

X ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP)

BELO HORIZONTE, 30 DE AGOSTO A 02 DE SETEMBRO DE 2016

**A POLÍTICA DE AJUDA EM ALIMENTOS DENTRO DA UNIÃO EUROPEIA:
ENTRE SUBSIDIARIEDADE E SOLIDARIEDADE**

Versão preliminar, não revisada.

Autora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pucminas

A POLÍTICA DE AJUDA EM ALIMENTOS DENTRO DA UNIÃO EUROPEIA: ENTRE SUBSIDIARIEDADE E SOLIDARIEDADE

Resumo: Os países europeus são vistos como sociedades desenvolvidas e de abundância, onde o direito básico à alimentação está resolvido. A realidade, porém, é outra, pelo menos para uma parcela da população. No final da década passada, 80 milhões estavam em situação de pobreza no continente e 43 milhões em risco de necessidade alimentar.

A política de ajuda em alimentos é ilustrativa de desafios e tensões permanentes das políticas públicas. No que se refere à UE destacam-se: a adoção de uma ação pública em contexto de pluralidade de modelos de proteção social; as disputas entre formatar a política social com base no princípio de subsidiariedade; a relação entre política econômica (especialmente a política agrícola) e política social; a atuação do Estado e de atores não governamentais na ação social e na luta contra a pobreza.

O texto analisa o Programa Europeu de Ajuda a pessoas carentes (PEAD), que existiu de 1987 a 2013, quando foi substituído pelo Fundo Europeu de Ajuda às pessoas carentes. Inicialmente são apresentados dados sobre pobreza e insegurança alimentar e os paradoxos da coabitação dessas situações com a superprodução de alimentos e o desperdício. Em seguida são examinados três momentos: 1) criação do PEAD como parte do Programa Agrícola Comum, consistindo em liberação dos estoques europeus reguladores de alimentos, para entrega a associações caritativas previamente habilitadas que realizam sob formas variadas a ajuda às pessoas carentes. 2) o período 2008-2013, no qual o programa foi deixando de justificar-se como parte de uma política de regulação dos mercados agrícolas e foi questionado por alguns países junto à Corte Europeia contra a sua manutenção. 3) incertezas da política pública frente ao problema da insegurança alimentar. Em 2014 o PEAD foi substituído por um fundo com duração prevista até 2020.

Nas conclusões, é apontado que o direito à alimentação das pessoas carentes é atendido na UE através da ação de associações de caráter caritativo apenas parcialmente financiada com recursos públicos. A atuação da sociedade civil, ao mobilizar trabalho voluntário e realizar ação pública, permite a existência de uma política pública de ajuda em alimentos para a população carente. Essa política, no entanto, é frágil em recursos, tratada como urgência frente a um problema visto como conjuntural, e sua legitimidade é constantemente questionada. Esta situação é coerente com as duas facetas principais do princípio de subsidiariedade adotado pela União Europeia, examinadas no artigo.

Palavras-chave: segurança alimentar; política pública; subsidiariedade; solidariedade.

A POLÍTICA DE AJUDA EM ALIMENTOS DENTRO DA UNIÃO EUROPEIA: ENTRE SUBSIDIARIEDADE E SOLIDARIEDADE

Cristina Almeida Cunha Filgueiras
PPGCS- Pucminas

O texto aborda o papel de políticas públicas frente à vulnerabilidade social em países desenvolvidos, envolvendo a principal iniciativa de ajuda em alimentos da União Europeia, o Programa Europeu de Ajuda a pessoas carentes (PEAD), que existiu de 1987 a 2013, quando foi substituído pelo Fundo Europeu de Ajuda às pessoas carentes (FEAD).

A política de ajuda em alimentos da União Europeia é ilustrativa de desafios e tensões permanentes das políticas públicas. No que se refere à UE destacam-se: a adoção de uma ação pública em contexto de pluralidade de modelos de proteção social; as disputas entre formatar a política social com base no princípio de subsidiariedade; a relação entre política econômica (especialmente a política agrícola) e política social; a atuação do Estado e de atores não governamentais na ação social e na luta contra a pobreza.

O artigo inicia com elementos conceituais sobre o princípio da subsidiariedade e sua aplicação na UE, assim como a relação entre tipos de política e solidariedade nesse contexto. Em seguida são examinados três momentos a ajuda alimentar: 1) criação e evolução do PEAD como parte do Programa Agrícola Comum; 2) o período 2008-2013, no qual o programa foi deixando de justificar-se como parte de uma política de regulação dos mercados agrícolas e passou a ser fortemente questionado por alguns países membros da UE, que recorreram à Corte Europeia contra a sua manutenção; 3) a substituição do programa em 2014 por um fundo com duração prevista até 2020 e as incertezas da política pública frente ao problema da insegurança alimentar.

Subsidiariedade e solidariedade na União Europeia

A União Europeia, hoje formada por 28 países membros, começou a formar-se a partir do acordo entre seis países que estabeleceram um mercado comum e avançou até constituir uma união alfandegária, integração comercial e monetária e constituir um sistema institucional formado por uma comissão executiva – a Comissão Europeia – um parlamento e um tribunal. Caracteriza a UE a liberdade de circulação dos bens, dos serviços, dos capitais e dos cidadãos. O bloco europeu funciona com um orçamento comunitário para o qual contribuem todos os países membros e mecanismos de distribuição de recursos internos e contrapartidas.

São muitos os aspectos envolvidos na governança econômica e social que requerem negociações, acordos, debates, deliberações, controles dentro do bloco. No que tange a políticas públicas, um dos princípios jurídicos centrais da UE é a subsidiariedade, a qual será abordada nesse artigo em duas noções que dizem respeito ao programa de ajuda em alimentos. A primeira é a relação de subsidiariedade entre a União e os estados membros. A segunda é a subsidiariedade no âmbito das intervenções sociais, especificamente o papel subsidiário do Estado em relação à sociedade.

O princípio da subsidiariedade está consagrado no artigo 5.º do tratado sobre o funcionamento da UE. Ele é essencial na tomada de decisão a nível europeu e permite determinar quando a União “é competente para legislar e contribuir para que as decisões sejam tomadas o mais perto possível dos cidadãos”. Além disso, esse princípio visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a União os países. Pode ser uma ação a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os países nos seus respetivos níveis nacional ou local. (EUR-Lex, 2015). Governos e parlamentos nacionais podem contestar perante o Tribunal de Justiça europeu um ato legislativo que não observe o princípio da subsidiariedade.

No âmbito das competências não exclusivas da União, o princípio da subsidiariedade, define as condições em que esta última tem prioridade de ação em relação aos Estados-Membros:

“Em termos gerais, o significado e a finalidade do princípio da subsidiariedade residem na concessão de um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, nomeadamente de uma autoridade local ao poder central. Isto implica, portanto, uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal”. “Aplicado ao contexto da União Europeia, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências não exclusivas da União. Exclui a intervenção da União quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados-Membros a nível central, regional ou local e confere legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros de modo satisfatório e a ação a nível da União puder contribuir com valor acrescentado”. (CHATEAU, 2016)

O Estado subsidiário, além de implicar a repartição de competências e a limitação da ingerência, reconhece autonomia das coletividades locais em relação aos poderes centrais.

O ponto central para o qual nos interessa chamar a atenção é que, na política social, que não faz parte das prerrogativas exclusivas do governo da União, os estados membros têm autonomia para definir as prioridades, estratégias e forma de prestação de bens e serviços sociais.

Outro aspecto relevante no contexto da UE é a relação entre subsidiariedade e federalismo. Há países, como é o caso da Alemanha, onde relações federais são também caras aos arranjos políticos e institucionais nacionais (BARACHO, 1995).

Além da repartição de competências entre níveis de governo, a subsidiariedade

“... assemelha-se a uma repartição de competência entre Sociedade e Estado. Ao mesmo tempo, impede o avanço intervencionista do Estado, exigindo desse ajuda e promoção das atividades próprias do pluralismo social. Possibilita desenvolver as formas associativas e uma coordenação das atividades estatais de fomento. O princípio de subsidiariedade aplica-se nos âmbitos em que a ordem e o poder tem limitações razoáveis, ao mesmo tempo que a economia deve conviver com a liberdade. O princípio de subsidiariedade visa suprir a iniciativa privada impotente ou ineficaz, mediante a ação do Estado, propiciando a sociedade resultados benéficos. Ele equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido, em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social”. (BARACHO, 1995, p. 52)

Esse segundo aspecto da subsidiariedade, que atinge de modo específico o âmbito da política social, preconiza que na proteção social o(s) poder(es) público(s) têm papel complementar à ação das famílias e das comunidades. Esta segunda acepção de subsidiariedade tem, como se sabe, origem na doutrina social da Igreja Católica, que “valoriza o fato de que cada pessoa, cada família e cada corpo intermediário têm algo especial para oferecer à comunidade, devendo ser, portanto, respeitados e ajudados pelas instâncias superiores no desempenho de suas funções” (WANDERLEY, 2015, p. 283)

Com frequência a ideia de Estado subsidiário é associada ao estado liberal e à ausência de intervenção. No domínio da proteção social, não raro a não intervenção é vista pelos atores políticos críticos como omissão, resultando na dominação do social pelo econômico. Porém, nessa perspectiva da subsidiariedade, se o papel do Estado não é chamar para si a resolução dos problemas que são prioritariamente tratados pela família e pelas organizações sociais, ele também não deve ausentar-se totalmente. Sua função é, antes, apoiá-las e nunca de substituí-las, exceto em situações excepcionais de falência. Esse entendimento é, como veremos, o que ocorre com relação ao papel da União Europeia no enfrentamento do problema da insegurança alimentar. A política pública nessa área é

vista pela autoridade europeia como supletiva às ações da sociedade.

A subsidiariedade como visão de mundo e referência normativa é um dos fundamentos da resposta aos riscos sociais e constituição da proteção social em muitos países europeus, conforme apontam Kerstenetzky e Kerstenetzky (2014). Essa noção é “*a alma do estado do bem-estar propugnado pela democracia cristã na Alemanha desde o pós-guerra – uma combinação de mercado com intervenção subsidiária do Estado para promover a ordem natural*” (p.119). A visão é que esse papel do Estado se realiza prioritariamente no reforço às comunidades (e seus vínculos) em sua capacidade de autoproteção e não na provisão direta de serviços.

“Em termos estritos, este princípio (subsidiariedade), que remonta à doutrina social católica, quando transposto para o estado social assenta a intervenção deste na noção de que sua principal função é garantir que os diferentes órgãos sociais inferiores, que se localizam entre o indivíduo e o Estado, possam eles próprios assumir responsabilidades por sua própria condição, e que haja harmonia entre esses órgãos a fim de que seja mantida a ordem do todo, uma ordem orgânica, natural. A intervenção do Estado deverá ser subsidiária, o último recurso quando falham os demais, mas também é central na produção ou no fortalecimento de “comunidades” e, claramente é essencialmente “social” na produção/reprodução de solidariedades e sociabilidades...” (...) “A política social fortalece o grupo, este cuida do indivíduo” (Van Kersbergen, 1995, *apud* Kerstenetzky e Kerstenetzki 2014, p. 136).

A noção de subsidiariedade esclarece, portanto, o escopo e o limite da intervenção do Estado. Nessa perspectiva, apenas na ausência dos corpos sociais é que cabe a ele prover assistência direta. O Estado subsidiário se diferencia, por um lado, do “*Estado minimalista, voltado principalmente para políticas assistenciais financiadas por impostos e providas apenas para pobres meritórios, e sua crença na capacidade de economias de mercado proverem bem-estar*”. Por outro lado, ele faz fronteira com o Estado provedor do tipo social democrata. Nele, “*há rejeição explícita do laissez-faire e a concepção de que uma economia de mercado tem de estar enraizada social e moralmente, porém há limites claros ao protagonismo do Estado indicados por sua função subsidiária*” (Kerstenetzky e Kerstenetzki 2014, p.138).

Como será mostrado nas próximas páginas, a concepção do papel do Estado limitado ao apoio e à suplência “dos corpos intermediários” será encontrada na institucionalidade e na estrutura dada à ajuda alimentar da UE iniciada nos anos 1980.

Políticas agrícola e social

Como dito, na União Europeia a política social é prerrogativa dos estados membros. Somente em situações de incapacidade de atuação no nível menor haveria interferência da Comissão europeia. Porém, o que ocorre na realidade nos países da UE, segundo Barbier (2013), é a governança híbrida do social, isto é, parcialmente europeia e parcialmente nacional. Os sistemas nacionais de proteção social, baseados em diferentes premissas e com trajetórias diversas, foram tornando-se estreitamente dependentes uns dos outros. Segundo cita o autor, em teoria a questão da proteção social

“é responsabilidade, em razão de uma aplicação do princípio de subsidiariedade, dos Estados-membro e, eventualmente, dos níveis inferiores, com um papel importante dos parceiros sociais [associações]. Na realidade, a influência das normas jurídicas da União não cessa de estender-se e o princípio da subsidiariedade se traduz antes de tudo pelo poder quase sem limite que possuem os juízes de Luxemburgo [o tribunal europeu] de apreciar se as decisões nacionais não atrapalham o grande mercado, sobretudo do ponto de vista de liberdade de circulação (Guinard 2009, apud BARBIER, 2013, p. 27).

Existe, pois, marcada pela assimetria de ordem jurídica, visto que as ordens da EU com frequência acabam por impor-se sobre as nacionais. A construção econômica do grande mercado europeu e o seu funcionamento contagiam cada vez mais os domínios sociais, principalmente com a promoção da livre concorrência e do princípio das liberdades econômicas, tratadas pelo Tribunal europeu como fundamentais, enquanto que as subvenções públicas (ajudas do Estado) são hostilizadas. Neste contexto estão particularmente ameaçados, pela concorrência capitalista de mercados, os sistemas de seguros sociais, de previdência e aposentadoria, além de serviços sociais como creches e instituições para idosos.

Não se deve, pois, ter ilusões com relação ao princípio da subsidiariedade como respeito à diversidade nacional, uma vez que dito princípio, *“que supostamente protegeria as competências dos Estados-membros, revelou-se o vetor de uma influência cada vez mais forte do direito da União”* (BARBIER, 2013, p.20). Além disto, o princípio da subsidiariedade seria evocado ou ignorado pela UE e pelos estados-membros de acordo com a conveniência em razão do tema em questão e dos interesses envolvidos.

Uma relação solidária designa um vínculo de dependência mútua que os membros de uma comunidade, a responsabilidade mútua desses membros e um dever moral dos membros da comunidade, devido à consciência da interdependência (CHAMBON, 2011). A solidariedade europeia não se refere necessariamente à solidariedade entre pessoas e entre

coletividades. Ela se refere sobretudo à solidariedade entre estados-membros e seus fundamentos são geopolíticos e diplomáticos. A solidariedade europeia ocorre em um universo dominado pelo princípio de subsidiariedade (a “Europa “ somente deve intervir em condições muito precisas e limitadas) e, portanto, não é ao nível da União, mas dentro da nação que se desenvolvem os mecanismos de solidariedade em termos de proteção social (BERTONCINI, 2012).

Trata-se, em definitiva, de uma federação de estados-nação. Do ponto de vista dos estados, as ações de solidariedade se combinam com o exercício de suas soberanias: *“a UE pode ser o instrumento de uma solidariedade permitindo a esses estados concluir acordos julgados globalmente equilibrados e aceitáveis, pois eles comportam ajudas europeias que traduzem importantes transferências financeiras entre Estados membros...”* (BERTONCINI, 2012, p. 2). Adverte o autor que *“a UE pode também ser percebida com desconfiança se aparece que as intervenções que ela engaja em nome da solidariedade colocam em questão a repartição das competências entre os níveis comunitário, nacional, inclusive regional – as controvérsias recentes sobre o “programa alimentar de ajuda aos mais carentes” são a ilustração disso”* (idem).

É justamente no contexto da controvérsia e desconfiança entre o comunitário (UE) e o nacional, bem como entre o econômico e o social, que convém mencionar a Política Agrícola Comum (PAC), um dos principais pilares da União e que determina as condições em que surgiu a ajuda alimentar.

Na evolução do mercado comum iniciado pelos estados fundadores em 1957, um elemento central da política econômica é a Política Agrícola Comum. Essa política reúne diversos mecanismos destinados a regular os mercados agrícolas na região, ajudas diretas destinadas a assegurar o nível de renda equitativo da população agrícola, o desenvolvimento rural e a sustentabilidade do meio-ambiente. Ela inclui, dentre outros mecanismos, pagamento direto aos agricultores, sistemas de quotas de produção, regulação de excedentes. Destaca-se nesse âmbito o fundo europeu de garantia agrícola (FEAGA). O orçamento da PAC foi até 2013 o principal eixo de despesas da União.

As negociações em torno do PAC desde o início foram bastante complexas e a política foi objeto de diversas reformas ao longo dos anos (EUROPEAN COMMISSION, 2013). Constantemente surgem questionamentos à sua ação redistributiva que, segundo críticos, favoreceria os grandes países agrícolas e de seus agricultores, gerando desequilíbrios e concentração dos subsídios em alguns setores produtivos (CHAMBON, 2013, p. 2). A PAC é vista tanto como elemento de solidariedade quanto como fator de desacordos entre os estados-membros. Analistas consideram que o funcionamento de

alguns instrumentos da PAC gera efeitos perversos ao levar os estados a priorizar interesses nacionais e não europeus.

Uma das tensões e desacordos, relacionada a uma pequena parte da política agrícola é o programa de ajuda alimentar, que chegou a corresponder no máximo a somente 1% do seu orçamento anual.

Os países europeus são em geral vistos como sociedades desenvolvidas e de abundância, onde o direito básico à alimentação estaria resolvido. A realidade, porém, é outra, pelo menos para uma parcela da população. Dados de 2008 indicavam que nos 27 países que eram então membros da UE¹, com população total de 493 milhões de habitantes, 80 milhões estavam em situação de pobreza (isto é, renda inferior a 60% do nível mediano de cada país) e 43 milhões em risco de necessidade alimentar (COUR DES COMPTES, 2009). Essa situação de desigualdade com relação à segurança alimentar convive, paradoxalmente, com a superprodução de alimentos e o desperdício. O cálculo do desperdício anual da produção de alimentos na UE é de 89 milhões de toneladas (HIGH..., 2014). Os dois fatores – abundância e desperdício - foram fatores centrais nas pressões que levaram à criação de um programa de ajuda em alimentos.

Desde 1987 a doação a entidades caritativas de “alimentos sobranes” é a principal estratégia adotada pela UE com relação ao problema da insegurança alimentar. Mais de duas décadas depois, pelo menos 18 milhões de pessoas eram beneficiadas, em 20 países do bloco, pelo programa comum de ajuda. Dentre os países que recebiam apoio para promoverem no seu território a ajuda em alimentos estão os do leste europeu que, ao entrarem no bloco trouxeram consigo taxas elevadas de desigualdades e pobreza. Porém, também países com indicadores econômicos muito melhores - como França, Itália, Espanha e Bélgica - recebem grandes volumes de recursos para socorrer com ajuda em alimentos a parcelas significativas de suas populações.

No caso da França, a ajuda alimentar está longe de ocupar um lugar marginal. Desde meados dos anos 1980, após ter sido durante décadas uma atividade residual, em razão da grande redução da pobreza, esse tipo de ajuda se renovou no país, promovida por organizações sociais apoiadas no trabalho voluntário, que vieram suprir a escassa presença do poder público e sua incapacidade em enfrentar o ressurgimento da grande pobreza e a instalação do desemprego de longa duração². Em 1984, em conjuntura de elevado desemprego e reaparecimento da miséria, surgiram no território francês as primeiras experiências inspiradas nos bancos de alimentos dos Estados Unidos (CONSEIL

¹ A Croácia foi posteriormente incorporada.

² A informação sobre o PEAD e o FEAD reproduzem parcialmente a apresentação feita em Filgueiras (2016).

NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 2012). No inverno particularmente rigoroso de 1986-1987, uma grande quantidade de pessoas precisou ser socorrida com abrigo e alimentação. Contudo, as entidades de caráter humanitário e de solidariedade, que foram as mais atuantes, contavam com recursos insuficientes para enfrentar a situação. Nesse contexto, elas se mobilizaram para pressionar os poderes públicos dentro e fora do país, com o objetivo de liberação dos estoques para distribuição à população necessitada. Assim, associações francesas, apoiadas por setores políticos que atuaram junto à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu, desempenharam papel fundamental nas reivindicações que levaram a Comissão Europeia a criar, em dezembro de 1987, o Programa Europeu de Ajuda a pessoas carentes (PEAD).

PEAD

O programa foi vinculado à política agrícola comum e consistia em liberação dos estoques europeus reguladores de alimentos - trigo, arroz, óleo, leite em pó, manteiga, carne, entre outros - formados com a finalidade de assegurar preços e competitividade no mercado. Após um período de armazenamento, segundo decisão da Comissão Europeia, esses estoques poderiam ser recolocados no mercado ou eram destruídos. Nesse contexto, os estoques de excedentes de alimentos eram vistos como uma solução de política econômica, porém também como um problema, pois implicavam em mais custos, além de outras situações na sua gestão.

Foi anunciado no regulamento da UE que o PEAD possuía um duplo objetivo: “dar uma notável contribuição ao bem-estar dos cidadãos mais carentes e estabilizar os mercados agrícolas ao dar vazão a uma parte dos estoques de intervenção” (Réglement CEE no. 3730/87). Parte dos estoques passou a ser entregue a associações caritativas previamente habilitadas que realizam sob formas variadas a ajuda às pessoas carentes (EUROPEAN COMMISSION, s.d.). Em pouco tempo o programa tornou-se uma das mais importantes fontes de abastecimento para as organizações de ação solidária em contato direto com as populações necessitadas no continente. Uma auditoria realizada nos países que recebiam maior volume de ajuda em 2009 mostrou que a proporção de alimentos distribuídos por essas entidades que tinham origem no PEAD representava mais de 70% na Itália e na Polônia, 54% na Espanha, 30% na França.

Desde a criação do programa, aumentaram progressivamente o orçamento, o volume de alimentos distribuídos e o número de pessoas atendidas. O orçamento, de aproximadamente 100 milhões de euros em 1987, alcançou 496 milhões para o ano 2009 (COUR DES COMPTES, 2009). Contudo, o aumento do orçamento não acompanhou o crescimento da demanda por ajuda, provocada pela elevação na pobreza nos países já

participantes e pela entrada, a partir de 2004, de outros países na UE e no grupo de beneficiários.

Os estados membros decidiam participar ou não do PEAD. A divisão de recursos do programa tomava em conta dados demográficos e na taxa de risco de pobreza. O número de países beneficiados variou ao longo dos anos. No período 1993-2012, por exemplo, aumentou de 10 para 20 países. O Reino Unido participou até 1998 e a Dinamarca até 2004. Outros países nunca se interessaram em receber recursos do programa (são eles Alemanha, Áustria, Holanda, Suécia e Chipre).

O funcionamento do programa era complexo. Ainda que cada país tivesse liberdade para definir a forma de execução, deveria obedecer às regras de licitação, certificação das entidades, auditorias, controles, avaliação, documentos de comprovação. Os governos dos países apresentavam um plano operativo anual, a ser aprovado pela Comissão Europeia. Deviam designar uma agência pública responsável pela gestão nacional, encarregada de receber os recursos, realizar as licitações, certificar, selecionar e controlar as organizações que farão a distribuição dos alimentos às pessoas carentes. Por outro lado, a maior parte do trabalho das associações, as executoras do programa, ficava a cargo de pessoas voluntárias na maior parte dos países. Em nenhum país o programa, apesar de sua importância, cobria todas as necessidades nem é o único recurso empregado³.

Em razão do desaparecimento de alguns estoques de alimentos e da limitação de outros, provocadas inclusive por reformas realizadas na política agrícola comum, a UE adotou modificações no PEAD em 1992 e 1995 que permitiram entregar recursos financeiros para que cada país comprasse no mercado europeu parte dos produtos, não disponíveis nos estoques de intervenção (tais como cereais, açúcar, leite em pó e manteiga), a serem entregues às associações habilitadas. O volume de compras variava anualmente. Ele representou 18% dos recursos do programa em 2006 e atingiu cerca de 85% em 2008 (CHAMBON, 2013, p. 17). O que era exceção - a compra de alimentos com recursos do fundo que financiava o programa - se transformou em regra devido à rápida redução dos estoques de regulação.

Assim, o objetivo do PEAD foi-se concentrando no âmbito social. Aos poucos foi se reduzindo a justificativa de existência do programa pelo objetivo de dar uso aos estoques de

³ Por exemplo, na França, o custo da ajuda alimentar realizada pelas associações caritativas alcançou em 2012 cerca de um bilhão de euros, segundo cálculos do Tribunal de contas. O PEAD representou, juntamente com outras ajudas públicas (municipais, renúncia fiscal), ¼ do financiamento da ajuda alimentar. Outro ¼ vem de doações e ½ do trabalho de voluntários (INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES 2013). Tudo isto para beneficiar a 3,6 milhões de pessoas. Porém os potencialmente beneficiários seriam 8,7 milhões se for considerada a população abaixo da linha de pobreza monetária suscetível de pedir ajudar (CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 2012).

intervenção e impedir o desperdício. Foi desaparecendo a justificativa do programa enquanto parte integrante da política de regulação dos mercados agrícolas. Uma justificativa política tornou-se indispensável, isto é, que se afirmasse abertamente tratar-se de intervenção de caráter econômico e social para permitir o acesso a um bem primário: a alimentação (INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, 2008).

Tendo começado como uma ação de urgência, temporário (enfrentar um inverno particularmente rigoroso), o PEAD se impôs em razão da realidade da insegurança alimentar e da demanda por ajuda que não deixaram de crescer. Em 2006, o Parlamento europeu, assinalando que 16% dos cidadãos da UE era carente, propôs a manutenção e o aumento da ajuda como forma de combate à pobreza. Em outras ocasiões diversas vezes haviam se pronunciado no Parlamento propondo tornar perene o programa de ajuda alimentar e destinar-lhe um orçamento plurianual (PARLEMENT EUROPÉEN, 2005).

A importante alta nos preços dos alimentos a partir de 2007 gerou pressões sobre o volume e a natureza dos produtos adquiridos no PEAD. Em 2008, a Comissão Europeia, sob a presidência de Portugal, propôs que fosse reconhecida a primazia do objetivo social do programa sobre o objetivo de destinação de excedente de estoque, visto que os estoques já se tornavam irregulares e incertos. Propunha-se alteração das normas da ajuda alimentar: permissão para compra direta nos mercados europeus preferentemente de frutas, legumes e carnes; programação plurianual (trienal) em lugar de anual; cofinanciamento pelos países beneficiados pelo programa (CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 2012).

Nos registros de reuniões do comitê de gestão de cereais para adoção do plano de 2008 foi assinalado que a Alemanha estima que não haver mais coerência entre o regulamento e a execução do PEAD. Por sua vez, a Holanda, Suécia e Reino Unido manifestam não aceitar mais que uma medida social seja financiada pelo orçamento da PAC e não aceitam que nenhuma medida social seja financiada pelo orçamento da União (COUR DES COMPTES EUROPEENNE 2009).

Em 2009 o Tribunal de contas europeu reconheceu em relatório ser mais importante o objetivo social da iniciativa do que o objetivo de reduzir o volume de estoques de regulação. No mesmo ano o orçamento do programa tem importante aumento, passando de 305 milhões a 500 milhões de euros. O programa representava menos de 1% do orçamento da PAC, no entanto, tinha grande impacto no fornecimento de alimentos distribuídos pelas organizações sociais.

Foi nesse contexto de discussão da reforma do programa de ajuda que um grupo de países apresentou uma contestação ao PEAD, revelando uma vez mais não apenas a

batalha interna quanto ao reconhecimento da necessidade alimentar dentro do continente como a forma de enfrentá-la. A oposição ao programa se baseou principalmente sobre uma questão jurídica com o argumento de que a ajuda seria incompatível com o princípio de subsidiariedade. A controvérsia não era nova e expressava os conflitos de visões sobre as competências da UE na área social.

Nunca houve na UE consenso quanto à necessidade de um programa de ajuda alimentar e menos quanto a financiá-lo com recursos da política agrícola comum. Estados-membros não-beneficiários e críticos ao programa - Inglaterra, Áustria, Suécia, Alemanha, Holanda e República Checa - questionaram na Comissão Europeia a sua manutenção e se opuseram a que o fundo de garantias agrícolas financiasse despesas sociais.

Posteriormente, Suécia e Alemanha apresentaram um recurso ao tribunal europeu contra a alocação de recursos para compra de alimentos, buscando anular o regulamento de financiamento do PEAD 2009, argumentando que o programa havia se desviado de seu propósito ao não ficar limitado aos estoques de alimentos disponíveis. Eram dois os argumentos do recurso jurídico apresentado. O primeiro, que o PEAD estava conectado à política agrícola somente porque permitia dar destino aos estoques de regulação e, portanto, deveria limitar-se a tais estoques e ser executado somente enquanto eles existissem. O segundo, que a ajuda alimentar, por tratar-se de política social, não era competência da UE e sim do governo de cada estado membro, conforme estabelece o princípio de subsidiariedade.

A Alemanha liderou a oposição ao PEAD nos moldes como vinha sendo executado. Nesse país defendia uma visão estrita das competências da UE, apoiando-se em definição de subsidiariedade inspirada do federalismo alemão que preserva as competências sociais das regiões. Além disso, sua posição tomava fortemente em conta a especificidade alemã das redes de ajuda das igrejas, que são sustentadas financeiramente com os impostos específicos segundo decisão dos cidadãos. (CHAMBON 2011, p.2).

O conflito em relação à interpretação da subsidiariedade na política social já havia se manifestado anteriormente na UE com o programa “Pobreza IV”, quando o Reino Unido, apoiado por Alemanha e Dinamarca, ganhou em 1998 uma causa no tribunal europeu conseguindo anular o programa “Pobreza IV”, destinado à luta contra a pobreza e a exclusão e à promoção da solidariedade (idem, p.3).

Tornaram-se evidentes, no bloqueio contra o PEAD, a diferença na abordagem do problema e o questionamento à eficácia de distribuição direta de alimentos com a participação do poder público. Estava em pauta no recurso apresentado ao tribunal europeu, portanto, não era somente a relação entre o programa e a política agrícola, mas também o

questionamento à opção pela distribuição de alimentos, fosse com participação direta do poder público ou via financiamento.

Em 2011 o tribunal europeu decidiu em favor da demanda apresentada por Alemanha e Suécia, o que deixou o programa sem base jurídica para continuar no formato em que vinha sendo executado. Decidiu pela anulação do regulamento adotado em 2009. Considerou, ainda, que as subvenções à ajuda alimentar, dentro da PAC interferiam no mercado agrícola e sustentavam alguns setores da indústria agroalimentar em detrimento de outros (PATUREL ET BLANCHOT 2014).

O questionamento à ajuda alimentar levou a um impasse jurídico, político e social no qual estava manifesto o conflito entre subsidiariedade e solidariedade (CHAMBON, 2011), opondo duas visões sobre o papel da UE com relação às questões sociais. Um grupo de governos, alinhados à primeira perspectiva, considera que a ajuda alimentar não é parte da política agrícola pois se trata de política social, e que cabe a cada estado-membro financiar e decidir sobre objetivos, características e alcance dos programas sociais. Por sua vez, outros países viam no PEAD uma forma de solidariedade ou simplesmente um modo de financiar com recursos europeus as ações de ajuda em alimentos.

O bloqueio deu origem a intensa mobilização de associações e governos interessados na manutenção do financiamento. As associações europeias se empenharam na defesa do programa (JONET, 2012). As entidades francesas, entre as mais ativas, mobilizaram apoios no país e externamente junto à sociedade civil em países vizinhos, inclusive na Alemanha (BANQUES ALIMENTAIRES, RESTOS DU COEUR... s.d).

Defendiam a manutenção do programa: a Comissão, o Parlamento, órgãos consultivos de 19 estados membros. Ao governo francês interessava que o programa fosse tornado perene e permanecesse estrategicamente dentro da política agrícola comum, cujas despesas são de caráter obrigatório no orçamento da UE. A expectativa de que o governo europeu se mantivesse como o principal financiador da ajuda e as associações como principais executoras estava claramente anunciada em 2004, quando criou o Programa Nacional de Ajuda Alimentar para complementar os recursos recebidos pelas associações para realizar a ajuda alimentar. Desde os anos 1980 a ajuda alimentar se estendeu consideravelmente na França, comprovando que, apesar da abundância em que vive a maior parte da população, as dificuldades de alimentação permanecem no centro da questão da pobreza. Desde a criação do programa europeu o país esteve entre os que receberam anualmente maior volume de recursos⁴. Em nenhum ano a fatia do orçamento

⁴ Várias razões explicam o fato da França receber parte significativa dos recursos da ajuda alimentar, destacando-se o tamanho da população, a taxa de pobreza e a estrutura da ajuda alimentar com

que lhe foi destinada foi inferior a 15% (CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, 2012, p. 35), tendo chegado a 24% em 2003 e 2004 (INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, 2014, p. 70).

Do PEAD ao FEAD

Diante do impasse criado, o Parlamento Europeu decidiu em novembro de 2011 pela prorrogação do programa até 2013 e destinou 500 milhões de euros para serem repartidos em dois anos entre 20 países. Para o ano 2012 o financiamento do PEAD foi reduzido drasticamente a um quarto do orçamento de 2011.

A decisão de prorrogação do programa por dois anos, ainda que com o orçamento fortemente reduzido, foi fruto de um acordo político obtido após intensas negociações lideradas pelos governos da França e da Alemanha. A solução para dar continuidade à ajuda alimentar após 2013 foi encontrada no contexto da missão da UE de apoio aos estados-membros na luta pela não-discriminação e pela inclusão dos grupos vulneráveis. Ou seja, a ajuda foi colocada dentro de um programa com objetivo exclusivamente social.

Em 2014 o PEAD foi substituído pelo Fundo Europeu de Ajuda às pessoas necessitadas, FEAD, previsto para durar sete anos, até 2020 e integrante do Fundo Social Europeu. Ele recebeu o volume total de 3,8 bilhões de euros, que representariam anualmente um valor muito inferior ao que foi distribuído até 2012 pelo PEAD. Os recursos podem ser destinados não apenas para a ajuda alimentar, mas também para financiar outros tipos de ação de inclusão social. Cada estado membro beneficiário decide sobre as ações às quais empregará o valor recebido e deverá cofinanciar no mínimo 15% do custo do seu programa nacional (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

A solução para o término do PEAD e continuidade por alguns anos da ajuda alimentar era parte da Reforma do PAC 2014-2020, a qual adotou novas regras com o objetivo de tornar a agricultura europeia mais sustentável e competitiva.

Considerações finais

O PEAD associava preocupações sociais com uma ferramenta de gestão da crise agrícola, porém não contava com suficiente justificação política para sua existência. As negociações que levaram à criação do fundo que substituiu o programa são reveladoras de tensões na UE quanto a políticas comuns e dilemas nas formas de acomodar interesses transversais. De qualquer modo, o programa e o fundo significam o reconhecimento da

parceria entre poder público e mundo associativo. É importante lembrar que associações francesas foram protagonistas da mobilização que antecedeu à criação do programa em 1987 e, nisso, foram amplamente apoiadas pelo então presidente da Comissão Europeia, o francês Jacques Delors.

existência do problema da insegurança alimentar no continente.

O direito à alimentação das pessoas carentes é atendido na UE principalmente através da ação de associações de caráter caritativo apenas parcialmente financiada com recursos públicos. As associações desempenharam papel fundamental na pressão à UE para criação do programa de ajuda e sua posterior manutenção. Por outro lado, a atuação das associações da sociedade civil, ao mobilizar trabalho voluntário e cumprir papel de ação pública, permite que exista de fato uma política pública de ajuda em alimentos para a população carente. Essa política, no entanto, é frágil em recursos, tratada como urgência frente a um problema é visto como conjuntural, e cuja legitimidade é constantemente questionada pelos atores sociais, econômicos e políticos.

O PEAD tinha caráter de exceção dentro da política agrícola comum e era visto como temporário. O atual FEAD é temporário e não está integrado à política agrícola, mas sim ao Fundo Social Europeu e possui valor expressivamente menor. Apesar da sua relevância financeira, o PEAD, depois o FEAD, representam apenas uma parte dos recursos envolvidos no dispositivo de ajuda alimentar (que inclui a aquisição dos alimentos, o transporte, o armazenamento, a organização e trabalho de distribuição, dentre outras frentes de ação). Além disso, o apoio da Comissão Europeia consiste em subvenções públicas de caráter assistencial que não integram um combate à insegurança alimentar que efetivamente incorpore nas políticas sociais e econômicas o acesso da população pobre aos alimentos. Grande volume de recursos públicos termina, pela via de licitações centralizadas para compra de alimentos, favorecendo aos maiores produtores e empresas que possuem melhores condições de ganhar as licitações.

A forma de enfrentar a insegurança alimentar revela escolhas da sociedade. A ajuda alimentar apoiada com recursos do bloco europeu é vista como complemento das políticas nacionais e locais e das ações privadas (comunidades, família), as quais são principalmente executadas com o trabalho de voluntários.

Na Europa há muitos críticos ao sistema caritativo ao qual é delegada a gestão da ajuda alimentar, ao fato de a ajuda em grande parte passar pela indústria agroalimentar, apoiar-se nos circuitos longos e não na proximidade entre produtores e consumidores. Além disso, existem críticas ao *lobbying* realizado pelo setor caritativo em cada país e no conjunto da União.

Tanto em países participantes do programa de ajuda (a França, por exemplo) quanto em países não participantes e críticos à sua existência (como é o caso da Alemanha), é forte o envolvimento da sociedade, a mobilização com relação ao problema da ajuda alimentar e a participação das organizações, laicas ou religiosas. As entidades mobilizam

quantidade importante de recursos financeiros, humanos e de produtos alimentares. Em ambos os grupos de países a subsidiariedade está presente na perspectiva de que o programa público “complementa” a ação dos cidadãos e associações (no caso da Alemanha também as igrejas) na ajuda alimentar.

Referências

BARACHO, José Alfredo de O. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG** n. 35, 1995, p. 13-52.

BANQUES ALIMENTAIRES, RESTOS DU CŒUR, CROIX-ROUGE FRANÇAISE, SECOURS POPULAIRES FRANÇAIS. **Les associations francaises poursuivent leur mobilisation pour maintenir l'aide alimentaire européenne**, s.d.
<http://www.restosducoeur.org/sites/default/files/Dossier%20de%20presse%20Airfood%20Project%20-%20Sauver%20l'aide%20alimentaire%20europ%C3%A9enne%20151012.pdf>
Acesso em 26/09/2015.

BARBIER, Jean-Claude. «Modèle social européen » et « gouvernance » européenne», **Informations sociales** 2013/1 (n° 175), p. 26-32.

BERTONCINI, Yves. La solidarité au sein de l'Union européenne : fondements politiques. **Tribune**. Notre Europe. 2012. Disponível em
http://www.institutdelors.eu/media/solidarite_tribune_y.bertoncini_jan2012_1_.pdf?pdf=ok
Acesso em 10/06/2016.

CHAMBON, Nadège. **La PAC facteur de solidarité ou de désunion européenne ?** Notre Europe. 2012. Disponível em http://www.institutdelors.eu/media/ppaper45-pacsolidarit_-fr.pdf?pdf=ok Acesso em 10/06/2016.

CHAMBON, Nadège. Subsidiarité contre solidarité ? L'exemple du programme européen d'aide aux plus démunis. **Les Brefs** n. 30, octobre 2011, p.1-4. Disponível em
http://www.institutdelors.eu/media/bref30-nchambon-pead-fr_01.pdf?pdf=ok. Acesso em 17/11/2015.

CHATEAU, Céline. **O princípio da subsidiariedade**. Parlamento. Fichas técnicas. 2016. Disponível em
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.2.html
Acesso em 20/06/2016.

CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION. **Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France**. Avis n. 72. 22 mars 2012. Disponível em
http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/04/cna_avis72.pdf. Acesso em 17/11/2015.

COUR DES COMPTES. **Communication d'un rapport sur les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France**. Septembre 2009. Disponível em
<http://www.assemblee-nationale.fr/commissions/cfin-enquete-CC-aide-alimentaire.pdf>.
Acesso em 21/10/2015.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE. L'aide alimentaire de l'Union Européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés. Rapport spécial n.6, 2009.
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200910/20091001ATT61594/20091001ATT61594FR.pdf>

EUR-Lex. **O princípio da subsidiariedade**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017> Acesso em 10/06/2016.

EUROPEAN COMMISSION. **The Common Agricultural Policy after 2013**. Disponível em
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm Acesso em 10/06/2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)**. Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1089> Acesso em 17/11/2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Free food for the most deprived persons in the EU (Archive)**, s.d. Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-persons/archive_en.htm> Acesso em 17/11/2015.

EUROPEAN COMMISSION. Press Release Database. **Memo. 25/2/2014**. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-131_en.htm Acesso em 17/11/2015..

FILGUEIRAS, Cristina. Insegurança, desperdício e ajuda alimentar no atual contexto europeu. 2016. Texto não publicado.

HIGH Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. **Food losses and waste in the context of sustainable food systems**. HLPE Report 8. 2014. Rome 2014. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf>. Acesso em 17/10/2015.

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES. Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. **Evaluation du programme Européen d'Aide aux plus démunis et de l'organisation de l'aide alimentaire française. Rapport définitif**. Juillet 2008.

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES ; Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. **Évaluation ex-ante du Programme Opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**. Rapport. Mars 2014.

KERSTENETZKI, Celia L.; KERSTENETZKI, Jaques. Subsidiariedade e universalismo como princípios organizativos do estado social. In: ZELLER, Kathrin (org.). **O panorama socioeconômico do Brasil e suas relações com a economia social de mercado**. Ed. Fundação Konrad Adenauer, 2014, p. 117-145.

PARLEMENT EUROPEEN. **Déclaration écrite** 12.12.2005.

PARLAMENTO EUROPEU. Regulamento (UE) n. o 223/2014 do parlamento europeu e do conselho de 11 de março de 2014 relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas. **Jornal Oficial da União Europeia**. 12.3.2014, p. 72/1. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0223&from=ES> Acesso em 28/9/2015.

PATUREL, Dominique; BLANCHOT, Viviane. L'aide alimentaire. En bout de courses ? **Histoire de... Conférence-débat**. 26 mars 2014. Mission Agrobiosciences. Toulouse. Disponível em http://www.agrobiosciences.org/IMG/pdf/Cahier_Aide_alimentaire_DEF.pdf. Acesso em 17/11/2015

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Doutrina social católica. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2ª edição, São Paulo, Editora da Unesp, Fundap, 2015, p. 282-285.