma série de momentos de desconstrução ou de estagnação no processo, quando o poder e a defesa pelos direitos se contrapõem invariavelmente. Os nefastos efeitos do Holocausto impulsionaram o repensar da comunidade internacional sobre os direitos humanos. Esse momento tem várias repercussões que conduzem: a) à emergência de ressignificação dos direitos Humanos, apresentando-o como paradigma ético para orientar a ordem internacional; b) ao surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos; e c) à

⁶ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

⁷ Não será tratada aqui a genealogia dos direitos humanos e o seu processo de transição dos direitos naturais para os direitos humanos. Sobre esses aspectos recomenda-se a leitura de FINIS, John. **Lei Natural e Direitos Naturais**. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p.195-220; DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 19-157.

⁸ BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000.

⁹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010, p.156.

elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Declaração de 1948 apresenta a concepção contemporânea de Direitos Humanos e suas intenções de universalidade e indivisibilidade. Estabelece, ainda, duas categorias de direitos, quais sejam: os civis e políticos, chamados de primeira geração, essencialmente os individuais e que exprimem o valor da liberdade, exercidos contra o Estado; e os direitos de segunda geração, os sociais, econômicos e culturais, de natureza coletiva, exigíveis mediante uma ação positiva do Estado, que traduzem o valor da igualdade.

Ao avanço na proteção internacional dos direitos humanos, se somam em 1966 as Convenções que, baseadas na Declaração, instituíram o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Científicos, Sociais e Culturais. Assim, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, os Pactos de 1966 representam o *International Bill of Rights*¹¹ (a Carta Internacional dos Direitos Humanos). À Carta foram acrescidos uma série de amplos tratados especiais de direitos humanos (proscrição da tortura, extinção das formas de discriminação em relação à mulher, p. ex).¹²

Ainda, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, promovida pelas Nações Unidas, em 1993, foi reforçada a validade universal dos direitos humanos, apesar de certa resistência dos países asiáticos, que tentavam relativizá-los, e de uma outra cosmovisão da interpretação islâmica dos direitos humanos.

Além dos arranjos de cunho universal, os espaços regionais, de forma complementar, organizaram-se e promoveram políticas de proteção humanitária. Mediante a proposição de sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, estabeleceram os direitos a serem protegidos pelos Estados signatários (ao encontro do texto da Declaração) e as jurisdições supranacionais para analisarem as violações são estabelecidas.

Não obstante gozarem de aprovação generalizada,¹³ com a clara valorização política nos direitos nacionais e Internacional, a sua não observância marca as relações intraestatais. O paradoxo entre reconhecimento e respeito fica evidente nas recorrentes violações presenciadas nos espaços nacionais, pois as violações são recorrentes em todos os continentes.

As opções (ou adesões) dos Estados feitas nos espaços universal ou regionais demonstram as duas faces da concepção contemporânea dos direitos humanos: o compromisso político, em prol de padrões éticos universais, e o desrespeito jurídico, mormente pelo desencontro de interpretações, ou pelos vários sentidos que lhes atribuem, no momento de efetivá-los nos espaços nacionais.

1.2 Internacionalização e Diversificação dos Direitos Humanos: a construção de novos direitos a serem protegidos.

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, em decorrência das atrocidades proporcionadas pelo regime nazista, surge a concepção contemporânea dos direitos humanos com a Declaração de 1948. Inicia-se a sua expansão, impulsionada pela

¹¹ Em 1970, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) estabelecem que os direitos previstos no *International Bill of Rights* são normas cogentes (*jus cogens*), às quais todos os Estados devem observância, pois obrigações *erga omnes*, independentemente de subscrição em qualquer Convenção.

¹² BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p.11.

¹³ Afinal estão presentes, de alguma forma, em alguma(s) dimensão(ões), em mais de dois terços dos Estados do mundo, bem como em instituições não governamentais que os trazem para o debate em espaços nacionais fechados a eles.

internacionalização dos direitos humanos em resposta ao *Holocausto* que feriu a consciência da humanidade.

O Estado *icado* à condição de violador, como promotor da massiva destruição de seres humanos,¹⁴ merece ter seu poder revisto. Assim, os direitos humanos são colocados como referencial ético para orientar as relações intra e interestais. A ruptura no paradigma de direitos humanos, vigente até aquele momento, abre uma senda para a reflexão acerca da necessidade da reconstrução de cenários: interno, com a adequação a novos padrões éticos e morais, e externo, com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos.¹⁵ O seu desenvolvimento consiste na construção de um sistema de normas internacionais, que preveem procedimentos e firmam instituições para garantir a implementação dessa nova concepção de direitos humanos, promovendo mundialmente o seu respeito nos e pelos Estados.

Ainda, há que se considerar, nesse processo de afirmação de uma ordem internacional para a proteção dos Direitos Humanos, a própria criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e das suas agências especializadas.¹⁶ A expansão de organizações internacionais com propósitos de cooperação amplia significativamente a agenda internacional para que se possam conjugar novas e emergentes preocupações na proteção dos direitos humanos.¹⁷

Destarte, a busca pelos objetivos da ONU¹⁸ é marcada pela crescente normatização internacional dos direitos humanos e leva a sociedade internacional a não mais admitir a soberania como obstáculo à sua atuação para evitar ou cessar violações. 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.

A normatização internacional produz instrumentos diversos e em um ritmo bastante acelerado. Nesse movimento, à normativa de cunho universal, o *International Bill of Rights* e a série de amplos tratados internacionais a ele acrescidos, junta-se a normativa regional, EU, OEA, UA, além do direito positivado nas constituições nacionais. Em meio ao paradoxo do reconhecimento universal e expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da sua não observância pelas violações locais, está o Estado, limitado e limitador.

Ao mesmo tempo em que sofre restrições no campo jurídico e das ações, ao firmar tratados internacionais de direitos humanos, o Estado deixa de promover a efetivação dos mesmos, ou os viola, dentro do seu território. Afinal, admitindo-se “[...] que o Estado nacional pode criar direitos humanos, e não apenas reconhecer a sua existência, é irrecusável

¹⁴ De acordo com Piovesan, “[...] a *Era Hitler* foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais e ciganos. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direito ao pertencimento à determinada raça – a raça pura ariana.” PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** São Paulo: Saraiva, 2007, p. 08-09.

¹⁵ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2003, p.31.

¹⁶ As agências especializadas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde, entre outras, são criadas mediante acordo firmado por Estados, vinculadas às Nações Unidas, mas possuem autonomia, com independência jurídica e de conteúdo. SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público.** 4ª ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 112-113.

¹⁷ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2003, p.135.

¹⁸ A 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. ONU. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues charter/index.htm>, acesso realizado em 15 de maio de 2015.

admitir que o mesmo Estado também pode suprimi-los, ou alterar de tal maneira o seu conteúdo a ponto de torná-los irreconhecíveis.”¹⁹

É nos espaços nacionais, onde acontece o *mundo da vida* dos indivíduos, que se verificam os recorrentes atentados aos direitos humanos, que vão desde a não elaboração das políticas públicas necessárias ou a sua não observância, até as massivas violações como a *limpeza étnica* ou o genocídio. Logo, um sistema normativo, por si só, não garante a proteção dos direitos.

Os mecanismos dos quais dispõe a Comunidade Internacional para controlar esse quadro, são diversificados. Atualmente as Nações Unidas têm representação em todos os seus Estados-parte, as suas organizações especializadas em boa parte deles,²⁰ com atuação conjunta por regiões, elaborando e executando projetos nas áreas temáticas e emitindo relatórios sobre o cenário nacional. A questão pulsante está na eficácia no respeito imediato aos direitos humanos.

Dentro do cenário de desenvolvimento de novos direitos a serem protegidos, surge em 1996, na Conferência da FAO, o direito humano à alimentação. Os Estados Nacionais devem garantir a sua efetivação, sendo que à comunidade internacional cabe o papel de 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, a geração de emprego e renda, bem como a distribuição e a comercialização dos alimentos.

O direito humano à alimentação (DHA) vem adquirindo maior importância no embasamento de programas voltados para garantir a segurança alimentar e nutricional (SAN) e de leis de segurança alimentar em diferentes países. A perspectiva desse direito traça elementos específicos para a atuação do Estado no tocante ao acesso aos alimentos pela população, podendo ser definido 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.²¹

A construção desse conceito foi marcada por um longo caminho de discussões em organismos internacionais,²² 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 DHA, sem contar que por falta

¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 72.

²⁰ Para conhecer as ações das Nações Unidas no Brasil, pode-se visitar o sítio: <http://www.onu-brasil.org.br>.

²¹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Diretrizes voluntárias**: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Roma, 2004, p. 04. Para maiores esclarecimentos e reflexões se indica: BOURRINET, Jacques; FLORY, Maurice. **L'ordre alimentaire mondial**. Economica: Paris, 1982.

²² Com base nas leituras feitas, acredita-se que o debate, nos organismos multilaterais, sobre essa limitação conceitual tenha se intensificado nos anos 1980.

de condições físicas, psicológicas as pessoas em situação de fome não teriam capacidade de atuarem como sujeitos do seu direito a uma alimentação adequada.²³

Mobilizações internacionais destinadas a transformar positivamente o quadro da fome no mundo, no que se destacam os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio do que a assinatura das diretrizes voluntárias é resultante, os números parecem difíceis de serem contornados favoravelmente: “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.”²⁴

Por outro lado, tão ou mais importante do que o estabelecimento do seu conceito é a importância da sua materialização: “[...] food security stands as a fundamental need, basic to all human needs and the organisation of social life. Access to necessary nutrients is fundamental, not only to life *per se*, but also to stable and enduring social order.”²⁵ No sentido colocado por Josué de Castro em Geopolítica da Fome, tratar da questão do acesso aos alimentos significa a valorização fisiológica do homem, sendo que a carência de nutrientes na dieta alimentar constitui fator para reduzir a capacidade da população em se desenvolver como seres humanos plenos.²⁶

Nos últimos anos tem se percebido um reforço da importância de se alcançar a condição de Segurança Alimentar e Nutricional em que a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação estaria concretizada. Representa considerar normativamente o alimento como um requerimento para a existência humana e uma exigência das/para as atividades humanas. É essencial; deve ser tomado pela sua totalidade, do contrário não seria imprescindível. Para se efetivar, a alimentação precisa ser encarada em toda sua complexidade: condições da produção agroalimentar, nível de desenvolvimento do país, confiança nas instituições.

Entretanto, não existem determinações claras sobre o melhor método para construir o caminho para a realização do DHA, isto é: garantir o acesso ao alimento com base na transferência de renda monetária ou atrelada à compra de alimentos. Afinal, se ao Estado cabe obrigação de garantir alimentação suficiente e adequada, então, uma política de transferência de renda para se enquadrar conceitualmente na garantia da segurança alimentar deve ser complementada com dispositivos para tal.²⁷ O direito ao desenvolvimento econômico está reiteradamente atrelado ao direito alimentar, embora aquele não receba a mesma atenção que o direito humano à alimentação com vistas a sua efetivação.²⁸

A garantia de que o Direito Humano à Alimentação será progressivamente realizado nos países não desenvolvidos envolve toda a comunidade internacional e, especialmente, evidencia que o hiato existente entre as economias avançadas e periféricas, quanto à inserção

²³ HABIB, Bernard. *Droits de l’homme et alimentation*. In: BOURRINET, Jacques; FLORY, Maurice **L’ordre alimentaire mondial**. Economica: Paris, 1982.

²⁴ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?** Roma, 2005.

²⁵ HOPKINS apud MAXWELL, Simon. Food security: a post-modern perspective. **Food Policy**, v.21, n.2, p.155-170. 1996, p.158.

²⁶ CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população*. v.1. São Paulo: Brasiliense, 1968.

²⁷ TAKAGI, M. et al. A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Editora Alínea. 2006, p.159-184.

²⁸ EIDE, Asbjorn. Human rights requirements to social and economic development. **Food Policy**, v. 21, n. 1, 1996, p. 23-39.

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.

2 A realização progressiva do Direito Humano à Alimentação como uma questão fundamental de Desenvolvimento Econômico

2.1 Alimentação e agricultura no cerne do padrão de comércio entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos

Nas Diretrizes Voluntárias – documento elaborado pela FAO, em 2004 – a importância da comunidade internacional para a realização progressiva do DHA é posta em termos de cooperação técnica, descrita como segue:

Os países desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam atuar conjuntamente para apoiar seus esforços destinados a lograr a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional por meio da cooperação técnica, inclusive para o fortalecimento da capacitação institucional, e da transferência de tecnologia em condições estabelecidas de comum acordo, conforme compromissos assumidos nas principais conferências internacionais, em todas as esferas abarcadas por estas diretrizes, com especial atenção aos impedimentos para a segurança alimentar como o HIV/AIDS.²⁹

Além disso, o referido documento recomenda que todos os atores internacionais assumam responsabilidades pela alimentação. Ressalta, também, o comércio internacional – leia-se o livre comércio – como importante mecanismo para o estabelecimento da Segurança Alimentar e Nutricional por meio da promoção do desenvolvimento econômico que ele deveria acarretar. Atenta-se para o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) na ‘regulamentação’ de um comércio menos desigual entre países desenvolvidos e não desenvolvidos. Ademais que no comércio agrícola pesam os subsídios e outras tarifações utilizadas pelos países desenvolvidos.

A estrutura geográfica do comércio agrícola viria se modificando, ou seja, o crescimento das exportações agrícolas tem ocorrido nos países desenvolvidos, especialmente da União Europeia, “[...] cuya participación en las exportaciones agrícolas totales ha pasado de algo más del 20 por ciento a comienzos del decenio de 1960 a más del 40 por ciento en la actualidad.”³⁰

Ademais, os elementos caracterizadores do sistema alimentar mundial que atrapalham a 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.³¹

Numa perspectiva histórica, a constrição de alimentos detonada pela 2ª Guerra Mundial nos países desenvolvidos, sobretudo, deu à autossuficiência de alimentos um caráter praticamente de segurança nacional e de condição básica para existência de segurança alimentar. Nos foros de organismos multilaterais (Organização dos Alimentos e da

²⁹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Diretrizes voluntárias**: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Roma, 2004.

³⁰ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación**: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres? Roma, 2005.

³¹ MAXWELL, Simon; SLATER, Rachel. Food policy: old and new. **Food Policy**, v.21, n.5-6, 2003, p.531-553.

Agricultura) a pauta era organizar os alimentos e a agricultura com vistas a orientar a produção e a distribuição dos alimentos e evitar situações de carestia.

Essas discussões, para ordenar a agricultura internacional em termos de política comercial, evidenciaram os protecionismos dos EUA e Europa para com o setor. Destarte esses países perseguirem o livre comércio, esse arranjo internacional para agricultura fez valer os interesses protecionistas dos países avançados. Os EUA, por exemplo, conseguiram manter suas medidas de controles de importação e comércio administrado por meio do GATT em detrimento da Organização Internacional do Comércio. A impossibilidade desses países se entenderem, EUA e Grã Bretanha principalmente, solapou a emergência de uma Comissão Internacional de Alimentos (*World Food Board*) e, por conseguinte, de um planejamento multilateral eficiente na distribuição de alimentos. Assim, a organização dos alimentos se tornou nacionalmente regulado.³²

Nessa perspectiva, na União Europeia, os caminhos percorridos pelo Direito Humano à Alimentação não foram desenhados por organismos internacionais, mas resultaram de medidas autônomas a partir da agricultura. Afinal, a agricultura foi posta como elemento chave na consecução dessa integração, sendo que se utilizou a Política Agrícola Comum (PAC) também para lidar com diferenças de estrutura produtiva, rendimentos e custos de produção.³³ Todavia, alguns problemas foram sobressaindo-se, como a redução de trabalhadores empregados nesse setor ao mesmo tempo em que se incrementavam os subsídios, do qual é possível inferir que os maiores beneficiados dessa política protecionista são os grandes produtores rurais.

Por outro lado, a Política Agrícola Comum proporcionou vantagens à consolidação da União Europeia, enquanto bloco econômico, quais sejam: unicidade de mercados para os produtos agrícolas, preferência comunitária no comércio internacional; solidariedade financeira, em que o orçamento da União cobre todos os custos, subsídios a exportações. O fortalecimento da PAC pressupunha certo nível mínimo de produção nacional, por razões sociais ou ambientais, ou de auto abastecimento para evitar independência total do exterior.³⁴

A partir de negociações na OMC, essa política comum teria que experimentar³⁵ o arrefecimento em seu nível de protecionismo, ao mesmo tempo em que essa possibilidade desperta a contrariedade de fazendeiros beneficiados pelos maciços subsídios governamentais. Fato, que dentre outros aspectos, dá margem para mudanças no âmbito do processo de integração econômica, possibilita aprofundar o tratamento do setor agroalimentar, em termos de incorporar assuntos relacionados com segurança do alimento. Além do espaço para aprofundar o comércio agrícola ‘norte-sul’. E, desse modo, para essa importante atividade produtiva contribuir para o desenvolvimento dos países não desenvolvidos.

Portanto, a agricultura apresenta-se como setor estratégico para ambos os grupos de países analisados nesse trabalho: no desenvolvido, União Europeia, envolve intenso corporativismo para com produtores rurais beneficiados com os incentivos a sua produção, ao mesmo tempo em que onera consumidores e a inserção internacional de países em

³² FRIEDMANN, Harriet. Uma Economia Mundial de Alimentos Sustentável. In: BELIK, W.; MALUF, R.S. (orgs.) **Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: IE/Unicamp, 2000, p. 1-22.

³³ PERALES, R. B. **Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios**. Madri: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994.

³⁴ PERALES, R. B. **Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios**. Madri: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994..

³⁵ Em novembro de 2010, Bruxelas comunicou em linhas gerais a reforma da PAC. Conforme documento da Comissão Europeia, a nova orientação da política agrícola da UE será o fornecimento de alimentos seguros e em quantidade suficiente, bem como gestão sustentável dos recursos naturais. Pode-se conferir em: <http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=454579>.

desenvolvimento;³⁶ no continente em desenvolvimento, América Latina, além de exercer funções básicas para o crescimento e desenvolvimento econômico das economias dos países, representa importante fonte de ganhos no comércio internacional.

Para perseguir los objetivos de sus políticas alimentarias y agrícolas, los gobiernos han recurrido a diversos instrumentos normativos, desde los impuestos al comercio y los contingentes de producción hasta el monopolio de las importaciones y la prohibición de las exportaciones. Aunque sus objetivos e instrumentos han variado con el tiempo, en función, entre otras cosas, del nivel de desarrollo económico y de la importancia de la agricultura en sus economías y sociedades, los gobiernos de todo el mundo siguen considerando que la alimentación y la agricultura son esferas fundamentales para las cuales es necesario establecer políticas.³⁷

O sistema de comércio, a sua vez, pró-desenvolvimento é que aquele que se fundamenta em países ricos reduzindo suas tarifas e subsídios para os países menos desenvolvidos, ainda que a concorrência imperfeita dos mercados impeça afirmar que o livre comércio poderia beneficiar todos os produtores de *commodities* agrícolas dos países em desenvolvimento.³⁸

As desregulamentações³⁹ do sistema financeiro americano e europeu iniciadas entre as décadas de 1970 e 1980 e aprofundadas nas décadas que se seguiram tornam ainda mais complexa a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema alimentar global (Quadro 1). Dessa forma, os EUA se tornam o epicentro da análise dos fatores influentes sobre a realização progressiva do DHA. Em uma perspectiva histórica, o despejo de grãos, em economias subdesenvolvidas, promovido pelos EUA no auge daquele processo na década de 1980 permitiu o reforço do mesmo, além de tornar ainda mais difícil o acesso à alimentação nestes países (Quadro 1). Veja-se o tratamento à agricultura dispensado pelos EUA e sua relação com a posição do mercado internacional entre 1900 e 1990:

Período	Contexto	Tratamento à agricultura
Corolário da Doutrina Monroe de Theodore Roosevelt, 1904	Construção uma área de livre comércio especialmente com seus vizinhos	Logística eficiente e acordos tarifários para comercializar bens agrícolas ao menor custo
Crise de 1929	Produção industrial representava 42% do total mundial, embora houvesse desigualdade da economia doméstica	Estava particularmente vulnerável a desvalorização de preços
Entre as décadas de 1940 e 1970	Comércio exterior era mecanismo para compensar excesso de capacidade e penetrar no aparato de <i>policymaking</i> dos países europeus objeto do Plano Marshall.	As exportações da agricultura eram muito importantes, porém se mantinham em apenas 5% do PIB de 1929.

³⁶ PERALES, R. B. **Condicionamientos Internos y Externos de la PAC:** elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 1994.

³⁷ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación:** comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres? Roma, 2005, p. 29.

³⁸ SHAIKH, Anwar. **Globalization and the myth of free trade.** New School University, New York. 2003.

³⁹ A revolução dos derivativos foi essencial para a estabilização dos mercados de moedas e fomentando a capacidade global de distribuição dos títulos do Tesouro americano, a partir da derrocada do câmbio fixo. Redução dos custos dentro dos EUA, com o aumento das economias de escala adquiriu função anti-inflacionária sob o dólar ancorando o capitalismo mundial. Não se tratava de redução do papel do Estado americano, mas da defesa do fim da regulação. A liberalização das finanças e a volatilidade aceleraram a competição e a mobilidade de capital ante a persistência da pressão inflacionária, dos salários e aumento dos preços de *commodities*, nos 1970s. Com a rejeição, em 1976, do keynesianismo são definidas as políticas pró-globalização ou a estratégia de acumulação liderada pelas finanças, como pode-se verificar em PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The making of global capitalism:** the political economy of American empire. Verso: London, New York. 2012.

1970-1980	Consolidar sua posição hegemônica a partir da sua ‘base imperial doméstica’.	Vantagens competitivas na agricultura; expansão considerável de milho, produtividade agrícola superior a de várias indústrias; <i>commodities</i> agrícolas com preços elevados. Expansão entre essas décadas de mais de 300% das exportações agrícolas globais.
1974 a década de 1980	Posição desta potência em relação ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo; encorajamento desses países a comprar notas do Tesouro americano, além dos petrodólares. Grandes quantias de dinheiro saíram emprestadores para tomadores estrangeiros. Bancos dos EUA se tornaram a primeira fonte de financiamento de balanços de pagamentos e de investimentos públicos e privados.	Promoção agressiva das exportações agrícolas estadunidenses para substituir ajuda alimentar aos países subdesenvolvidos (Trade Act). Entrada do modelo agrícola estadunidense nestes países, induzindo a transformação da agricultura familiar em orientada para exportação e agronegócio. O Primeiro Mundo exportava mais bens agrícolas do que o Terceiro Mundo.
1980-1987	Volatilidade financeira. Quebra da bolsa.	Adoção de políticas protecionistas para enfrentar alto desemprego, devastação de parque industrial e agrícola e apreciação do dólar.
1987-1990	Grandes firmas de tecnologia avançada; firmas financeiras eram principais atores da Revolução de TI	Grandes avanços de biotecnologia

Quadro 1. Tratamento à agricultura dado pelos EUA e sua relação com a posição do mercado internacional (1900-1990)

Fonte: Elaboração própria com base em PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The making of global capitalism: the political economy of American empire**. Verso: London, New York. 2012.

Então, como fatos recentes na agricultura e relacionados às relações econômicas – neste caso, financeiras, essencialmente – estão a ‘financeirização da agricultura’ e a política de mudança da matriz energética impetrada por EUA e União Europeia. Em 2008, fundos de investimento controlavam entre 50 a 60% do comércio de commodity, ou seja, essas mercadorias passaram a ser tratadas como meros ativos financeiros: o preço do arroz, por exemplo, cresceu 31% em março de 2008 e o do trigo, 29% em fevereiro de 2008, o que teria estimulado investimentos em Wall Street da ordem de US\$ 130 bilhões.⁴⁰ O investimento externo direto (IED) da agricultura apresentaria, também, crescimento ao longo dos últimos anos. Para África e Ásia, esse investimento tem se mostrado mais atrativo. Além disso, o agronegócio, em termos gerais, foi mais favorável em termos de políticas de atração de investimento externo, em 2012.⁴¹

A necessidade dos países desenvolvidos de buscar diversidade energética, expressa em estratégias direcionadas a fomentar a seguridade nesse campo, foi sendo revelada por meio de estudos e assinatura de acordos com economias subdesenvolvidas⁴² que, em 2004, a publicação pela USAID da sua Estratégia para Agricultura consolidou no âmbito de

⁴⁰ MCMICHAEL, Philip. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. **Agriculture and Human Values**, Springer, 31 July, 2009.

⁴¹ UNCTAD. Global value chains: investment and trade for development. **World Investment Report 2013**. New York e Genebra, 2013.

⁴² Deve-se destacar a “Alianza para el Uso Sostenible de La Energía” (AUSE), que visava tratar de temas como aumento dos investimentos, da promoção de energias limpas e diversificação de energias renováveis e os interesses dos EUA nessa aliança eram respaldados pelo BID, Cepal, ONU e Banco Mundial. TERÁN, Juan Fernando. La economía de los biocombustibles: una mirada a los proyectos hegemônicos para América Latina. In: Fernandes, Bernardo M. (Org.), **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, 339-364.

instituições como Organização dos Estados Americanos (OEA), BID e Cepal a ideia de que era necessária a substituição energética vinculada a uma nova forma de uso do solo e da água. É a multidimensionalidade da Iniciativa Energética Mesoamericana (IEM), que permite a exportação de agrocombustíveis para os EUA.

De fato, em 2000, a produção mundial de agrocombustíveis 315 milhões de barris por dia e, em 2009, essa produção aumentou para 1,6 bilhão de barris por dia.⁴³ Ainda com base na Unctad, seus picos de crescimento se deram no período de 2002 a 2008, com variação anual em torno de 30%. A demanda mundial por terras, com base em dados do Banco Mundial, cresceu deveras a partir de 2008, tendo sido comercializados mais de 45 milhões de hectares, 75% na África e no Brasil e na Argentina teriam sido 3,6 milhões. O aumento da demanda por terras e da transferência daquelas agriculturáveis tem ocorrido nas seguintes *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê, arroz, canola, girassol e floresta plantada.⁴⁴

Desta forma, por mais que se avance no estabelecimento de vontade de tornar o acesso à alimentação igualitário em todo o mundo, há fatores de ordem financeira e econômica que impedem sua concretização. O regime alimentar internacional⁴⁵ está assentado na produção agrícola em larga escala, na homogeneização dos hábitos alimentares, nos oligopólios nos diferentes elos da cadeia produtiva dos alimentos – *tradings*, produção, distribuição e comercialização. Em função do desempenho do comércio das *commodities*, as relações capitalistas provocam contextos históricos, geopolíticos, culturais, ecológico e nutricional diferentes para o acesso à alimentação. No entanto, na consolidação do modelo do agronegócio, o contexto de acesso à alimentação que prevalece não é aquele preconizado pelo conceito de DHA.⁴⁶

Por outro lado, pelo menos no âmbito das instituições governamentais e na *vontade dos Estados*, Europa e América se valem de convenções específicas para direitos humanos e ambas se pautam na jurisdição estatal na definição de escopo e da aplicação dessa obrigação.⁴⁷ Seria temerária uma comparação estrita entre União Europeia e América Latina, uma vez que se trata de economias com distintos níveis de desenvolvimento, bem como de formação econômica e histórica. Dessa forma, nesse trabalho, será ressaltada a atuação dos países desse bloco econômico para com os países não desenvolvidos – América Latina, notadamente – para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nesses países.

2.2 Iniciativas na América Latina e Assistência da União Europeia

As obrigações que o direito humano à alimentação confere ao Estado consistem em: (a) proteger, ou seja, evitar que pessoas ou organizações 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; (b) respeitar, isto é, os governos não

⁴³ UNCTAD. **Price formation in financialized commodity markets: the role of information.** New York/Genebra: 2011.

⁴⁴ BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C. 07 de setembro de 2010.

⁴⁵ A compreensão da organização do capital das relações agrícolas no tempo e no espaço geográfico ao configurar, também, o processo de reprodução e produção da força de trabalho. É um conceito histórico que tem servido para demarcar, em períodos diferentes, a produção e circulação de alimentos em escala mundial conquanto se articulam e se movimentam as potências hegemônicas em cada período de tempo determinado MCMICHAEL, Philip. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. **Agriculture and Human Values**, Springer, 31 July, 2009.

⁴⁶ MCMICHAEL, Philip. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. **Agriculture and Human Values**, Springer, 31 July, 2009.

⁴⁷ NARULA, Smita. The right to food: holding global actors accountable under international law. **Columbia Journal of Transnational Law**, v.44, 2006, p.690-800.

devem privar ou dificultar o acesso pelos seus cidadãos ao alimento; e, por fim, (c) 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.

Caso os Estados não disponham de meios para a realização do direito humano à alimentação, deverão acionar a ajuda internacional. Os mecanismos de cooperação internacional são fundamentais no fomento às políticas internas dos Estados menos desenvolvidos. Salienta-se, também, o importante papel atribuído à sociedade (na qual está incluído o setor privado) que para além do (e com o) Estado, é responsável pela garantia do DHA.

Por outro lado, criar um aparato legislativo nacional e de prática administrativa imbuídos da cultura dos direitos humanos representa atribuir punições para violações, bem como os responsáveis por executá-las e orçamentos para induzir a realização progressiva dos direitos humanos. Sua realização é interdependente ao processo de desenvolvimento econômico desses países. Assim, um determinado aparato judicial/legislativo construído deve ser respaldado por medidas como promoção do emprego, distribuição de renda, da terra dentre outras que sejam capazes de promover melhores condições de vida à população e inserção das mesmas no sistema econômico.⁴⁸

De toda a forma, importante ressaltar as medidas projetadas/implementadas pelos governos da América Latina, que vêm se destacando na discussão e incorporação desse eixo ético-normativo a medidas que visem dismantelar situações de insegurança alimentar e nutricional (ISAN), conforme pode-se verificar no quadro que segue:

Países	Instrumentos	Objetivo
Argentina	Lei de Criação do Programa Nacional de Nutrição e Alimentação (2003)	Coloca o Estado no papel indiscutível de garantir o DHA e cidadania. Foco inicial em crianças até 14 anos, grávidas, idosos com mais de 70 anos
Bolívia	Desnutrição Zero	Erradicar a desnutrição até 2010. Enfatiza menores de 10 anos e sua aplicação inicia pelos municípios com maior nível de ISAN
Brasil	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006)	Determina a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Cuba	Ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos e aprovou as Diretrizes Voluntárias	Em 2007, o relator especial da FAO destacou o empenho cubano em fazer cumprir o DHA. O país mostraria criatividade, além de apoiar medidas que levem a uma aceitação conceitual e à realização institucional desse direito.
Equador	Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (2005)	
Guatemala	Lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2005)	Seu texto é denso pela forma que trata a ISAN. Ressalta o papel do Estado, amparando-se na Constituição do país. Visa mobilizar amplos setores da sociedade, estabelece critérios para transgenia e comercialização. Determina responsabilidades orçamentárias.
México	Lei de planejamento para a soberania	Destaca ciência e tecnologia na

⁴⁸ EIDE, Asbjorn. Human rights requirements to social and economic development. **Food Policy**, v. 21, n. 1, 1996, p. 23-39.

	e SAN	preservação da biodiversidade e respeito à cultura indígena. Propõe um programa de emergência para erradicar a desnutrição até 2015. Volta-se para a produção dos camponeses. Preocupação com a dependência alimentar do país.
Peru	Lei do direito a uma alimentação adequada (2007)	Reconhece que o desenvolvimento econômico requer compromisso com o DHA

Quadro 2 – A América Latina e a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação

Fonte: Elaboração própria.

Embora constitua uma iniciativa importante para tratar de um problema histórico-estrutural, essas leis (Quadro 2) por si só não bastam para resolver problemas de ISAN. 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.

Há um reconhecimento de que a agricultura Europeia requer um novo tratamento no âmbito da Política Agrícola Comum. Nessa perspectiva, a agricultura familiar adquire uma espécie de valorização pela sua importância na produção de alimentos e preservação de recursos naturais. O tratamento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na UE se volta para o compromisso em fornecer alimentos seguros, observando-se a sustentabilidade. Há um ideário de que sob o respaldo da reforma da PAC, a questão agrícola deverá ser colocada ‘a serviço’ dos europeus. Fala-se em soberania, pois se buscaria permitir aos países formularem seus modelos de produção, distribuição e comercialização, sem influência da OMC e de empresas transnacionais.

Além disso, propõe ressaltar a alimentação como um direito básico e não restringi-la a uma *commodity*. Apesar de, nos países não desenvolvidos, o acesso a alimentos adequados não ser livre em função de fatores socioeconômicos mais complexos, é possível notar que na União Europeia, a alimentação está sujeita também a problemas relacionados à distribuição, comercialização, inocuidade, transgenia, interferência do grande capital. Nesse contexto, entende-se que o direito ao alimento não é de realização progressiva, pois a evolução do sistema agroalimentar internacional é capaz de impor contínuos desafios cuja observância pelos países pode desencadear relativos ‘descumprimentos’.

Cumprir destacar o papel da União Europeia na assistência a nações da América Latina, Ásia e África para que elas alcancem a condição de SAN e, portanto, caminhem para a paulatina realização do DHA. Em 2009, esse bloco econômico despendeu dois milhões de euros para apoiar pequenos agricultores de maneira a incrementar a produção agrícola em 50 países. Sua contribuição ocorre por meio da ajuda na compra de adubos e sementes, bem como fomentar programas de microcrédito para agricultores locais e melhorar condições de transporte na zona rural (Comissão Europeia, 2010). Sua contribuição para esse tema segue uma perspectiva ampla, isto é, associada à promoção do desenvolvimento econômico.

Considerações Finais

A alimentação é intrínseca à sobrevivência do ser humano. Porém, sob a lógica das relações mercantis, o acesso a ela passou a ser conduzido pelos ditames do sistema de preços de mercado, o que excluiu parte da população: aquela que não conta com renda (ou renda

suficiente) para adquirir gêneros alimentícios. Portanto, inacessibilidade aos alimentos e exclusão social são elementos que se inter-relacionam e se reforçam em suas mazelas. Verifica-se que, para romper com esse ciclo, é necessária a atuação do Estado, que não poderão ser resumidas a ações emergenciais (normalmente paliativas), mas por meio de medidas para transformação estrutural.

Nesse sentido, a sedimentação do conceito de direito humano à alimentação em foros de organismos internacionais e, mais normativamente, por meio de tratados, representa a busca pela construção de instrumentos, a partir da atuação do Estado, para proteger populações, sobretudo os grupos vulneráveis. Assim, respeitar, proteger e satisfazer necessidades nutricionais diárias são funções de Estado e não de benevolência.

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 públicas nesses países (Maluf, 1995).

Como pode-se verificar nas análises do presente ensaio, um sistema normativo, por si só, não garante a proteção dos direitos. O Estado tem a obrigação de garantir a observância e a efetivação dos direitos humanos. No que se refere ao direito humano à alimentação, assegurá-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.

Os passos curtos e descompassados dados ao encontro da realização do DHA na América Latina, encontra razão nas dinâmicas econômicas, nos instrumentos jurídicos e nas estratégias e escolhas estatais que vão desde o plantio até a distribuição dos alimentos. Está evidenciado, sobretudo, que o hiato existente entre as economias avançadas e as 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 induzir a aumentos de renda, emprego, investimento. Isso pode ser visto pelo aspecto de que 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.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington D.C. 07 de setembro de 2010.

BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos Direitos Humanos*. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURRINET, Jacques; FLORY, Maurice. *L'ordre alimentaire mondial*. Economica, Paris, 1982.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população*. São Paulo: Brasiliense, 1968, v.1.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

EIDE, Asbjorn. Human rights requirements to social and economic development. *Food Policy*, v. 21, n. 1, p. 23-39, 1996.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, 2009.

_____. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: comercio agrícola y pobreza ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?* Roma, 2005.

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

FRIEDMANN, Harriet. Uma Economia Mundial de Alimentos Sustentável. In: BELIK, W.; MALUF, R.S. (orgs.) *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/Unicamp, 2000, p. 1-22.

GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. *Segurança Alimentar e Nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas*. Universidade de Brasília (UnB): Tese de Doutorado. 2007.

GORDILLO, G.; JIMÉNEZ, F. El Nuevo Eje de la Seguridad Alimentaria. *IAI-IHDP 2004 Global Environmental Change Institute on Globalization and Food Systems*. São José, Costa Rica. 2004.

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

MALUF, Renato Sérgio (Orgs.) *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000.

MALUF, Renato Sérgio. 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. Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, v.21, n.2, p.155-170. 1996.

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

MCINERNEY-LANKFORD, Siobhán. Human Rights and development: a comment on challenges and opportunities from a legal perspective. *Journal of Human Rights Practice*, v.1, n.1, p.51-82, mar/2009.

MCMICHAEL, Philip. A food regime analysis of the ‘world food crisis’. *Agriculture and Human Values*, Springer, 31 July, 2009.

NARULA, Smita. The right to food: holding global actors accountable under international law. *Columbia Journal of Transnational Law*, v.44, 2006, p.690-800.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. Verso: London, New York. 2012.

PERALES, R. B. *Condicionamientos Internos y Externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección via precios*. Madri: Ministério de Agricultura Pesca y Alimentacion, 1994.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010.

_____. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. Globalização econômica, integração regional e direitos humanos. In: _____ (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

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 ALCSH*, n.3, 03/2008.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4ª ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SHAIKH, Anwar. *Globalization and the myth of free trade*. New School University, New York. 2003.

TAKAGI, M. et al. A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Editora Alínea. 2006, p.159-184.

TERÁN, Juan Fernando. La economía de los biocombustibles: una mirada a los proyectos hegemônicos para América Latina. In: Fernandes, Bernardo M. (Org.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, 339-364.

UNCTAD. *Price formation in financialized commodity markets: the role of information*. New York/Genebra: 2011.

UNCTAD. Global value chains: investment and trade for development. *World Investment Report 2013*. New York e Genebra, 2013.

Recebido em 1 de setembro de 2015

Aceito em 8 de março de 2016