

CURSO DE FORMAÇÃO BÁSICA DE GESTORES DE RPs / BAs / CCs - R E D E S A N - 2 0 0 9 -

TEXTO 1 da SEMANA 02/18 – de 25 a 30 / maio / 2009 Módulo I: GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA SAN

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Irio Luiz Conti¹

A vitória contra a fome constitui um desafio à atual geração.
Josué de Castro (Geografia da Fome, 1946)

Introdução

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, e a operacionalização do alcance de seus conteúdos e de sua aplicação foi detalhada no Comentário Geral nº 12 como desdobramento deste mesmo Pacto. Como os direitos humanos são uma construção permanente, o DHAA somente adquiriu relevância no âmbito governamental e nos espaços da sociedade civil a partir das Cúpulas Mundiais da Alimentação, especialmente as realizadas em 1996 e 2002. Nelas os Estados membros aprovaram um Plano de Ação que estabelece uma série de compromissos, dentre os quais o de reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome no mundo até o ano 2015, meta esta que está muito aquém de sua realização. Em 2009 realizar-se-á outra Cúpula para avaliar esse Plano de Ação e pactuar novas bases para o mesmo diante do contexto da crise do sistema alimentar mundial.

No Brasil vem crescendo e se multiplicando rapidamente as organizações sociais que se preocupam com a garantia da alimentação adequada para todos os povos. Por parte do governo brasileiro também cresce a sensibilidade e o compromisso no sentido de instaurar políticas públicas que façam frente ao escândalo da fome que ainda atinge milhares de pessoas. No entanto, ainda há um largo caminho a ser percorrido por parte da sociedade brasileira para superar definitivamente o problema da fome e da miséria, na perspectiva da realização do DHAA de todos os brasileiros e brasileiras.

1. Pobreza, fome e desnutrição

O debate acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do DHAA requer, preliminarmente, a explicitação de três conceitos correlatos: pobreza, fome e desnutrição. Há uma estreita relação e interdependência entre eles, mas cada um possui uma definição própria que precisa ser compreendida no âmbito de sua abrangência.

A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira. No Brasil convivem estes dois tipos de pobreza e ambos apresentam níveis elevados, apesar das iniciativas de políticas públicas que vêm sendo tomadas no sentido de superar a pobreza.

A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria.

¹Especialista em Direitos Humanos (CESUSC), mestre em Sociologia (UFRGS), professor no IFIBE, membro fundador da FIAN Brasil, conselheiro do CONSEA Nacional e presidente da FIAN Internacional. Parte deste texto, revisado e atualizado, faz parte de um texto mais amplo que foi originalmente publicado em: CONTI, Irio Luiz. Direito humano a se alimentar. In: CARBONARI, Paulo César; KUJAWA, Henrique Aniceto (Orgs.). *Direitos humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: Berthier, 2004, p. 253-266.

A desnutrição decorre da inadequação alimentar, tanto nos aspectos quantitativos (energéticos) quanto qualitativos (nutrientes). Esta insuficiência de nutrientes para alimentar adequadamente o corpo humano é também chamada de subnutrição, que geralmente está associada às situações de fome e pobreza. Atualmente muitas pessoas de diferentes classes sociais não são subnutridas, mas mal nutridas, ou seja, se alimentam inadequadamente. Daí resultam os altos índices de obesidade, especialmente no Centro e no Sul do país.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), uma pessoa precisa ingerir de 1.900 a 2.400 quilo calorias por dia para estar adequadamente alimentada. No Brasil há produção de alimentos que poderia garantir calorias per capita suficientes para toda sua população, mas o consumo geral, em média, não ultrapassa a 1.700 quilo calorias, deixando um déficit expressivo por pessoa. A insuficiência de renda, associada aos baixos índices de escolaridade, é o principal determinante da falta de acesso aos alimentos e da situação de fome e pobreza de grande parte da população brasileira.

Por mais que haja aqueles que afirmem que o Brasil carece de disponibilidade de alimentos, na realidade, a causas da fome no país estão relacionadas à má distribuição e não à falta de alimentos. Logo, as causas da pobreza e da fome no Brasil não devem ser buscadas nas flutuações de curto prazo da economia, mas, ao contrário, nas desigualdades estruturais da distribuição de riquezas. Assim, a superação da fome e da pobreza depende de vontade política dos governantes, mediante planos de médio e longo prazos. É preciso que os governos usem na adoção de medidas que alterem as bases das relações econômicas da sociedade brasileira para alterar as condições estruturais geradoras das desigualdades e da injustiça social

A superação dos problemas da pobreza, da desnutrição e da fome e a conseqüente implementação de uma política de SAN remete, necessariamente, à consideração destas causas mais estruturantes, especialmente da exacerbada concentração de riquezas no país, e aponta para a urgência da redistribuição destas riquezas. Esta não é uma tarefa que se pode atribuir ao mercado, mas deve ser enfrentada com a ação firme e planejada do Estado, com ampla participação da sociedade civil organizada, e compreendida na perspectiva da instauração de um modelo de desenvolvimento que contemple, entre outras medidas, um amplo processo de geração e distribuição de renda, reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e acesso aos recursos produtivos a todos os demandantes.

2. Direito Humano à Alimentação Adequada

A humanidade obteve um avanço significativo após a II Guerra Mundial em relação aos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma que direitos humanos são os direitos que todos os seres humanos possuem pelo simples fato de terem nascido e fazerem parte da espécie humana, ou seja, os seres humanos são sujeitos de e com direitos. Esses direitos são universais, indivisíveis, inalienáveis e interdependentes. E um deles é o direito à alimentação, expresso no artigo XXV da Declaração, que afirma que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e outros serviços sociais indispensáveis que garantam vida digna para as pessoas. Em seguida o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais corroborou este direito em seu artigo 11, ao afirmar que os Estados que ratificam esse Pacto também reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e moradia. Desse modo, esse direito passou a ser tratado como um direito humano fundamental, sem o qual não se pode discutir e acessar os outros direitos.

Com a ampliação do debate e a necessidade de se avançar na efetivação e operacionalização do DHAA surgiu o Comentário Geral nº 12, que assim o define:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado num sentido estrito ou restritivo, que equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada deverá ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (CG nº 12 – Par. 6).

O DHAA é, portanto, o direito de todas as pessoas e povos ao acesso físico e econômico, de modo regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras financiadas, à alimentação suficiente e adequada, em quantidade e qualidade, em conformidade com as tradições culturais, assegurando sua realização física e mental para que obtenham uma vida digna. A alimentação adequada implica obrigatoriamente no acesso à água, de tal forma que sempre que se fala em Direito Humano à Alimentação Adequada se compreende que a água é alimento e, logo, é um direito humano inalienável. Esta garantia se dá à medida que se garante às pessoas o direito de acesso aos recursos e meios para que possam produzir ou adquirir os alimentos seguros e saudáveis por sua própria conta.

Ao afirmar que a alimentação deve ser adequada entende-se que ela seja adequada ao contexto e às condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa ou grupo social. Esta adequação incorpora aspectos relacionados à: diversidade e adequação nutricional e cultural da dieta, incluindo a promoção do aleitamento materno; necessidade de estar livre de substâncias nocivas; proteção contra a contaminação; informação sobre adequação de dietas e conteúdo nutricional dos alimentos.

A noção de alimentação adequada, impreterivelmente, remete para a relação entre alimentação e nutrição. Ao dizer-se que uma pessoa se alimenta adequadamente entende-se que ela possui o acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender às necessidades nutricionais básicas para a manutenção de sua saúde. Mas há que se ter cuidado para não reduzir a alimentação a um pacote de nutrientes e calóricos facilmente adquiríveis nos mercados e adotáveis às múltiplas situações para simplesmente matar ou mitigar a fome humana. O alimento gradualmente adquire sua dimensão humana à medida que é transformado em gente saudável e cidadã, gente bem alimentada e nutrida. E este ato de alimentar-se, nesta perspectiva, é muito ligado à cultura, à família, aos amigos e aos momentos festivos e celebrativos. Pois, alimentar-se na companhia de familiares, amigos e parentes, inclusive saboreando pratos típicos, é também um ato cultural e social que reconstitui continuamente o sentido da existência. O ser humano não existe somente para ingerir alimentos, nem é apenas resultante de uma combinação de vitaminas, proteínas e sais minerais. Ele, ao possuir as condições econômicas de acesso aos alimentos, e as condições socioculturais de ingeri-los adequadamente, cria e recria continuamente as condições de sua sociabilidade e de sua existência. Desse modo, a fome de comida e a fome de beleza se complementam na concepção de nutrição e alimentação humana.

Os instrumentos internacionais de efetivação dos direitos humanos, especialmente o Comentário Geral nº 12, definem que os Estados membros assumem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. O Brasil ratificou todos os tratados de direitos humanos internacionais. No caso do Direito à Alimentação Adequada, ele terá que ser realizado progressivamente, isto é, de forma crescente e contínua. Os Estados têm a obrigação de criar todas as condições para anualmente irem ampliando a disposição de recursos humanos e financeiros para garantir a implementação de um conjunto de políticas públicas que apontem para efetivação crescente e contínua desse direito.

No Brasil, a partir da realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986) e das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN 2004 e III CNSAN 2007), fortaleceu-se o princípio da alimentação como um direito de cidadania, no horizonte dos desdobramentos específicos da Constituição Federal de 1988. Um marco importante na legislação brasileira foi a sanção da Lei da Renda de Cidadania em 2006. Mas, um passo ainda mais significativo foi a sanção da Lei n. 11.346 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que incorpora os princípios dos instrumentos internacionais sobre o DHAA já referidos, e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), visando assegurar o DHAA e estabelecer um conjunto de definições com diretrizes, princípios, objetivos e a própria composição do SISAN. A LOSAN estabelece que:

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (LOSAN, art.2º).

Como se pode perceber, o Brasil passa progressivamente a incorporar a dimensão dos direitos humanos em seu ordenamento legal, particularmente o Direito Humano à Alimentação Adequada. Inclusive, neste momento tramita no Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional que visa incluir o direito à alimentação e à comunicação no artigo 6º da Constituição Federal, pondo-as em condição de igualdade jurídica com os demais direitos fundamentais como a educação, a saúde e a habitação. Na seqüência da LOSAN diversos estados (RS, MG, MA, BA, PR, AP, PE e DF) já possuem sua legislação específica (LOSAN estadual), que vem facilitar a exigibilidade do DHAA nos diferentes

âmbitos da nação. Contudo, cabe ressaltar que, como dizia o saudoso Betinho, 'quem tem fome tem pressa'. Ao mesmo tempo em que avança o arcabouço legal, é preciso continuar avançando no fortalecimento das organizações e movimentos sociais populares, que também são instrumentos de mobilização e pressão pela realização do Direito Humano à Alimentação Adequada de todos os povos.

3. Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada

Em conformidade com o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comentário Geral n.12 define três obrigações fundamentais dos Estados em relação à realização do DHAA, quais sejam: respeitar, proteger e promover. A obrigação de respeitar consiste em o Estado, em hipótese alguma, tomar quaisquer medidas que possam bloquear o acesso livre e permanente à alimentação adequada. A obrigação de proteger requer que o Estado seja ativo no sentido de tomar todas as medidas possíveis para evitar que terceiros (empresas ou indivíduos) privem as pessoas de seu direito à alimentação. Por sua vez, a obrigação de promover requer que o Estado seja proativo na implementação de um conjunto de programas e projetos (como políticas de reforma agrária e geração de emprego e renda) que incrementem o acesso das pessoas aos meios e recursos que garantam o acesso contínuo aos alimentos. Por fim, sempre que as pessoas estiverem impossibilitadas de acessar aos recursos para garantir sua própria alimentação, por razões alheias à sua vontade (desastres naturais, intempéries...), o Estado tem a obrigação de satisfazer ou prover esse direito.

À medida que ficam clara as obrigações do Estado, pode-se avançar na explicitação dos meios previstos na legislação para garantir a exigibilidade do DHAA. Antes, porém, cabe ressaltar que a exigibilidade é a capacidade dos titulares de direito de exigirem que sejam cumpridos os preceitos já consagrados nos tratados, acordos e outras leis referentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Como o Estado brasileiro ratificou os tratados e acordos internacionais sobre o DHAA, também assume a obrigação de adotar todos os instrumentos que são necessários para alcançar essa exigibilidade no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto na esfera federal, quanto na estadual e municipal. Esses meios de exigibilidade podem ser: administrativos, político-administrativos, políticos, quase-judiciais e judiciais.

Os meios administrativos consistem nos sujeitos de direitos exigirem seus direitos nos organismos públicos que são diretamente responsáveis pela garantia dos direitos (postos de saúde, INCRA), podendo inclusive entrar com recursos administrativos nas ouvidorias públicas. Os meios político-administrativos se referem à exigência de direitos junto aos organismos de gestão do Executivo que são responsáveis pela elaboração e implementação de programas e projetos em SAN, mas também junto ao Legislativo para que elabore leis que garantam o DHAA ou para que os parlamentares fiscalizem os atos do Executivo no que se refere à execução de políticas públicas. Por sua vez, os meios políticos resultam das ações dos movimentos e organizações sociais, fóruns e redes que reivindicam seus direitos através da mobilização e pressão social.

Os meios quase judiciais são a possibilidade dos titulares de direitos exigirem o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de seus direitos junto ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Esses órgãos não fazem parte diretamente do Poder Judiciário, mas podem acionar a Justiça ou então cobrar soluções diretas das administrações públicas, por exemplo, através de Termos de Ajustamento de Conduta. Finalmente, os meios judiciais consistem na possibilidade dos titulares de direitos reclamarem seus direitos perante um juiz ou Tribunal. Entre as formas de exigibilidade, esta última é a menos utilizada por ser bastante onerosa e lenta diante da urgência dos demandantes de direitos.

BIBLIOGRAFIA

- BENVENUTO, Jayme e ZETTERSTRÖM, Lena (Orgs.). *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. Edições Loyola, São Paulo, 2002.
- CONTI, Iriô Luiz. Direito Humano a se Alimentar. In: CARBONARI, Paulo César; KUJAWA, Henrique Aniceto (orgs.). *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo, 2004.
- FIAN Brasil. *Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Informe 2005*. CONTI, Iriô Luiz; ROSA, Enéias da. Passo Fundo: IFIBE, 2006.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Disponível em: < www.icidadania.org.br>. Acesso em 25 mar. 2009.
- LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – LOSAN. Disponível em: <www.planalto.gov.br/Consea/3conferencia/static/documentos/cartilha_CONSEA_007NOVO>. Acesso em 25 mar. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Orientação Geral n. 12*. Disponível em: <www.onu.comentariogeral.org>. Acesso em 30 mar. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em:

<www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html>. Acesso em 24 mar. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Disponível em:

<www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_1.html>. Acesso em 25 mar. 2009.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (coord.). *Direito Humano à Alimentação Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VALENTE, Flávio Luiz. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002.

_____. *Direitos Humanos e a promoção da alimentação e modos de vida saudáveis: realizando o direito humano a alimentação e nutrição adequadas*. (mimeo) 2002.

WINDFUHR, Michael. *De la Cumbre a la base: Hace falta un impulso de la base para reducir el número de personas que sufren hambre*. Disponível em <www.fian.org>. Acesso em 24 mar. 2009.