

DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E O DIREITO DE ESTAR LIVRE DA FOME: ESTUDOS EM HOMENAGEM AO “SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL”

Hebert Fabricio Tortorelli Quadrado*

Resumo: O presente estudo tem a intenção de contribuir para a formação de uma cultura, educação e conscientização de direitos se valendo de informações que, podem reforçar lutas e demandas da sociedade civil, relacionadas ao direito à alimentação adequada no Brasil. Em tempo, analisaremos o conceito de alimentação adequada, sua evolução história, considerando os principais marcos históricos nacionais e internacionais.

Palavras-chave. Direito à alimentação adequada. Segurança alimentar. SISAN.

1. Objetivos

O presente estudo tem a intenção de contribuir para a formação de uma cultura, educação e conscientização de direitos se valendo de informações que, podem reforçar lutas e demandas da sociedade civil, relacionadas ao direito à alimentação adequada para todos os indivíduos ou grupos nos diferentes contextos e realidades do Brasil.

Então, como um norte, analisaremos o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” - SISAN, instituído através da “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional” - LOSAN, Lei nº 11.346/2006, considerando como objetivo primordial deste sistema a garantia ao direito humano à alimentação adequada, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” – PNSAN. Nesse sentido, devemos conceituar o direito à alimentação adequada, considerando-o como um direito fundamental e humano, protegido por diversas convenções internacionais.

2. Métodos e procedimentos

Este trabalho tem como objetivo a revisão bibliográfica iniciando-se sobre com uma análise do direito à alimentação, principais marcos internacionais e nacionais, análise e evolução histórica do conceito de segurança alimentar e nutricional.

* Aluno do curso de pós-graduação lato sensu em “Direito Civil – Novos Paradigmas Hermenêuticos nas Relações Privadas” pela USP/Ribeirão Preto. Avenida Bandeirantes, 3900 – Monte Alegre – Ribeirão Preto – SP – CEP: 14040-906, Campus USP – R. Prof. Aymar Baptista Prado, 835. <hebertquadrado@usp.br>.

Após, analisaremos como este assunto foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, uma análise crítica sobre o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

3. Desenvolvimento

3.1. Digressão histórica e o conceito de segurança alimentar e nutricional e seu marco legal no Brasil

Começamos nossa digressão histórica pela a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), momento em que o termo segurança alimentar começou a ser utilizado na Europa. Naquela época, o conceito estava intimamente relacionado com o de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos ou sanções internacionais devido a questões políticas ou militares.

No entanto, o conceito ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), notadamente a partir da constituição da “Organização das Nações Unidas” - ONU em 1945. Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, como, por exemplo, a “Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura” – FAO e de outro lado, estavam aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado, tais como o “Fundo Monetário Internacional” – FMI e o “Banco Mundial”.

Após a Segunda Guerra, a segurança alimentar foi tratada, de forma hegemônica como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. A partir dessa compreensão, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar que utilizavam, em geral, os excedentes de produção dos países ricos.

De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta, sendo determinada pela falta de acesso à terra para produção ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos e não da falta de produção de alimentos. Estimasse que, atualmente, aproximadamente 815 milhões de pessoas sofrem de fome crônica no mundo.

No início da década de 1970, a crise mundial de produção de alimentos levou a “Conferência Mundial de Alimentação” de 1974 a identificar que a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos, ou seja, não era

suficiente apenas produzir alimentos, era preciso também garantir a regularidade do abastecimento e sua estocagem correta.

Vale ressaltar que, a partir dos anos 1980, uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico a alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, o conceito de segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia do acesso físico e econômico de todas as pessoas a quantidades suficientes de alimentos de forma permanente.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela “FAO” e pela “Organização Mundial da Saúde” - OMS. Temos por certo que, nesse momento, consolida-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado “Segurança Alimentar e Nutricional”.

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do direito humano à alimentação adequada, conforme previsto na “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (1948) e no “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (1966).

A expressão “direito humano à alimentação adequada” tem origem no “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” ratificado pelo Brasil e introduzido em nosso ordenamento através do Decreto Legislativo Nº 591/1992.

Um passo importante para isso foi a realização da “Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena” em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também temos a “Cúpula Mundial da Alimentação”, organizada pela FAO e realizada em Roma em 1996, que associou definitivamente o papel fundamental do direito humano à alimentação adequada à garantia da segurança alimentar e nutricional.

No Brasil, o conceito de segurança alimentar e nutricional vem sendo debatido a muitos anos. Porém, podemos conceituar como sendo “a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares

que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna”. Esse conceito se encontra no documento final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986.

De acordo com o conceito acima, podemos perceber que, para o seu completo entendimento, devemos analisa-los sob duas vertentes. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento.

É importante ressaltar, no entanto, que o termo “Segurança Alimentar e Nutricional” somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após a “Cúpula Mundial de Alimentação” de 1996, e com a criação do “Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional” - FBSAN em 1998.

Enfim, todos os conceitos mencionados anteriormente, foram incorporados na ocasião da “II Conferência Nacional de SAN”, realizada em Olinda-PE, em março de 2004. Atualmente, o Brasil adota o conceito contido no artigo 3º da Lei 11.346/2006, conhecida como “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional” – LOSAN, vejamos.

De acordo com o mencionado artigo, a segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Dentre os avanços alcançados pela Lei 11.346/2006, “há que se ressaltar a participação da sociedade, que passou a ter influência na implementação de políticas públicas atinentes ao direito à alimentação” (SIQUEIRA, 2015, p.36).

Ainda, insta salientarmos que no Brasil, com o advento da Emenda Constitucional Nº 64 de 2010, o direito à alimentação, melhor dizendo, direito à alimentação adequada passou a ser figurar no rol dos direitos sociais contidos no artigo 6º da Constituição Federal.

Essa emenda teve grande importância, pois, significou uma mudança na forma com o que Governo Federal deve ver a questão da alimentação, ou seja, se antes o direito à alimentação era tratado através de modelos assistencialistas ou paternalistas, com o advento da emenda ocorreu uma mudança paradigmática, ou seja, afasta-se esse caráter assistencial ou

paternalista, para se adotar o critério de que todos são titulares de direito e nesse sentido, se não respeitados os direitos os governos podem ser responsabilizados.

3.2. Dos aspectos conceituais do direito humano à alimentação adequada

O direito humano à alimentação adequada é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada, assim como o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome.

Nesse sentido, os elementos normativos podem ser encontrados detalhadamente, no “Comentário Geral 12” sobre o Artigo 11 do “Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, segundo o qual o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.

Em tempo, a expressão “direito humano à alimentação adequada” envolve, ainda, diversos aspectos e para sua realização plena é exigido elementos de justiça social e econômica. Dessa forma, a diversidade de pessoas, consideradas em grupos devem ter suas necessidades atendidas de acordo com vários aspectos, por exemplo, as comunidades indígenas necessitam de terra para plantar e caçar. Já os moradores de uma cidade necessitam de trabalho, renda e acesso à água. As pessoas portadoras de necessidades alimentares especiais carecem de acesso e informação sobre os alimentos adequados a suas necessidades.

Ainda e no mesmo sentido, aqueles que têm recursos para comprar seus alimentos precisam de informação adequada para fazerem escolhas saudáveis e seguras, para tanto, precisam que os produtos possuam rótulos confiáveis e de fácil compreensão.

Passamos, então, oportunamente, a analisar os principais requisitos para que os alimentos sejam considerados adequados, de acordo com os padrões internacionais já mencionados.

Em relação a disponibilidade de alimentos, esta pode ocorrer das seguintes formas: diretamente, a partir de terras produtivas, podendo as pessoas obter sua alimentação diretamente, proveniente da agricultura, pecuária ou de outros recursos naturais como pesca, caça, coleta de alimentos, ou indiretamente, a partir da possibilidade desses alimentos serem comprados na rede de comércio local.

Ainda, podemos dizer que as pessoas têm direito ao consumo apropriado de alimentos que devem obedecer padrões alimentares. Além disso, os alimentos não devem conter toxinas,

poluentes resultantes de processos agrícolas e industriais, inclusive resíduos de drogas veterinárias, hormônios, entre outros.

No mesmo sentido e não menos importante, a alimentação deve incluir valores associados à preparação e ao consumo de alimentos, ou seja, implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos o sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como, por exemplo, respeito a questões religiosas e étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos.

Já, o que diz respeito a acessibilidade ao alimento, esta pressupõe acessibilidade tanto econômica como física. Aqui se faz necessário fazer outra distinção, pois, a acessibilidade pode ser econômica ou física. A acessibilidade econômica implica em acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentação adequada com regularidade durante todo o ano e ainda temos a acessibilidade física, pois, a alimentação deve ser acessível a todos (lactentes, crianças, idosos, deficientes físicos, doentes terminais ou pessoas com problemas de saúde, presos, entre outros). A alimentação também deve estar acessível para pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres, vítimas de conflitos armados e guerras, aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade.

Um último aspecto a ser respeitado é a estabilidade. As pessoas têm direito a regularidade na alimentação, o que implica em dizer que deve ter alimento o ano todo, e em quantidade suficiente. Em relação a esse aspecto, é dever dos entes públicos em todas as esferas suprir essa necessidade caso as pessoas não possa provê-las sozinhas.

Como podemos notar, claramente, todos os conceitos acima narrados estão ligados à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos. Isso aponta claramente para a necessidade de criação de programas multidisciplinares que envolvam políticas e programas sociais que atendam as necessidades atuais e futuras.

3.3. O “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”

Como já anunciado anteriormente, o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” – SISAN, foi criado no Brasil através da “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional” - LOSAN, Lei nº 11.346/2006.

A mencionada Lei reafirma todo o entendimento firmado internacionalmente, ou seja, que o sistema de proteção será integrado por um conjunto de órgãos e entes federais em todos os níveis, federal, estadual e municipal. Permite ainda a participação de instituições privadas,

com ou sem fins lucrativos, desde que tais instituições tenham sua destinação voltada para segurança alimentar e nutricional.

A Lei, em seu artigo 8º estabelece princípios para atuação desses órgãos ou entes dentro do Sistema, são eles: universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada (referindo-se claramente a acessibilidade, estabilidade). Fornecimento de alimentos sem qualquer espécie de discriminação, respeitando-se ainda aspectos culturais, autonomia e a dignidade da pessoa. Prevê ainda como princípio, a participação social não só na formulação, mas durante a execução (acompanhamento e monitoramento), e por fim, controle de políticas públicas, planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo. Por fim, ficou estabelecido ainda, como princípio, a transparência dos programas, ações, bem como a destinação de recursos públicos e privados e critério de concessão.

Oportunamente, passamos a relacionar e analisar que, não obstante os princípios já mencionados, no artigo 9º da Lei, temos as diretrizes que, devem sempre servir de base para o Sistema, vejamos: promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais. Fica estabelecida a descentralização das ações, mas mantém-se a colaboração entre as esferas do governo. Fixa ainda, como diretriz o monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo. Determina, a conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população. Relata ainda, que deverá haver uma articulação entre orçamento e gestão, e um estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Em tempo, passamos a analisar os órgãos que deverão compor a o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”: o Sistema será composto pela “Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” e pelo “Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” – CONSEA.

A “Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” tem a função de indicar ao Conselho as diretrizes, bem como indicar as prioridades para elaboração e manutenção do “Plano Nacional de Segurança alimentar” e ainda avaliar o “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

Antes da realização da Conferência Nacional deverão ser feitas conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades

representantes dos entes mencionados. Nessas conferências será escolhido o delegado para integrar a Conferência Nacional.

Outro órgão de extrema importância é o “Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição” - CONSEA, órgão de assessoramento ao Presidente da República.

A composição do CONSEA é mista, ou seja, 1/3 de seus membros devem ser representantes do governo, tais como Secretários Especiais que atuem diretamente com a Segurança Alimentar e Nutricional e ainda Ministros de Estados; ainda, será composto por 2/3 de representantes da sociedade civil, sendo estes indicados e aprovados na “Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Poderá ainda fazer parte, na qualidade de observadores, representantes dos conselhos de âmbito federal afins, membros de organismos internacionais e do Ministério Público Federal. O órgão será presidido por um de seus integrantes, desde que seja representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do Colegiado e após designado pelo Presidente da República.

O CONSEA é responsável pela convocação da “Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em intervalos de tempo não superiores a quatro anos e tem sua composição, organização e funcionamento todo feito através de regulamento próprio.

Um de suas funções precípua é instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades da sociedade civil, desde que tenham como objetivo a segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações.

Ainda, é função do CONSEA propor ao Poder Executivo Federal, as diretrizes e prioridades da Política e do “Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, bem como apoiar e mobilizar entidade da sociedade civil na discussão de busca por melhores e mais efetivas políticas. Deve ainda articular, acompanhando e monitorando conjuntamente com todos os órgãos e entidades que compõe o sistema.

Outro órgão que compõe o SISAN é a “Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional”, que determina os critérios e procedimento de adesão ao Sistema. Tem, ainda, como função a elaboração da “Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, indicando diretrizes e metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação. No mesmo, sentido deve coordenar, estimular e articular políticas entre os entes da federação para a melhor execução da plano e da política.

4. Conclusões

Não são poucos os instrumentos internacionais que tratam de direitos humanos, procuramos analisar os que mais impactaram no conceito atual de alimentação adequada.

A esse respeito, temos que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é um conceito em constante construção e evolução, e vem acompanhando a história da sociedade brasileira e mundial.

Para a realização do direito humano a alimentação adequada, exige-se a realização de ações específicas para diferentes grupos de pessoas, devendo ser respeitado e incentivado todas as formas possíveis de agricultura familiar, políticas de saneamento básico e sociais, visando ainda, a não discriminação de povos e etnias.

Segundo a definição do direito humano a alimentação adequada, indivíduos e gerações futuras devem ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada, respeitando aspectos étnicos e culturais.

A redução da pobreza no mundo é uma tarefa árdua, mas nenhum país, sob nenhum argumento pode deixar de promover a segurança alimentar e nutricional, em respeito aos princípios de direito humanos, dentre eles dignidade da pessoa humana.

O “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” é composto por diversos órgãos, dentre eles: a “Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, o “Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição” - CONSEA, a “Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional” - CAISAN, sendo que estes órgãos tem função principal e de modo geral, estimular a realização de políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional e para tanto, podem receber ajuda da sociedade civil.

Enfim, é uma grande somatória de esforços, pois, o direito de estar livre da fome, não é uma realidade em nosso país e tão pouco no mundo. Porém, através de políticas públicas instituídas ou norteadas através do “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” essa realidade possa ser alterada, ainda que a longo prazo, concretizando então, o direito humano a alimentação adequada.

5. Referências bibliográficas

ALSTON, Philip (org.). **Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement.** New York, Oxford University Press, 2005.

BRASIL. **Documento final da “I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição” realizada no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde**, Mimeo, 1986. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em: 13/05/2018.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

CONTI, Luiz Irio. **Segurança Alimentar e Nutricional – Noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/conceitosbasicos%20SAN.pdf>. Acesso em: 13/05/2018.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, José Augusto de Aguiar Carrazedo [et al]. **Nutrição em Saúde Pública**. 1ª ed. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **A fome volta a crescer no mundo, afirma novo relatório da ONU**. Disponível em <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1037611/>. Acesso em: 11/05/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. **Comentário Geral 12**. Genebra, 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 11/05/2018.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11/05/2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 230-239.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. 1ª Ed. Birigui, Boreal Editora, 2013.

_____. **Teoria Geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1ª Ed. Birigui, Boreal Editora, 2015.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada. In:_____. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p.40-43.