

O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Unidade I

A SAN e o DHAA



ABRANDH

Módulo 1: A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)¹

Art. I da **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**:

“Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.”

Índice

Aula 1 – A Segurança Alimentar e Nutricional	4
Aula 2 – A Soberania Alimentar	12
Aula 3 – O conceito de DHAA.....	22
Aula 4 – Conceitos e considerações importantes sobre o DHAA	28
Aula 5 – A interligação e a convergência entre SAN, Soberania Alimentar e o DHAA.....	34
Aula 6 – Resumo	44
Análise Crítica de Estudos de Caso	46

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Conhecer os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, Soberania Alimentar – SA, Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA);
- Integrar os conceitos de SAN, Soberania Alimentar e DHAA;
- Analisar criticamente situações relacionadas aos temas apresentados nas aulas.

¹ As aulas deste módulo, com exceção da aula Soberania Alimentar, de autoria de Nayara Côrtes Rocha, foram elaboradas a partir do texto original Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, de autoria de Valéria Burity, Thaís Franceschini e Flávio Valente publicados em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p. Esta versão mantém os autores originais e incluem como autoras responsáveis pela adaptação e atualização Nayara Côrtes Rocha e Marília Leão.

**O Direito Humano à Alimentação Adequada
e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Módulo 1

**A Segurança Alimentar
e Nutricional
e o Direito Humano
à Alimentação Adequada
(DHAA)**



ABRANDH

Aula 1 – A segurança alimentar e nutricional

Objetivo de aprendizagem: Conhecer o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN

Evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN em âmbito internacional e no Brasil²

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN é um conceito em permanente construção. A questão alimentar e nutricional está relacionada com os mais diferentes tipos de interesses e essa concepção, na realidade, ainda é assunto em debate por diversos segmentos da sociedade no Brasil e no mundo. Além disso, o conceito evolui na medida em que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o termo segurança alimentar passou a ser utilizado na Europa. Nessa época, o seu conceito tinha estreita ligação com o conceito de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a razões políticas ou militares.

Esse conceito, no entanto, ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945. No seio das recém-criadas organizações intergovernamentais já se podia observar a tensão política entre os organismos que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (FAO e outros), e alguns que entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods)³, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, dentre outros). Essa tensão era um reflexo da disputa política entre os principais blocos em busca da hegemonia (LEHMAN, 1996).

Após a Segunda Guerra, **a segurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos**. Em resposta, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, que eram feitas, em especial, a partir dos excedentes de produção dos países ricos.

² Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação adequada. In: VALENTE, F.L.S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. Cortez Editora, São Paulo, 2002, p. 40-43.

³ A Conferência de Bretton Woods foi convocada em 1944, com o objetivo de discutir a construção de uma nova ordem econômica mundial, visando assegurar a estabilidade monetária internacional. Como resultado foram criados: o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, ambos em 22 de julho de 1944. Essas instituições foram criadas por 45 países (Brasil, entre eles) já no final da Segunda Guerra Mundial, os quais se reuniram, em julho de 1944, na cidadezinha de Bretton Woods, estado de New Hampshire, Estados Unidos. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Acordos_de_Bretton_Woods

Havia o entendimento de que **a insegurança alimentar decorria, principalmente, da produção insuficiente de alimentos nos países pobres**. Neste contexto, foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos chamada de Revolução Verde⁴, que tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação, mecanização, tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um enorme aumento da produção de alimentos, sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos.

O fato é que desde o final da 2ª Guerra Mundial o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, a elevação da oferta de comida que se deve à Revolução Verde não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se prometia. A verdade é que a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso a terra para produção ou renda para comprar alimentos, ou seja, é resultado da enorme injustiça social vigente, não da falta de produção de alimentos. Atualmente, as estatísticas da ONU informam que temos mais de 1 bilhão de pessoas com fome no planeta (FAO).

Ainda que se considere o aumento da produção de alimentos, diversos fatos comprovam que a Revolução Verde é insustentável em longo prazo. Erosão e compactação do solo, poluição do ar e do solo, redução dos recursos hídricos (a agricultura é responsável por 70% do consumo humano de água), perda de matéria orgânica do solo, inundação e salinização de terras irrigadas, exploração excessiva dos recursos pesqueiros e poluição dos mares têm contribuído para a desaceleração da taxa de crescimento da produção alimentar.

No início da década de 70, 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 só produzir alimentos, mas também garantir a regularidade do abastecimento. O enfoque nesta época ainda estava preponderantemente no

⁴ “Revolução verde refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 60 e 70. O modelo se baseia na intensiva utilização de sementes melhoradas (particularmente sementes híbridas), insumos industriais (fertilizantes e agrotóxicos), mecanização e diminuição do custo de manejo. Também são creditados à revolução verde o uso extensivo de tecnologia no plantio, na irrigação e na colheita, assim como no gerenciamento de produção. De uma forma crítica, a revolução verde proporcionou por meio destes ‘pacotes’ agroquímicos a degradação ambiental e cultural dos agricultores tradicionais. Esse ciclo de inovações se iniciou com os avanços tecnológicos do pós-guerra, embora o termo revolução verde só tenha surgido na década de 70. Desde essa época, pesquisadores de países industrializados prometiam, por intermédio de um conjunto de técnicas, aumentar estrondosamente as produtividades agrícolas e resolver o problema da fome nos países em desenvolvimento. Mas, contraditoriamente, além de não resolver o problema da fome, aumentou a concentração fundiária, a dependência de sementes modificadas e alterou significativamente a cultura dos pequenos proprietários.” Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_verde

produto, e não no ser humano, ficando a dimensão do direito humano em segundo plano. Foi neste contexto que a Revolução Verde foi intensificada, inclusive no Brasil, com um enorme impulso na produção de soja. Essa estratégia aumentou a produção de alimentos, mas, paradoxalmente, fez crescer o número de famintos e de excluídos, pois o aumento da produção não implicou aumento da garantia de acesso aos alimentos.

Vale ressaltar que a partir dos anos 80 os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. Esses excedentes alimentares passaram a ser colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome. Nessa década, reconhece-se que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para a aquisição de alimentos, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, o conceito de **segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia de acesso físico e econômico de todos – e de forma permanente – a quantidades suficientes de alimentos.**

No final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente), de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a ideia de acesso à informação. 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. **Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional** (VALENTE, 2002).

A partir do início da década de 90, 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 – PIDESC (1966), que serão explicados no próximo módulo. Um passo especial para isto foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996, e organizada pela FAO, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A evolução conceitual ocorre em nível internacional e nacional e caracteriza-se como um processo contínuo que acompanha as diferentes necessidades de cada povo e de cada época.

No **Brasil**, o conceito vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e, da mesma forma, sofre alterações em função da própria história do homem e das sociedades.

O entendimento de segurança alimentar 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” foi proposto em 1986, na 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidado na 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a **alimentar** e a **nutricional**. 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 e consumo alimentar e sua relação com a saúde e 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 o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)⁵, em 1998.

Recentemente, outras dimensões vêm sendo associadas ao termo. Considera-se que os países devam ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), respeitando suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de **soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura**. Além disso, reconhece-se que este processo deva se dar em bases sustentáveis do ponto de vista ambiental, econômico e social.

Essas dimensões são incorporadas por ocasião da 2ª Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda/PE, em março de 2004. Hoje o seguinte conceito é adotado em nosso País: “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”.

Este entendimento foi reafirmado na **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006, instrumento jurídico que constitui um avanço por considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN.

⁵ Criado em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Existem fóruns estaduais de SAN na maioria dos estados do País. Ver *site*: <http://www.fbsan.org.br/>

Elementos conceituais da SAN

No conceito de SAN, consideram-se dois elementos distintos e complementares:

A dimensão alimentar refere-se à produção e disponibilidade de alimentos que seja:

- a) Suficiente e adequada para atender a demanda da população em termos de quantidade e qualidade;
- b) Estável e continuada para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais;
- c) Autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos;
- d) Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população;
- e) Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações.

A dimensão nutricional – incorpora as relações entre o ser humano e o alimento, implicando:

- a) Disponibilidade de alimentos saudáveis;
- b) Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário;
- c) Consumo alimentar adequado e saudável para cada fase do ciclo da vida;
- d) Condições de promoção da saúde, da higiene e de uma vida saudável para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos;
- e) Condições de promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade;
- f) Direito à saúde com o acesso aos serviços de saúde garantido de forma oportuna e com resolutividade das ações prestadas;
- g) Prevenção e controle dos determinantes que interferem na saúde e nutrição como as condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais;
- h) Boas oportunidades para o desenvolvimento pessoal e social no local em que vive e trabalha.

A **segurança alimentar** é um importante mecanismo para a garantia da **segurança nutricional**, mas não é capaz de dar conta por si só de toda a sua dimensão.

A evolução do conceito de SAN no Brasil e no mundo aproxima-se cada vez mais da abordagem de DHAA. Para que uma Política de SAN seja coerente com a abordagem de direitos humanos, deve incorporar princípios e ações essenciais para a garantia da promoção da realização do DHAA, bem como os mecanismos para a exigibilidade deste direito. Nas próximas aulas, será exposta mais detalhadamente a relação entre SAN e DHAA.

A intersectorialidade da Segurança Alimentar e Nutricional

Considerando as diferentes dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional, as iniciativas e políticas para sua garantia devem conter ações que contemplem tanto seu componente alimentar (disponibilidade, produção, comercialização e acesso aos alimentos) como nutricional (relacionado às práticas alimentares e utilização biológica dos alimentos). Para tanto, é necessária a mobilização de diferentes setores da sociedade (agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho etc.) para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Os fatores que determinam nossa alimentação e hábitos alimentares são muitos e de diferentes naturezas (econômica, psicossocial, ética, política, cultural etc.). Escolhemos o que comemos de acordo com nosso gosto individual, a cultura em que estamos inseridos(as), a qualidade e o preço dos alimentos, com quem compartilhamos nossas refeições (em grupo, em família ou sozinhos), o tempo que temos disponível, convicções éticas e políticas (como algumas pessoas vegetarianas defensoras dos animais e do meio ambiente), dentre outros. Cada um desses fatores pode promover a segurança alimentar e nutricional ou dificultar o seu alcance por determinada população.

Por exemplo, se o preço dos alimentos (ou de grupos de alimentos) aumenta muito e a renda da população não acompanha esse aumento, possivelmente as famílias, principalmente as de baixa renda, diminuirão a quantidade e/ou a qualidade de alimentos adquiridos. No caso dessas famílias, que usam parte significativa de seu orçamento para compra de alimentos, tais variações de preços podem gerar insegurança alimentar entre seus membros.

De maneira semelhante, se os alimentos ricos em açúcar, gordura e sal forem muito mais baratos e acessíveis do que alimentos integrais, frutas e verduras, a tendência é que seu consumo cresça, provocando o aumento do excesso de peso e doenças associadas a ele na população. Esta situação pode se agravar se essa diferença de preço for acompanhada por propagandas e publicidade excessiva de alimentos industrializados, se as opções de alimentação saudável fora de casa forem escassas e as pessoas não tiverem tempo suficiente para se alimentar de maneira adequada. Todos esses fatores podem ser observados em nossa realidade atual, o que, com o sedentarismo de parcela expressiva da população, explica em grande parte o aumento do excesso de peso e das doenças consideradas crônicas no Brasil, face da insegurança alimentar em nosso País.

Esses exemplos demonstram que nossa alimentação é multideterminada, e que, portanto, as ações e políticas para promover uma alimentação adequada e saudável a todos(as), que inclua as dimensões e princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, devem incidir sobre diversas áreas e setores da sociedade.

Vamos agora considerar fatores anteriores àqueles que influenciam nosso consumo alimentar. Por exemplo, o que determina os preços dos alimentos?

Podemos pensar em muitas questões como a economia e o mercado internacional, alterações climáticas, custos de produção, processamento etc. Para simplificar, usaremos como exemplo o preço de frutas e hortaliças e consideraremos apenas seu custo de produção, transporte e comercialização. Pensando nestes aspectos, temos como fatores influenciadores as condições dos agricultores para produção, as distâncias percorridas pelos alimentos e por quantos “atravessadores” ele deve passar até chegar às prateleiras de mercados, feiras e hortifrútis. Quanto maior o custo para sua produção, a distância percorrida e o número de pessoas que o comercializa até o consumidor final, maior será o preço do alimento. Assim como maior será o desperdício, a perda da qualidade e a poluição gerada nesse processo.

Desta forma, ações e políticas de incentivo à produção de frutas e hortaliças regionais em áreas urbanas, periurbanas ou em áreas rurais próximas às cidades em diferentes regiões podem melhorar o preço e a qualidade desses alimentos, e assim incentivar seu maior consumo por parte da população local. Estratégias nesse sentido podem ainda reduzir o desperdício de alimentos e a poluição causados pelo seu transporte por longas distâncias. Se combinadas às políticas de compra pública destes alimentos, em que o Estado os compra direto dos produtores para utilização em escolas, hospitais, creches, abrigos, asilos, tais estratégias podem promover também condições dignas de trabalho e vida no meio rural e aumentar o consumo de frutas e hortaliças pelo público atendido por tais instituições públicas.

Ainda como forma de incentivo ao consumo de frutas e hortaliças, podemos pensar em programas e campanhas com este fim, além de ações de educação alimentar e nutricional em diversas instituições públicas, regulamentação da publicidade excessiva de alimentos industrializados, dentre outras iniciativas. Este conjunto de ações integradas – desde o incentivo à produção até o consumo destes alimentos – poderia promover não apenas uma alimentação mais saudável, mas também a saúde da população, como processos de produção e comercialização de alimentos mais justos social e economicamente, mais sustentáveis e que valorizassem a cultura e os alimentos locais.

Este é apenas um exemplo de como as ações em Segurança Alimentar e Nutricional são amplas e devem contemplar diversos setores (agricultura, abastecimento, saúde, educação, desenvolvimento, assistência social etc.) de forma articulada. A esta característica chamamos intersectorialidade⁶.

⁶ Para saber mais sobre a intersectorialidade em Segurança Alimentar e Nutricional, leia o texto complementar “Segurança Alimentar e Nutricional: a intersectorialidade e as ações de nutrição”, de Luciene Burlandy (2004). Disponível em: [http://www.unimep.br/phpg/ editora/revistaspdf/saude13art01.pdf](http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/saude13art01.pdf)

A Segurança Alimentar e Nutricional é uma temática e um objetivo essencialmente intersetorial. Isso significa dizer que cada setor ligado a ela deve desenvolver ações para sua promoção, e que estes diferentes setores devem trabalhar de maneira interligada e articulada e, desta forma, potencializar suas ações. Além disso, é importante que algumas políticas estratégicas sejam construídas e geridas por vários setores em conjunto.

Hipoteticamente, se a Secretaria de Agricultura de determinado município desenvolve um programa de incentivo à agricultura urbana e periurbana sem pactuação entre os diversos setores que possam garantir orçamento para a produção e apoio aos agricultores, áreas públicas, ferramentas e insumos para o plantio, equipamentos para escoamento desta produção, como feiras e mercados populares, compra pública direta do produtor e incentivo ao maior consumo destes alimentos, o programa pode ser menos efetivo tanto na promoção de melhores condições de vida às famílias produtoras como na promoção de uma alimentação mais adequada e saudável à população de maneira geral.

Assim, ainda que não seja um princípio de simples execução, a intersetorialidade deve ser um objetivo conjunto de diversos setores, tanto de governo como da sociedade civil e um valor de fundamental importância para o êxito de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.



Anotações

Aula 2 – A soberania alimentar

Objetivos de aprendizagem: conhecer o conceito de soberania alimentar

A soberania alimentar é um conceito de importância fundamental para a garantia do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional. Relaciona-se ao direito dos povos de decidir sobre o que se produz e consome. Desta forma, importa à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos e adequados à cultura local, assim como em estratégias social, econômica e ambientalmente sustentáveis de produção de alimentos. Este conceito é também relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno. Remete-se ainda à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e biodiversidade agrícola, além da valorização de cultura e hábitos alimentares de diversas populações. Cada um destes aspectos será melhor explicitado no decorrer desta aula.

O conceito de soberania alimentar surgiu durante a década de 1990 como resposta dos movimentos sociais camponeses às políticas agrícolas neoliberais desenvolvidas em todo o mundo. Mais especificamente, o conceito foi criado em 1996 em reação à Cúpula Mundial da Alimentação. No entendimento desses movimentos, o conceito de Segurança Alimentar utilizado pela FAO⁷, assim como as políticas propostas, são limitados à garantia do alimento, sem se importar onde e como são produzidos, o que favorece o agronegócio⁸ enquanto inviabiliza a agricultura camponesa, uma vez que sob esta perspectiva a oferta de alimentos pode ser atendida por meio da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura (CAMPOS, 2007).

Em contraposição a essa forma de garantir o acesso à alimentação, esses movimentos, liderados pela Via Campesina⁹, propõem o conceito de Soberania Alimentar como:

“O direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção,

⁷ O Conceito de Segurança Alimentar da FAO é: garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer as outras necessidades essenciais. É importante destacar que, conforme visto na aula 1 deste módulo, o conceito brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional difere-se do conceito da FAO e contempla tanto as dimensões da qualidade dos alimentos e sua segurança biológica como de uma cadeia produtiva de alimentos mais justa, solidária, sustentável, e ainda a valorização das culturas alimentar e de cultivo dos povos, aproximando-se fortemente da perspectiva de soberania alimentar.

⁸ Agronegócio: neste curso, a expressão “agronegócio” é utilizada para definir o modelo de produção agrícola com base em monocultivos, em grandes extensões de terra, a partir de mecanização intensiva, utilização de veneno agrícola (os agrotóxicos) e pouca mão de obra e visto como uma categoria econômica com fortes laços com o comércio exterior.

⁹ A Via Campesina é um movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas e negras da Ásia, África, América e Europa. Uma das principais políticas da Via Campesina é a defesa da soberania alimentar. Disponível em: <http://www.social.org.br/cartilhas/cartilha003/cartilha012.htm>

respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pescueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada à satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais [...]” (Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001, citada por Campos, 2007)

Em 2007, durante o Fórum Mundial de Soberania Alimentar, em Mali, este conceito foi reafirmado:

“A soberania alimentar é o direito dos povos de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo, pautado em alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável e ecológica, o que coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas, além de defender os interesses e incluir as futuras gerações.” (FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007).

Segundo esta percepção, a soberania alimentar inclui:

- Priorizar a produção agrícola local para alimentação da população e o acesso dos camponeses à terra, água, sementes e ao crédito para produção. Daí a necessidade de reformas agrárias e da luta contra os organismos geneticamente modificados (OGM) para garantir o livre acesso às sementes e preservação da água de qualidade como bem público;
- O direito dos camponeses de produzirem alimentos e o direito dos consumidores de decidirem sobre o que consumir, como e quem deve produzir esses alimentos;
- O direito dos países de se protegerem das importações agrícolas e alimentares muito baratas, com preços agrícolas ligados aos custos de produção. Os países devem ter o direito de fixar impostos para importações demasiado baratas, comprometendo-se com uma produção camponesa sustentável, e controlar a produção do mercado interno para evitar excedentes agrícolas;
- A participação dos povos na definição da política agrária;
- O reconhecimento das mulheres camponesas que desempenham papel essencial na produção agrícola e na alimentação (VIA CAMPESINA, 2003).

Uma das principais críticas da Via Campesina é que, da forma como se organiza, o comércio internacional não prioriza a alimentação das populações e não contribui para a erradicação da fome no mundo. Pelo contrário, aumenta a dependência dos povos à importação agrícola, reforça a industrialização agrícola, colocando em risco o patrimônio genético, cultural e ambiental do planeta, assim como a saúde das pessoas. Tem expulsado milhares de camponeses do campo, obrigando-os à migração e abandono de suas práticas agrícolas tradicionais (VIA CAMPESINA, 2003).

Assim, a soberania alimentar deve incluir um comércio internacional justo, que priorize a segurança alimentar dos povos por meio de trocas comerciais entre regiões de produtos específicos que constituem a diversidade de nosso planeta (VIA CAMPESINA, 2003).

Os modelos de desenvolvimento rural

Como se pode notar, a temática da soberania alimentar relaciona-se fortemente à produção de alimentos (o que se produz, como e para quê), e não é compatível com o modelo hegemônico voltado às necessidades do mercado internacional. A soberania alimentar pressupõe modelos que priorizem condições adequadas de vida no campo, sustentabilidade econômica, social e ambiental e segurança alimentar e nutricional a todas as pessoas.

De maneira superficial, podemos definir basicamente dois principais modelos de desenvolvimento rural que apontam para concepções distintas de ocupação do espaço agrário, de organização social e de relação com a natureza (CONSEA, 2010), sendo eles:

- Modelo agroexportador fundamentado em grandes propriedades monocultoras, na produção em larga escala, que poupa mão de obra e usa intensamente mecanização, irrigação e insumos industriais como agrotóxicos, sementes transgênicas e rações (CONSEA, 2007 apud CONSEA, 2010).
- Modelo de agricultura familiar baseada em pequenas propriedades com produção diversificada e voltada prioritariamente ao mercado interno.

O modelo agroexportador, conduzido pelo agronegócio empresarial – produto histórico da articulação entre capital financeiro, capital industrial e a grande propriedade territorial – produz de acordo com as necessidades dos mercados internacionais, que nem sempre condizem com alimentos para consumo da população. Ou seja, se em determinado momento as “mercadorias” mais lucrativas são soja e cana-de-açúcar, estes serão os cultivos prioritários, ainda que não sejam a base da alimentação local. Produzir alimentos para o mercado interno não é prioridade neste modelo, nele:

“Quem produz o faz para quem paga mais, não importa onde ele esteja na face do planeta. Logo, a volúpia dos que seguem o agronegócio vai deixando o país

vulnerável no que se refere à soberania alimentar. Como as *commodities* garantem saldo na balança comercial, o Estado financia mais as ditas cujas. Então, mais agricultores capitalistas vão tentar produzi-las.” (OLIVEIRA, 2003, P.7)

Ou seja, a produção de *commodities* para exportação gera mais lucro aos grandes produtores (a quem o autor chama “agricultores capitalistas”) e ainda por cima o Estado oferece incentivos a esta produção. Logo, a tendência é que estes cultivos sejam maiores do que o de alimentos, o que pode ser visto nas estatísticas da produção agrária brasileira.

Resultados da Pesquisa Agrícola Municipal – PAM/IBGE demonstram que, no período entre 1990 até 2008, a produção de cana-de-açúcar cresceu 145% e a de soja, 200%, enquanto o crescimento da produção de feijão foi de 54,9% e de arroz, 62,5% (PAM/IBGE).

Dados do Censo Agropecuário realizado em 2006 evidenciam a desproporcional distribuição de terra e de investimento entre agronegócio e agricultura familiar e as características da produção agrícola no Brasil:

- Em 2006, havia 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários no País. Destes, 84,4% eram de agricultura familiar e 15,6% de agricultura não familiar ou patronal (que segundo os parâmetros deste estudo compreendiam mais de 4 módulos fiscais). No entanto, os estabelecimentos de agricultura familiar ocupavam apenas 1/4 da área total dos estabelecimentos agropecuários do País, ou seja, os estabelecimentos patronais dominavam 3/4 desta área;
- Segundo essa mesma pesquisa, os estabelecimentos de agricultura familiar respondem por 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários do País. Aponta ainda que havia em média cinco pessoas ocupadas a cada 100 ha de área em estabelecimentos agropecuários, sendo que nos estabelecimentos familiares essa média subia para 15,4 pessoas, enquanto nos estabelecimentos não familiares caía para 1,7 pessoas. Além disso, das pessoas que ocupavam estabelecimentos de agricultura familiar, 90% tinha laços de parentesco com o produtor e 81% residia no próprio local. Ou seja, a agricultura familiar gera mais trabalho no campo e se organiza como um empreendimento coletivo.

As políticas de crédito reproduzem na alocação de recursos a acentuada desigualdade que se observa na estrutura fundiária (distribuição de terras). O valor destinado à agricultura familiar girou sempre em torno de 1/5 do que é programado para a agricultura patronal, exceto entre 2009 e 2010, quando essa proporção fica abaixo de 1/6. Isso significa que mais de 80% dos gastos previstos nos planos-safras para o setor agropecuário são dirigidos a cerca de 15% dos produtores, ao passo que aos demais 85% cabem 20% dos recursos.

- Por fim, o Censo Agropecuário demonstra que, apesar de deter 1/4 total das terras do Brasil, 1/5 dos investimentos destinados à agricultura patronal, a agricultura familiar responde por boa parte

da produção de alimentos do País. Estes agricultores familiares forneciam 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite e possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do de aves e 30% do de bovinos. Além disso, a agricultura familiar era ainda responsável por 63% do valor produzido em horticultura.

A partir desses dados, é possível afirmar que a produção agrícola familiar contribui de maneira significativa para a oferta interna de alimentos no País, sendo grande responsável pela garantia da segurança alimentar e nutricional dos brasileiros, apesar da pequena área com que conta e dos poucos incentivos, principalmente se comparados aos oferecidos ao agronegócio.

Os dados apontam também para o fato de que não há soberania alimentar em nosso país visto que quem dita as regras de produção de alimentos e para onde vão é o mercado internacional e não seu povo que, no campo, é expulso pela industrialização da agricultura, e nas cidades, fica refém da oscilação dos preços de alimentos.

Esta é a lógica que atinge não apenas a produção, mas toda a cadeia produtiva de alimentos, centrada essencialmente no lucro, capaz de gerar o paradoxo de fazer com que alimentos, transformados em *commodities*, gerem fome e insegurança alimentar em diversos países. Isso tem acontecido nos últimos anos com a chamada crise mundial de alimentos. Segundo dados da FAO, entre os anos de 2007 e 2008, a crise alimentar aumentou o número de famintos no mundo em 80 milhões. Dados de 2010 apontam para um total de 1 bilhão de famintos ao redor do mundo.

No Brasil, ainda que importantes avanços na redução da fome e desnutrição tenham acontecido nos últimos anos, estas mazelas sociais não foram completamente extintas. E no campo e nas periferias dos grandes centros urbanos, a insegurança alimentar ainda alcança as parcelas mais vulneráveis da população¹⁰.

Também com relação ao incentivo à agricultura familiar (principal responsável pela produção de alimentos básicos), avanços vêm sendo alcançados nos últimos anos com programas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Ainda que de maneira incipiente, esses programas têm promovido o fortalecimento desta agricultura. No entanto, há ainda muito a ser feito. Uma política de reforma agrária efetiva, que garanta, além do acesso à terra, condições para dela viver e a regularização fundiária de terras indígenas e quilombolas, para citar alguns exemplos, são condições primordiais para a garantia da soberania e segurança alimentar.

¹⁰ Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2009), cerca de 30% dos domicílios investigados apresentavam alguma forma de insegurança alimentar (aproximadamente 65 milhões de pessoas), sendo que 5,8% desses domicílios (2,9 milhões) foram classificados como insegurança alimentar grave, ou seja, restrição alimentar na qual, para pelo menos uma pessoa, foi reportada alguma experiência de fome no período investigado. Dentre os domicílios com insegurança alimentar moderada ou grave, cerca de 55% estavam na classe de rendimento mensal domiciliar *per capita* de até ½ salário mínimo. Fonte: IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf

A falta de políticas adequadas nestas áreas, além das citadas acima, que também incluem estímulo para produção para autoconsumo¹¹, faz com que tais populações – rural, povos indígenas e quilombola (e outros povos e comunidades tradicionais), por exemplo – enfrentem ainda mais dificuldades em garantir sua segurança alimentar e nutricional, apresentando maiores índices não só de insegurança alimentar como de desnutrição. Logo, esses grupos, historicamente detentores de conhecimentos ancestrais de cultivo de alimentos, mas sem terra e recursos (financeiros e/ou naturais), têm sérias limitações para tanto. Mais uma ironia da já referida lógica do lucro acima do ser humano.

Soberania alimentar, cultura e saúde

A falta de soberania alimentar causa efeitos negativos para além do meio rural. Também (mas não só) nas cidades, a massificação dos hábitos alimentares vem afastando cada vez mais as populações de sua cultura alimentar, o que, além de perda da identidade e diversidade culturais, acarreta danos à saúde.

O oligopólio da cadeia de produção, transformação e distribuição de alimentos determina não apenas o que pode ser produzido, como em última instância o que será consumido. Nas gôndolas dos supermercados nos são apresentadas diferentes marcas e produtos alimentícios que cada vez se parecem menos com aquilo que nossos avós chamavam de alimento.

Apesar dos anúncios de infinitos produtos alimentícios, a base da nossa alimentação é atualmente limitada aos mesmos ingredientes presentes em quase todos os produtos, que pouco ou nada refletem nossos hábitos alimentares tradicionais. A maior parte deles apresenta quantidades muito maiores de açúcar, gordura e sal do que os alimentos *in natura* ou mesmo preparados em casa.

Neste contexto, nossas culturas são transformadas em “peças de museu” e folclore, cada vez mais distantes do nosso cotidiano.

Estas mudanças em nossa alimentação ao longo dos anos são evidenciadas nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF 2002/2003 e 2008/2009), que investigam, dentre outros, dados de aquisição de alimentos nos domicílios brasileiros. Elas demonstram que a compra de alimentos básicos e tradicionais brasileiros como arroz, feijão e farinha de mandioca perdem importância nas despesas das famílias, enquanto aumenta a participação relativa de alimentos processados e produtos prontos para consumo, como pães, embutidos, biscoitos, refrigerantes e refeições prontas (IBGE, 2010).

¹¹ A produção para autoconsumo também é bastante comprometida pelo modelo de modernização da agricultura. Em geral, os créditos e financiamentos oferecidos pelas políticas e programas públicos são voltados para a produção para o mercado. Desta forma, os povos e comunidades que produzem para autoconsumo têm sua segurança alimentar e nutricional seriamente comprometidas.

Além da perda da diversidade e identidade cultural, estes novos hábitos têm causado danos à saúde dos brasileiros. O reduzido consumo de alimentos *in natura* fundamentais à saúde, como frutas e hortaliças, associado ao excessivo e crescente consumo de alimentos industrializados, ricos em gordura, açúcar, sal e pobres em fibras e vitaminas, e ainda ao sedentarismo da população, tem gerado números alarmantes de sobrepeso, obesidade e doenças crônicas a eles associados.

Assim, as populações urbanas necessitam também ser despertadas para a noção de soberania alimentar que as afeta diretamente, mesmo que não percebam e sigam consumindo cotidianamente alimentos sem refletir sobre suas práticas alimentares ou origem. “Num contexto em que a terra, a saúde, o corpo e o alimento configuram-se em mercadorias, perfis de necessidades são criados e recriados em torno da comercialização e do consumo, algumas delas impostas pelo atual cotidiano da vida” (p. 42). Ou seja, os hábitos alimentares, assim como de vida, de maneira geral, são em grande parte formatados pelo mercado, sua publicidade e o modo de viver por ele criado. Acontece, porém, que o processo dá-se em duas direções, assim como a produção de alimentos afeta seu consumo, é também influenciada pelas demandas sociais, isto é, produz-se o que se consome. Daí vem a importância de, também nas cidades, a soberania alimentar ser pensada e defendida. Não há como pensar soberania alimentar tratando o sistema produtivo dissociado da dimensão nutricional e dos condicionantes das práticas alimentares contemporâneas. Com relação a esta dimensão, cabe também ao Estado a regulação dos meios de comunicação e publicidade de alimentos, do comércio e da indústria, além, é claro, dos espaços públicos de oferta de refeições, bem como do comércio internacional (BURLANDY; MALUF, 2010).

A agroecologia

Outro pilar de sustentação da soberania alimentar é sua perspectiva de sustentabilidade ambiental, preservação da biodiversidade e compromisso com as futuras gerações.

O modelo convencional de agricultura, pautado pela Revolução Verde, demanda o uso intensivo de insumos químicos, dentre eles os agrotóxicos, que vêm acarretando danos à saúde humana e ao ambiente. Diversos estudos têm revelado os problemas de saúde causados pela utilização dos agroquímicos, sobretudo para os agricultores (NAVOLAR et al., 2010).

O Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Dados do Sistema Nacional de Informações Tóxico-farmacológicas de 2002 da Fundação Oswaldo Cruz apontam que 10,42% das notificações de intoxicação humana são causadas por agrotóxicos, cerca de 7.838 casos. Em termos de letalidade, as mortes por agrotóxicos chegam a 2,34%, o maior valor das taxas levantadas (Anvisa, 2005)¹².

¹² Vale destacar que os casos de intoxicação humana são subnotificados. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, cada caso registrado corresponde a aproximadamente cinquenta casos ocorridos.

Existe ainda o risco de intoxicações crônicas relacionadas ao consumo frequente de alimentos contaminados por resíduos químicos de agrotóxicos, conforme dados divulgados pela Anvisa. Outros estudos registram também a contaminação do leite materno por resíduos de agrotóxicos (MESQUITA; MOREIRA, 2001).

Em 2011, foi divulgada uma pesquisa realizada em Lucas do Rio Verde/MT, em que resultados de análises do leite materno de mulheres do município apontaram a contaminação por resíduos de agrotóxicos em 100% da amostra coletada, ou seja, o leite de todas as mulheres que participaram do estudo apresentava resíduos de agrotóxicos.

Além dos impactos danosos à saúde humana, o uso de agroquímicos prejudica o meio ambiente e contamina sistemas hídricos superficiais e subterrâneos.

Como resposta aos danos econômicos, sociais e ambientais causados pelo modelo agroexportador, surgiu nos anos 70 e 80 um movimento em favor de uma agricultura sem o uso de insumos químicos e demais tecnologias utilizadas por ele. Este movimento, que atualmente é também uma ciência, tem se fortalecido nos últimos anos e se chama agroecologia.

O modelo agroecológico de produção baseia-se no desenvolvimento de uma agricultura sustentável, sem insumos químicos¹³, pautada nos saberes e métodos tradicionais de manejo e gestão ambientais produzidos ao longo de muitas gerações. Propõe a produção de alimentos seguros, saudáveis, culturalmente adequados como forma de cultivar a diversidade ambiental e cultural e de reafirmar os laços entre ser humano e natureza. A agroecologia prima ainda por princípios éticos de solidariedade e sustentabilidade para a construção de práticas e estratégias que garantam uma alimentação adequada e saudável a todos(as) (ANA, 2010; NAVOLAR et al., 2010; PACHECO, 2010).

Outras características importantes construídas na realidade dos espaços da agroecologia são: a ressignificação das relações sociais de gênero, principalmente no que se refere à construção política da visibilidade do trabalho das mulheres e os processos organizativos das estratégias de segurança alimentar. Para conhecer estas experiências, acesse o material desenvolvido pela Articulação Nacional de Agroecologia, a ANA: Soberania e Segurança Alimentar na Construção da Agroecologia, Sistematização de Experiências.

A diversidade é um conceito central para a agroecologia e também para a Segurança Alimentar e Nutricional. Ambas consideram que compõem esta dimensão tanto a conservação, manejo e uso da agrobiodiversidade (diversidade de espécies, variedades genéticas e diversidade de sistemas agrícolas ou cultivados) como a diversidade alimentar e cultural, que vem se perdendo com a

¹³ É importante esclarecer que o termo “agricultura orgânica” tem sido largamente utilizado por empresas em função de interesses comerciais. Contudo, esta produção se restringe ao não uso de agroquímicos ou transgenia, e não incluem os demais princípios éticos da agroecologia.

massificação dos hábitos alimentares e a diminuição da diversidade de alimentos causada pelo avanço das monoculturas (ANA, 2010).

“Culturas vêm se perdendo desde seus hábitos alimentares até sua materialidade representada por uma agrobiodiversidade incomensurável, fruto de milhares de anos de saberes desenvolvidos e acumulados, hoje, quando ainda vigentes, postos ao serviço do mercado tal qual peça de museu ou curiosidade folclórica.” (ANA, 2010, p. 5)

Tal apropriação do mercado das diferentes culturas e formas de resistência dos povos, tal como a agroecologia, transforma-os em produtos ou em “peças de museu”, distanciando-os da realidade concreta das pessoas. A ideologia hegemônica incutida em nossas mentes pelo mercado e a grande mídia nos faz pensar que a única realidade possível é a criada por eles mesmos. Deste modo, achamos que o “normal” é o uso de agrotóxicos e a alimentação massificada, baseada em alimentos industrializados, e o “alternativo” é a agroecologia e uma alimentação saudável. Mas nem sempre foi assim e nem é preciso que seja. Diversas experiências bem-sucedidas na agroecologia têm acontecido, apesar do pouco incentivo e “invisibilidade” destas iniciativas.

O avanço da produção de alimentos transgênicos também tem causado preocupação a organizações não governamentais, movimentos sociais e comunidades científicas. Existem duas questões centrais que geram tal preocupação:

- Não foram realizados estudos que indicam quais são os impactos ambientais causados pelo uso dos transgênicos. Existem possibilidades de contaminação de culturas não transgênicas, perda da biodiversidade, surgimento de ervas daninhas resistentes a herbicidas e aumento do uso do solo;
- Não existem estudos ou pesquisas de médio e longo prazos que garantam que os alimentos transgênicos são inofensivos à saúde e vida humana. Não se sabe ainda que efeitos, doenças ou danos à saúde a ingestão de alimentos geneticamente modificados pode causar a médio e longo prazos, ou seja, a liberação de produtos transgênicos, sem a realização de estudos prévios de impacto ambiental e dos riscos à saúde e à Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira, fere o princípio da precaução¹⁴.

Para agravar a situação, produtos contendo organismos geneticamente modificados são vendidos sem rotulagem específica que indique sua presença, ferindo mais um direito do consumidor de saber e escolher o que consome. É importante destacar que no Brasil estão liberadas as plantações

¹⁴ O princípio da precaução estabelece a necessidade de prevenção de riscos potenciais e de efeitos irreversíveis antes mesmo da existência de provas irrefutáveis de nocividade de uma nova tecnologia. Esse princípio, incorporado na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados, encontra também expressão concreta em vários artigos da Constituição Federal de 1988

de algodão, milho, soja e feijão transgênicos, sendo o milho e a soja ingredientes presentes em grande parte de alimentos industrializados e o feijão a base da nossa alimentação.

A mesma ideologia hegemônica, que fez da Revolução Verde “a única solução possível para acabar com a fome no mundo” (conforme explicitado na aula anterior, nunca resolveu a questão e criou outras), pretende agora convencer a todos que a produção de alimentos transgênicos dará conta dessa “missão”, e esta é uma das mais graves ameaças à Soberania Alimentar na atualidade.

Apesar de todas essas dificuldades, os agricultores familiares e da agroecologia seguem construindo alternativas para uma agricultura mais sustentável, justa, solidária e que produza alimentos seguros, saudáveis, diversos e culturalmente adequados a todas as pessoas e para as novas gerações.

É bom reforçar que um país é soberano quando define o que produzir, o que comer e o que vender, e quando respeita as práticas culturais e prioriza a vida e saúde de seu povo.

Agradecemos a Julian Perez, Maicon de Andrade e Silvia Rigon pelas contribuições dadas a este texto.



Anotações

Aula 3 – O conceito de DHAA

Objetivo de aprendizagem: conhecer o que são os direitos humanos e o DHAA

O que são direitos humanos?

Direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Devem assegurar às pessoas condições básicas que lhe permitam levar uma vida digna. Isto é, com acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, à água e alimentos de qualidade, entre outros requisitos essenciais para que um ser humano possa acreditar que a vida vale a pena ser vivida (DHnet, 2008; LEÃO; RECINE, 2011).

No entanto, vale também ressaltar que a definição de direitos humanos está em constante construção, pois esses direitos foram conquistados a partir de lutas históricas e, por essa razão, correspondem a valores que mudam com o tempo. Eles avançam à medida que avança a humanidade, os conhecimentos construídos e a organização da sociedade e do Estado.

Os direitos humanos foram pactuados como direitos inerentes a toda pessoa humana por meio de um longo processo de lutas e conflitos entre grupos, especialmente entre aqueles detentores do poder e as majorias sem poder algum. Portanto, tudo o que se refere à promoção de direitos humanos está relacionado ao estabelecimento de limites e de regras para o exercício do poder, seja esse público, seja privado, econômico, político e mesmo religioso (VALENTE, 2002; TRINDADE, 2000; BOBBIO, 1992).

Os instrumentos de direitos humanos, normas, acordos ou declarações que preveem estes direitos por terem sido firmados em momentos de grande mobilização e indignação popular contra os abusos de poder por parte dos Estados e de grupos hegemônicos, ou depois de grandes catástrofes provocadas por guerras ou disputas que produziram a morte de milhares ou de milhões de pessoas em condições desumanas, são uma conquista da luta dos povos contra a opressão, a discriminação, o uso arbitrário do poder ou omissões por parte dos detentores do poder.

Exemplos disso são a Declaração de Direitos dos Homens e dos Cidadãos, firmada logo após a Revolução Francesa, em 1789; a Constituição dos Estados Unidos da América, promulgada em 1787, 11 anos após a vitória do povo americano contra o Império Britânico; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, que serão explicados adiante.

Os direitos humanos à vida, à liberdade, à alimentação adequada, à saúde, à terra, à água, ao trabalho, à educação, à moradia, à informação, à participação, à liberdade e à igualdade podem ser citados como alguns exemplos de direitos humanos.

Conforme já mencionado, os direitos humanos são influenciados pelos costumes e valores de determinado tempo histórico e, portanto, podem mudar de acordo com as regras e necessidades dos povos em determinado momento. Por esta razão, o conceito de direitos humanos está em permanente evolução porque acompanha as novas demandas da sociedade e das visões do que seja uma vida justa e digna (LEÃO; RECINE, 2011). Por exemplo, atualmente discute-se sobre o direito à inclusão digital, que é de fato uma demanda importante na atualidade, mas que não poderia ser prevista em outras épocas. Contudo:

“O importante é entender que os direitos humanos existem para proteger o ser humano da tirania e da injustiça e garantir a dignidade e a igualdade de direitos entre homens e mulheres com a finalidade última de promover o progresso da sociedade, o bem comum, a paz, em um estado de ampla liberdade” (LEÃO; RECINE, 2011).

Princípios que regem os direitos humanos

Os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização. Desta forma, um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais.

Os direitos humanos:

- São **universais** porque se aplicam a todos os seres humanos independentemente do sexo e da orientação sexual, idade, origem étnica, cor da pele, religião, opção política, ideologia ou qualquer outra característica pessoal ou social.
- São **indivisíveis** porque os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são todos igualmente necessários para uma vida digna. Além disso, a satisfação de um não pode ser usada como justificativa para a não realização de outros.
- São **interdependentes** e **inter-relacionados** porque a realização de um requer a garantia do exercício dos demais. Por exemplo: não há liberdade sem alimentação; não exerce plenamente o direito ao voto aqueles que não têm direito ao trabalho e à educação; não há saúde sem alimentação adequada e assim por diante. Nesse sentido, a promoção da realização de qualquer direito humano tem que ser desenvolvida de forma interdependente e inter-relacionada com a promoção de todos os direitos humanos.
- São **inalienáveis**, ou seja, são direitos intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, não podem ser cedidos voluntariamente por ninguém, nem podem ter a sua realização sujeita a condições.

O 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 e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como requisitos para a realização de outros direitos humanos. No Brasil, este direito está assegurado entre os direitos sociais da Constituição Federal desde 2010 pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010.

Entretanto, o direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome estão distantes da realidade de muitas pessoas em todo o mundo.

A incorporação do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada nas várias estratégias de desenvolvimento social e de Segurança Alimentar e Nutricional é um caminho eficaz para reverter essa situação.

Um quadro global da pobreza e da desnutrição

Em 2005, segundo dados da FAO, 852 milhões de pessoas sofriam de fome crônica (90% crônica e 10% gravemente desnutridas) nos países em desenvolvimento. Em 2008, a FAO divulgou novos dados informando que esse contingente atingiu 923 milhões de pessoas, ou seja, 71 milhões a mais do que em 2005. Segundo a FAO, a crise dos alimentos¹⁵ tem sido responsável pelo aumento do número de pessoas afetadas pela fome¹⁶ e seu relatório de 2011 sobre a fome no mundo aponta para 925 milhões de famintos e para perspectivas ainda difíceis para os anos seguintes devido à previsão de que os preços devem seguir em alta, afetando gravemente agricultores e consumidores dos países pobres.

Assim, a Meta de Desenvolvimento do Milênio nº 1 de reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com a fome está gravemente ameaçada e, como aponta o próprio relatório de 2011, ainda que essa meta seja atingida, 600 milhões de pessoas ainda sofrerão por causa da fome, o que é inadmissível.

¹⁵ Recentemente, a mídia internacional tem dado muito espaço ao que vem sendo chamado de crise mundial dos alimentos. Descreve-se a “crise” pelo aumento expressivo do preço de produtos alimentícios (i.e, trigo, milho, arroz, leite, carne, soja etc.). De acordo com informações da FAO, datadas de abril de 2008, 37 países estão à beira de uma crise alimentar grave. A ONU foi a público alertar que, se nada for feito, faltarão alimentos para milhões de pobres no mundo. Parece que o problema é de escassez da oferta quando, na realidade, trata-se da expressão mais perversa da injustiça distributiva global. A maior prova disso é que são somente os mais pobres os afetados pela crise. A alta dos preços dos alimentos é a face mais visível de um conjunto de fatores que vem historicamente promovendo exclusão social e a sistemática violação do DHAA de expressivos contingentes populacionais. É importante ressaltar que as políticas de desenvolvimento têm se pautado em interesses de mercado e não em garantia de direitos e dignidade humana. Em um documento elaborado em 2008, chamado A Crise Mundial de Alimentos viola o Direito Humano à Alimentação, a ABRANDH apresenta alguns elementos que devem ser levados em conta na construção de uma agenda global de desenvolvimento pautada em direitos humanos. Para maiores informações, ver <http://www.abrandh.org.br/download/20100911221251.pdf>

¹⁶ Sobre a crise dos alimentos, ver o posicionamento do Relator Especial da ONU para o direito à alimentação, Olivier de Schutter: No solutions for food crisis without human rights (*site* em inglês): <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NoSolutionsFoodCrisis.aspx>

Além disso, estima-se que 2 bilhões de pessoas sofrem de fome oculta (deficiências de micronutrientes), principalmente mulheres com anemia e deficiência de ferro, bem como as 250 milhões de crianças afetadas por deficiência de iodo, a causa mais comum de retardamento mental, ou os 250 milhões de crianças que sofrem de deficiência subclínica de vitamina A, o que reduz a capacidade de combater doenças e pode levar à cegueira.

Ademais, uma nova epidemia de obesidade está se espalhando pelo mundo, com 500 milhões de adultos obesos em países tanto pobres como ricos, gerando consequências prejudiciais significativas tanto para a saúde desses indivíduos como para o orçamento na área de saúde dos países. A globalização do comércio e dos mercados e a rápida urbanização substituem padrões dietéticos e hábitos alimentares tradicionais.

Essa situação demonstra a necessidade de se garantir a realização do DHAA como estratégia fundamental para lidar com os extremos acima mencionados.

O que é o Direito Humano à Alimentação Adequada?

A expressão Direito Humano à Alimentação Adequada tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC.

Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a **alimentos** seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade **adequadas** e **suficientes**, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

Essa definição incorpora todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o art. 11 do PIDESC, segundo o qual:

“O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem **acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada** ou aos meios necessários para sua obtenção”.

Comentário sobre a terminologia

O PIDESC reconhece o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à **alimentação adequada**, bem como o **direito fundamental de estar livre da fome**.

Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA:

- O direito de estar livre da fome e da má nutrição;
- O direito à alimentação adequada¹⁷.

O DHAA começa pela luta contra a fome, mas caso se limite a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado. Os seres humanos necessitam de muito mais do que atender suas necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada. Na realidade, o DHAA não deve e não pode ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, ou seja, que o condiciona ou o considera como “recomendações mínimas de energia ou nutrientes”. A alimentação para o ser humano deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã.

Assim, o DHAA diz respeito a todas as pessoas de todas as sociedades e não apenas àquelas que não têm acesso aos alimentos. O termo “adequada” envolve diversos aspectos, como mostra a Figura 1, e a promoção e plena realização do DHAA envolvem elementos de justiça social e econômica de um país.

As formas como cada um destes fatores são atendidos, no entanto, depende da realidade específica de cada grupo ou povo. Por exemplo, a plena realização do DHAA para uma comunidade indígena não é igual à dos moradores de uma cidade. As comunidades indígenas necessitam de terra para plantar, coletar e caçar. Os moradores de um bairro necessitam de trabalho, renda e acesso à água. As pessoas portadoras de necessidades alimentares especiais carecem de acesso e informação sobre os alimentos adequados para sua necessidade. Aqueles que têm recursos para comprar seus alimentos precisam de informação adequada para fazer escolhas saudáveis e seguras (por exemplo, rótulos confiáveis e de fácil compreensão). Ou seja, ainda que todos esses grupos tenham características em comum, em determinadas ocasiões requerem ações específicas para garantir seu direito (LEÃO; RECINE, 2011).

¹⁷ Em 2007, o CONSEA, por meio do Grupo de Trabalho Alimentação Adequada e Saudável, propôs uma definição ampliada para este conceito: a alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados (CONSEA, 2007, p. 9). Esta definição considera que o modo como se produzem os bens necessários e como se reproduz a vida humana numa dada sociedade tem reflexos nos corpos e perfil de saúde destes e que, desta maneira, as mudanças na forma de se alimentar nos últimos 200 anos têm se refletido no atual quadro epidemiológico da humanidade. Para saber mais sobre este conceito, acesse o documento elaborado pelo CONSEA.



Figura1 – Representação gráfica das dimensões da alimentação adequada.
Fonte: Leão; Recine (2011)



Anotações

Aula 4 – Conceitos e considerações importantes sobre o DHAA

Objetivos de aprendizagem: conhecer os conceitos-chave para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada

Alguns conceitos-chave para a realização de Direito Humano à Alimentação Adequada devem ser compreendidos. São eles: a disponibilidade, a adequação, o acesso (físico e econômico) e a estabilidade de alimentos. Para melhor compreensão, cada um deles será explicado por exemplos empíricos. Por exemplo, o que significa disponibilidade de alimentos?

Cenário 1: disponibilidade

Exemplo: uma área propensa à ocorrência de secas é habitada majoritariamente por agricultores familiares. Eles não dispõem de recursos para investir em irrigação, por isso dependem da água da chuva para o cultivo de suas lavouras. A ausência de fontes de renda alternativas mantém os agricultores em situação de insegurança. Quando a falta de chuva resulta no fracasso da colheita, há poucos alimentos disponíveis e nenhum dinheiro para comprá-los. A rede de comércio local de alimentos também é afetada pelo fracasso da colheita.

Nesse cenário, como a produção de alimentos é reduzida, os alimentos disponíveis não são suficientes para as comunidades.

Vejam mais detalhadamente o que significa disponibilidade.

- **Disponibilidade de alimentos**

Pode ocorrer das seguintes formas:

- a) Diretamente, a partir de **terras produtivas** (agricultura, criação de animais, cultivo de frutas) ou de outros **recursos naturais** como pesca, caça, coleta de alimentos;
- b) A partir de alimentos comprados **na rede de comércio local** ou ainda obtidos por meio de **ações de provimento** como entrega de cestas básicas.

Cenário 2: adequação

Exemplo A: as comunidades indígenas Guaranis-Kaiowás do município de Dourados/MS vivem em uma área de terra tão pequena que não lhes dá condições de viver dignamente e de produzir ou obter seus alimentos tradicionais por meio da agricultura, pesca, caça e coleta. Em decorrência dessa situação, 17 crianças morreram por desnutrição em 2005 e os conflitos e a vulnerabilidade

persistem nesta região até os dias atuais. Os governos federal e estadual, como medida emergencial, distribuíram cestas básicas de alimentos. Porém, alguns alimentos (farinha de trigo e leite em pó) não faziam parte da cultura alimentar do povo Guarani-Kaiowá. Assim, essa medida não foi eficaz para reverter o quadro de desnutrição que afetou a aldeia.

Exemplo B: numa escola, há crianças portadoras de doença celíaca e que, por esta razão, não podem comer glúten. Contudo, a maioria dos alimentos oferecidos na escola contém glúten, o que põe em risco a vida e a saúde dessas crianças.

Os cenários acima são exemplos de inadequação dos alimentos.

- **Adequação dos alimentos**

O consumo apropriado de padrões alimentares, inclusive o aleitamento materno, é essencial para o alcance do bem-estar nutricional.

Além disso, os alimentos não devem conter **substâncias adversas** em níveis superiores àqueles estabelecidos por padrões internacionais e pela legislação nacional. Essas substâncias são toxinas, poluentes resultantes de processos agrícolas e industriais, inclusive resíduos de drogas veterinárias, promotores de crescimento e hormônios, entre outros.

A alimentação no contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada deve incluir valores associados à **preparação e ao consumo de alimentos**. Alimentação adequada implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos: acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos.

Cenário 3: acesso

Nas décadas de 70 e 80, as altas taxas de desemprego em áreas rurais e a falta de oportunidades causaram migração em massa para os centros urbanos. Os migrantes encontravam trabalho nos setores informais, nos quais os salários eram baixos e irregulares, não permitindo a aquisição e consumo de alimentos nutritivos de forma regular e permanente.

Esse exemplo configura a falta de acessibilidade econômica aos alimentos e em consequência o acesso a quantidades insuficientes de alimentos para a garantia da SAN.

A acessibilidade ao alimento pressupõe acessibilidade tanto econômica como física:

- **Acessibilidade econômica**

Implica acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentos para uma alimentação adequada com regularidade durante todo o ano.

- **Acessibilidade física**

A alimentação deve ser acessível **a todos**: lactentes, crianças, idosos(as), deficientes físicos, doentes terminais ou pessoas com problemas de saúde, presos(as), entre outros. A alimentação também deve estar acessível às pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem, vítimas de conflitos armados e guerras e aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade.

Cenário 4: estabilidade

Em um assentamento rural, onde ainda não existem condições para produção de alimentos, há fornecimento de cestas básicas. Entretanto, esse fornecimento não é estável e regular. A entrega de cestas básicas deveria ser suficiente, regular e permanente até que essas famílias tenham condições, por seus próprios meios, de ter acesso à alimentação adequada. Além disso, deveria haver ações que garantissem a autonomia dessas famílias a fim de que, por seus próprios meios, pudessem prover seus alimentos de maneira estável.

Tanto a disponibilidade como a acessibilidade de alimentos devem ser garantidas de maneira estável.

Isso significa que alimentos adequados devem estar disponíveis e acessíveis de forma regular e permanente **durante todo o ano**.

Considerações importantes

Apesar de reconhecido em vários tratados e declarações internacionais, todos aprovados pelo Brasil, a realização do DHAA em suas duas dimensões ainda está muito longe de se tornar realidade para muitos.

Como diz a música Comida, dos Titãs: “a gente não quer só comida”. De fato, alimentação adequada vai muito além:

- Trata do direito a uma alimentação de qualidade, diversificada, nutricionalmente adequada, sem agrotóxicos ou contaminantes e isentos de organismos geneticamente modificados – OGM;
- Trata ainda do direito de acesso à informação cientificamente comprovada e respaldada sobre alimentação saudável e alimentos seguros e adequados;

- Inclui a regulamentação da propaganda e publicidade que promovem o consumo de alimentos não saudáveis ou que “vendem” características que inexitem ou são inverídicas, especialmente para crianças e jovens, fases da vida em que se constroem e definem os hábitos alimentares;
- Respeita os hábitos culturais que, em especial no Brasil, são formados com a contribuição da diversidade cultural (regional, racial, étnica) característica da origem de formação do nosso povo;
- Incorpora o direito da população de ter acesso aos recursos produtivos, de produzir adequada e soberanamente o seu próprio alimento e/ou de ter recursos (financeiros, físicos e materiais) para se alimentar de forma adequada e com dignidade.

E tão importante quanto esses elementos, incorpora a garantia e a possibilidade concreta de a população exigir a realização de seus direitos.

A promoção da garantia do DHAA passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.

Não é possível descrever todas as ações necessárias para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada porque cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar com dignidade na medida em que forem superadas as dificuldades da realidade específica que lhes cerca, e o Brasil tem diversas realidades, com particularidades e dificuldades em cada uma delas.

Os indígenas cujas terras não estão demarcadas, por exemplo, para ter o seu DHAA precisam de determinadas políticas que podem não ser pertinentes para os indígenas que vivem em terras demarcadas. Os ciganos têm necessidades diferentes de comunidades quilombolas. A classe média, que tem dinheiro para comprar seus alimentos, precisa de informação, entre outras medidas, para fazer valer o seu direito à informação e de escolha saudável dos alimentos, enquanto as comunidades urbanas e rurais excluídas precisam de renda ou acesso à terra para poder usar a informação a que eventualmente tenham acesso para realizar o seu DHAA. Ou seja, ainda que todos esses grupos tenham características comuns, em determinados momentos precisam de ações específicas para garantir esse direito.

É sempre importante reafirmar que o DHAA está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio ambiente equilibrado e saudável, à saúde e à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros). Isso aponta claramente para a necessidade de políticas e programas públicos que

tenham como princípio a intra e a intersectorialidade para que se possa promover a realização dos direitos humanos.

Cabe ainda ressaltar que, na perspectiva da promoção dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito). Nesse sentido, é fundamental que práticas que promovam o DHAA considerem os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias. Portanto, para promover a realização do DHAA é fundamental que a execução e a implantação das políticas, programas e ações públicas (o que é feito) e seu delineamento, planejamento, implementação e monitoramento (como é feito) sejam garantidos por um processo democrático, participativo, inclusivo, que respeite as diferenças e diversidades entre os seres humanos.

Princípios dos direitos humanos

A perspectiva do direito à alimentação adequada

Os problemas relacionados com a privação de alimentos devem ser abordados sob a perspectiva do **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Isso significa que as estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional e as de redução da fome e da pobreza devem incorporar vários princípios de direitos humanos:

Dignidade humana. Esse princípio exige que todas as pessoas sejam tratadas com respeito, dignidade e valorizadas como seres humanos. Políticas públicas baseadas em direitos humanos reconhecem o indivíduo não como mero objeto de uma política, mas sim como titular de direitos humanos que pode reivindicá-los.

Prestação de contas (ou responsabilização). Uma abordagem baseada em direitos humanos reconhece o estabelecimento de metas e processos transparentes para o desenvolvimento e a redução da pobreza. Os Estados são responsáveis por suas ações perante os indivíduos e delas devem prestar contas.

Apoderamento. Os indivíduos, por sua vez, precisam se apoderar das informações e instrumentos de direitos humanos para que possam reivindicar do Estado ações corretivas e compensações pelas violações de seus direitos.

A perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada está centrada em:

Não discriminação. O Direito Humano à Alimentação Adequada deve ser garantido sem discriminação de origem cultural, econômica ou social, etnia, gênero, idioma, religião, opção política ou de outra natureza. Isso, porém, não afasta a necessidade de que sejam realizadas ações afirmativas e enfoques prioritários em grupos vulneráveis, em particular, em mulheres.

Participação. Esse princípio destaca a necessidade de que as pessoas definam as ações necessárias ao seu bem-estar e participem de forma ativa e informada do planejamento, da concepção, do monitoramento e da avaliação de programas para o seu desenvolvimento e a redução da pobreza. Além disso, as pessoas devem estar em condições de participar de questões macropolíticas. A participação plena requer transparência. Ela “apodera” as pessoas e é outra forma de reconhecimento de sua dignidade.



Anotações

Aula 5 – A interligação e a convergência entre SAN, soberania alimentar e o DHAA

Objetivo de aprendizagem: ser capaz de integrar os conceitos de SAN, Soberania Alimentar e DHAA

Esta aula organiza-se em três partes:

Parte 1: SAN, DHAA, Soberania Alimentar – a interligação e convergência entre estes conceitos

Parte 2: Contribuições do conceito de DHAA para a abordagem de SAN

Parte 3: Políticas públicas que promovem a SAN, SA e o DHAA

Parte 1 – SAN, DHAA, Soberania Alimentar e a interligação entre estes conceitos

Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Art. 3º:

“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”.

Como explicado anteriormente, no Brasil o conceito de SAN vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e utilizado para se referir a uma estratégia ou política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem-estar do ser humano.

Ao afirmar que determinado grupo ou indivíduo está em estado de Segurança Alimentar e Nutricional, considera-se que este grupo ou indivíduo está tendo acesso regular a alimentação e nutrição adequadas e está tendo plenas condições de aproveitar, em termos fisiológicos, os alimentos ingeridos. Ou seja, está saudável e vivendo em um ambiente saudável.

O estado de Segurança Alimentar e Nutricional é mais amplo do que o estado de Segurança Alimentar. Porém, principalmente quando associamos SAN, Soberania e DHAA, outros fatores são importantes para a garantia de SAN, como sustentabilidade econômica, social e ambiental da produção, não reprodução de sistemas que gerem desigualdades e violações de direitos, entre outros.

Assim, o Direito Humano à Alimentação Adequada trata da disponibilidade, adequação, acesso físico, econômico e estável aos alimentos, respeitando a dignidade humana, garantindo prestação de contas e apoderamento dos titulares de direito. Para contemplar todos estes atributos, são necessárias políticas articuladas entre diversos setores – políticas intersectoriais – e âmbitos da sociedade que ofereçam condições concretas para que os diferentes grupos sociais, cada um com suas especificidades, acessem, com dignidade, alimentos de qualidade, em quantidade e regularidade, produzidos de modo sustentável e permanente. Esta seria uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Para que estas políticas produzam de fato acesso a alimentos seguros, saudáveis, produzidos de maneira social, econômica e ambientalmente sustentável, é necessário um modelo de desenvolvimento rural voltado ao objetivo de alimentar a população, que valorize os saberes ancestrais de cultivo e o agricultor, promovendo também sua saúde e autonomia, ou seja, é preciso que se garanta o direito de os povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos de acordo com cada cultura e região. É necessário também que tenham boas condições para a produção e autonomia territorial, ou seja, é preciso Soberania Alimentar.

“A Soberania Alimentar está estreitamente relacionada às relações econômicas e ao comércio internacional, que precisam ser reguladas pelos Estados, sob pena de desequilibrarem a produção e o abastecimento interno de cada país. Os resultados da desregulação dos sistemas alimentares não só acarretam a destruição dos sistemas nacionais e locais como também padronizam hábitos alimentares e tornam as populações de diversas regiões dependentes de alimentos que não lhes são culturalmente adequados.” CONTI (2009, p.30)

Assim, é possível perceber que o caminho para garantir o direito de cada cidadão(ã) à alimentação adequada passa por políticas locais até macropolíticas econômicas e sociais. Fica também evidente a relação de interdependência e inter-relação entre os conceitos de DHAA, SAN e Soberania Alimentar, e a impossibilidade de se tratá-los de forma isolada.

A política de SAN deve ser regida por valores compatíveis com os direitos humanos e soberania alimentar, **incluindo aí o direito à preservação de práticas alimentares e de produção tradicionais de cada cultura**. Esse princípio relaciona-se com o direito de todos de participar das decisões políticas de seu país, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana e de acordo com os direitos fundamentais de seus habitantes.

É por meio da política de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas correlatas, que o Estado deve **respeitar**¹⁸, **proteger**¹⁹, **promover**²⁰ e **prover**²¹ o Direito Humano à Alimentação Adequada. Este direito, que se constitui obrigação do poder público e responsabilidade da sociedade, alia a concepção de um estado físico ideal – estado de Segurança Alimentar e Nutricional – aos princípios de direitos humanos tais como dignidade, igualdade, participação, não discriminação, entre outros (VALENTE, 2002).

Portanto, quando se fala em Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o DHAA a todos(as) os cidadãos(ãs) (VALENTE, 2002). O exercício do DHAA permite o alcance, de forma digna, do estado de Segurança Alimentar e Nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais.

Assim, o que se pode observar é que todos os conceitos apresentados – política de SAN, estado de Segurança Alimentar e Nutricional, Soberania Alimentar e DHAA – relacionam-se.

O DHAA é um direito humano de todos(as) e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

Parte 2: Contribuições do conceito de DHAA para a abordagem de SAN

Razões para adoção da abordagem do DHAA

Apesar dos inegáveis avanços e conquistas observados nos últimos anos, a adoção efetiva de uma cultura de direitos humanos, especialmente de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais – DHESC, encontra-se ainda em estágio embrionário no Brasil por uma série de fatores:

- Há uma grande concentração de renda, de recursos e de poder no Brasil;
- Uma grande parcela da população **desconhece que tem direitos**;

¹⁸ **Respeitar**: a obrigação de respeitar os direitos humanos requer que os Estados não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio à realização desses direitos. O Estado não pode, por meio de leis, políticas públicas ou ações, ferir a realização dos direitos humanos e, quando o fizer, tem que criar mecanismos de reparação. Exemplo: políticas públicas que geram desemprego devem ser associadas a mecanismos que garantam a geração de novos empregos e salário desemprego até a normalização da situação.

¹⁹ **Proteger**: o Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem direitos humanos. Exemplo: ninguém pode impedir o acesso à água de outro indivíduo.

²⁰ **Promover**: a obrigação de promover/facilitar significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas, para garantia de seus direitos humanos. O Estado tem que promover/facilitar políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentar a si próprias, por exemplo.

²¹ **Prover**: o Estado tem também a obrigação, em situação de emergência e/ou individuais ou familiares que, por condições estruturais ou conjunturais, não se tenha condições de garantir para si mesmo alimentação, moradia adequada, educação e saúde. O Estado tem, por exemplo, a obrigação de garantir a alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem do seu controle. O Estado deve também buscar garantir que essas famílias/pessoas recuperem a capacidade de se alimentar quando forem capazes de fazê-lo.

- A falta de informação sobre direitos humanos contribui para que as ações públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos. Não se pode negar que em muitos casos uma forte dimensão paternalista²² e assistencialista (ver box abaixo) ainda permeia o Estado e a sociedade brasileira, pois em muitos casos o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, ao lazer, entre outros, ainda não é reconhecido como direito. Ao contrário, muitas vezes são vistos como favor, caridade ou privilégio;
- Mesmo nos casos de conhecimento da existência de direitos humanos, incluindo dos DHESCs, **a falta de informações quanto aos caminhos para garantir que eles sejam realizados e a ausência de mecanismos efetivos para a cobrança desses direitos** são também grandes desafios que precisam ser enfrentados;
- Grande parte da população brasileira ainda acredita que a defesa de direitos humanos se refere exclusivamente à defesa dos direitos dos “presos” e “bandidos”. Essa associação decorre de uma generalizada desinformação por parte da população e também devido a uma eficiente manipulação de informações e de ideologias feitas principalmente pelos meios de comunicação em massa.

²² “[...] paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e dos povos, mas que exclui sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. Para expressar tal política, nos referimos, usando uma analogia, à atitude benevolente dos pais para com seus filhos ‘menores’. Dicionário de Política. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Ver “paternalismo”.



Saiba Mais

ASSISTÊNCIA E ASSISTENCIALISMO

A assistência mantém uma forte relação com a obrigação de prover direitos. Realiza-se assistência quando se constroem, de forma verdadeiramente participativa, políticas públicas que tenham como base e vetor a dignidade humana. Esta construção é feita em parceria com os poderes públicos e as comunidades que devem ser sujeitos dessas ações. Nesta relação, atuam “dois sujeitos autônomos” e não um sujeito (poder público) e um objeto (comunidade marginalizada) [...]. “O que se vislumbra é a possibilidade de os assistidos se organizarem de forma independente, elaborarem suas demandas de forma coletiva e passarem a acreditar mais em si próprios do que na intervenção de qualquer liderança ou autoridade que lhe apareça como ‘superior’. A assistência é, por isso mesmo, uma prática de emancipação. Se vitoriosa, ela produz sujeitos livres e críticos”.

O assistencialismo, por sua vez, “oferece a própria atenção como uma ‘ajuda’, vale dizer: insinua, em uma relação pública, os parâmetros de retribuição de favor que caracterizam as relações na esfera privada. É pelo valor da ‘gratidão’ que os assistidos se vinculam ao titular das ações de caráter assistencialista”. Não se trata, portanto, de executar ações para prover direitos e, assim, cumprir obrigações, “o que se vislumbra, pelo assistencialismo, é a possibilidade de os assistidos ‘retribuírem’ eleitoralmente a atenção recebida; por isso, os assistidos devem ser submissos e dependentes, não devem se organizar de forma autônoma e, muito menos, expressar demandas políticas como se sujeitos fossem. O assistencialismo é, por isso mesmo, uma prática de dominação. Se vitorioso, ele produz objetos dóceis e manipuláveis.”

Ver crônica “Assistência social e assistencialismo”, texto disponível no *site* <http://www.rolim.com.br/cronic5.htm>, de autoria de Marcos Rolim, jornalista formado pela Universidade Federal de Santa Maria. Ensaísta e colaborador de inúmeros jornais e revistas brasileiras. Acesso em: 20 nov. 2011.

A abordagem de direitos humanos permite o enfrentamento da realidade ainda existente no Brasil. A perspectiva dos direitos humanos define claramente que o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional é uma obrigação do Estado. Assim, o Estado, isto é, os agentes dos poderes públicos, devem tomar todas as medidas necessárias para cumprir esta tarefa.

Quando os programas públicos são vistos como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos, tanto pelos gestores e servidores públicos como pelos titulares de direitos, é sem dúvida mais fácil para a sociedade exigir que eles sejam bem geridos e executados. Como afirma Bobbio²³,

²³ BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 29.

a linguagem dos direitos humanos tem a grande função prática de emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos sociais.

No Brasil, algumas iniciativas relacionadas à SAN são: a Estratégia de Saúde da Família – ESF e programas como Programa Bolsa Família – PBF, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – CONVIVER, Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Programa Luz para Todos e vários outros. Essas iniciativas e programas utilizam recursos públicos – pertencentes a toda a sociedade, que os garante por meio do pagamento de impostos e tributos – para garantir os direitos dos cidadãos. Assim, é fundamental que todos os técnicos e servidores que atuam em programas governamentais compreendam que esses programas são formas de garantir direitos, e reforcem isso junto à população.

A sociedade civil e outros atores sociais, por sua vez, têm o papel fundamental de apoiar e exigir a construção de uma nova cultura na gestão pública, na qual as políticas, programas e ações governamentais sejam **entendidos como direitos que podem e devem ser exigidos**.

O Estado e as esferas governamentais estarão cumprindo com suas obrigações constitucionais e funcionais, e não “prestando favor”, quando implementam programas e políticas que promovem os direitos dos cidadãos. Os seus agentes políticos e administrativos cometerão crime se cobrarem algo – seja em forma de gratificação em dinheiro, em mercadorias, em alimentos ou mesmo exigência do voto de um eleitor – em troca deste pretensão “favor”.

Direitos não são negociados e não podem ser usados como moeda de troca para serem exercidos!

IMPORTANTE

O fato de o DHAA ser um direito humano de todos, e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos, um dever do Estado e responsabilidade da sociedade, leva-nos à seguinte conclusão:

Não podemos falar em Segurança Alimentar e Nutricional e em Direito Humano à Alimentação Adequada sem entender o papel fundamental que cada um de nós possui como indivíduos, agentes do Estado ou representantes da sociedade civil no processo de promoção da realização da SAN e do DHAA como direito passível de ser exigido em sua realidade local.

Como será explicado no módulo 2, **a todo direito humano correspondem obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais** (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como as do setor empresarial) em relação à realização deles.

Assim, é tarefa de todas as pessoas identificar as suas obrigações e responsabilidades a fim de que o DHAA e a SAN saiam do papel e se tornem realidade no Brasil. Certamente as pessoas se tornarão promotoras da questão alimentar e nutricional como um direito humano e protagonistas da realização do DHAA na realidade local na qual trabalham e vivem.

Para entender melhor isso, não deixe de ler e estudar as próximas aulas!

Parte 3: As políticas públicas que promovem a SAN, SA e DHAA²⁴

Conforme já mencionado, as políticas públicas constituem o meio pelo qual o Estado, representado pelas suas instituições públicas, organiza-se para atender as necessidades da população. Sabemos que no Brasil há uma grande concentração da renda nacional, dos recursos naturais e do poder político. Disso advém a importância das políticas públicas para o País e da necessidade de avaliação e aperfeiçoamento contínuos de seus planejamentos. Só será possível viver num país justo, solidário e democrático com a realização de todos os direitos humanos a partir de políticas públicas fortalecidas, bem planejadas e adequadamente geridas (LEÃO; RECINE, 2011).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) está prevista na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (BRASIL, 2006) e foi instituída pelo Decreto nº 7.272, de 2010 (BRASIL, 2010). Ela tem como objetivo geral “promover a segurança alimentar e nutricional (...), bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo o território nacional”.

São diretrizes dessa política:

- Acesso universal à alimentação adequada;
- Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde;
- Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente;
- Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional;
- Monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

²⁴ Esta parte da aula é uma adaptação do capítulo O Direito Humano à Alimentação Adequada, do livro Nutrição em saúde pública. Referência: Leão M.M.; Recine, E. O direito humano à alimentação adequada. In: Taddei JA, Lang RMF, Longo-Silva G, Toloni MHA. Nutrição em saúde pública. São Paulo: Rubio, 2011.

Desta forma, notamos que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) define as bases sobre as quais ações de SAN devem ser desenvolvidas para a garantia do direito humano à alimentação adequada no País. Ela é também, um componente importante para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, e será objeto de outras aulas deste curso na Unidade 2, em que será mais detalhada.

Apesar de contar com uma política norteadora, a garantia do DHAA depende de políticas em diferentes setores relacionados à SAN. Conforme já vimos na aula 1, a realização deste direito requer uma abordagem intersetorial. É necessário que sejam incluídas políticas que incidam sobre toda a cadeia produtiva de alimentos (produção, transformação, distribuição, abastecimento e consumo). Devem existir, de maneira articulada e complementar:

- Políticas que incidam sobre a renda, gastos da população com alimentação, acesso à alimentação adequada, abastecimento público de água potável e outros meios de acesso à água, oferta de equipamentos públicos como cozinhas comunitárias, restaurantes populares, dentre outros;
- Políticas de saúde que incidam sobre os determinantes sociais da saúde e de doenças, que garantam o acesso a serviços e atenção à saúde nos diferentes níveis, além de programas de suplementação nutricional, promoção de hábitos saudáveis e saneamento;
- Políticas de educação que têm papel relevante na promoção do DHAA. Maiores níveis de escolaridade estão relacionados a melhores índices de saúde, desta forma, políticas de combate ao analfabetismo e educação básica contribuem para a garantia do DHAA;
- Políticas específicas para povos e comunidades tradicionais, que são de fundamental importância para a garantia do DHAA destas populações, geralmente mais ameaçados tanto devido às suas características particulares quanto às iniquidades sofridas historicamente.

As políticas de saúde estão fortemente relacionadas com a realização do DHAA. Uma alimentação adequada só será plenamente utilizada biologicamente pelo organismo humano se este estiver livre de doenças. É preciso ter saúde para aproveitar bem os nutrientes dos alimentos. As pessoas precisam ter acesso aos serviços de saúde para que se tenha garantia de boa saúde individual e coletiva. A desnutrição materna está diretamente ligada à mortalidade infantil. A má nutrição dificulta o acesso das crianças à escola e afeta o desenvolvimento cognitivo. Pessoas doentes não conseguem se realizar como cidadãos (LEÃO; RECINE, 2011).

As políticas públicas de saúde e nutrição, especialmente aquelas voltadas para mulheres, crianças, escolares, idosos e populações vulneráveis, são fundamentais para a melhora dos indicadores de saúde e sociais. Melhorar a nutrição da população é essencial para a redução da pobreza e para a melhora dos níveis educacionais. Além disso, é uma maneira inequívoca de quebrar o círculo perverso de transmissão intergeracional da pobreza e da desnutrição (LEÃO; RECINE, 2011).

No contexto da saúde pública, merece destaque a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, que tem como pressupostos o direito à saúde e à alimentação e como objetivo “a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição” (MS, 2011). A PNAN integra a Política Nacional de Saúde – PNS (BRASIL, 1990) e tem interfaces com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (BRASIL, 2006).

Um exemplo exitoso de articulação intersetorial acontece entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e a Agricultura Familiar – AF. A partir da experiência bem-sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, tomou-se a decisão de vincular parte dos recursos do PNAE para a compra de alimentos da AF com o objetivo de impulsionar os dois programas: fazer chegar à mesa das escolas alimentos mais frescos e saudáveis e ao mesmo tempo garantir mercado aos produtos cultivados localmente pela AF.

Desde 2009, a Lei nº 11.947 define que: “Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.”

Este é um grande avanço para a construção de políticas intersetoriais e abre caminho para que outras ações articuladas como esta surjam e se fortaleçam. Demonstra que a intersetorialidade é possível.

Por outro lado, é preciso que se faça uma análise crítica: muito se avançou nos últimos anos com programas como estes e outros na promoção do DHAA, com a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e mais recentemente, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, contraditoriamente, no campo das políticas de promoção da Soberania Alimentar temos tido alguns retrocessos. É o caso da liberação dos transgênicos, e da estagnação da Reforma Agrária, ambos necessários à construção da Soberania Alimentar que, por sua vez, é parte constituinte da Segurança Alimentar e Nutricional que pretendemos construir no Brasil.

As políticas públicas atuais que contribuem para a promoção do DHAA podem ser agrupadas em:

- Políticas que ampliam a disponibilidade e o acesso aos alimentos, cujos exemplos são as políticas macroeconômicas, a política agrícola e agrária, fortalecimento da agricultura familiar, saneamento público, geração de renda;

- Políticas dirigidas à inclusão social e a grupos socialmente vulnerabilizados tais como assistência social, transferência de renda, restaurantes populares, programas de controle das carências nutricionais, alimentação do trabalhador, alimentação escolar, políticas dirigidas a comunidades tradicionais e povos indígenas;
- Políticas universais que promovem o desenvolvimento das pessoas tais como saúde, educação, cultura, meio ambiente, previdência social, promoção de saúde e de alimentação saudável, controle da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos.

A Tabela 1 apresenta uma lista das principais políticas públicas federais vigentes, categorizadas segundo dimensões e que promovem direta ou indiretamente o direito humano à alimentação adequada.



Anotações

Aula 6 – Resumo

Objetivo: sintetizar e consolidar os conteúdos do módulo 1

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é um conceito em construção e que vem acompanhando a história da sociedade brasileira e mundial. Hoje o conceito de SAN adotado em nosso país é: “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”. As políticas de SAN devem ser intersetoriais, o que significa que devem passar diversos setores de maneira articulada e pactuada.

Soberania Alimentar é “o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população”. Incluem neste conceito a priorização da produção agrícola local para alimentação da população e o acesso dos camponeses à terra, água, sementes e ao crédito para produção; a autonomia dos camponeses para produção de alimentos e dos consumidores para escolherem o que consumir, a preservação da agrobiodiversidade e cultura alimentar dos diversos povos. O modelo agroecológico de produção baseia-se no desenvolvimento de uma agricultura sustentável, sem insumos químicos, pautada nos saberes e métodos tradicionais de manejo e gestão ambientais produzidos ao longo de muitas gerações.

O Direito Humano à Alimentação Adequada tem duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. A realização destas duas dimensões é de crucial importância para a fruição de todos os direitos humanos.

Os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada são disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do fornecimento.

Segundo a definição do Direito Humano à Alimentação Adequada, indivíduos, inclusive as gerações futuras, devem ter acesso físico e econômico ininterrupto à alimentação adequada.

A promoção do DHAA demanda a realização de ações específicas para diferentes grupos e passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, de atendimento pré-natal de qualidade, de não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.

Uma abordagem de SAN e de redução da pobreza baseada em direitos está centrada em vários princípios dos direitos humanos: dignidade humana, prestação de contas, apoderamento, não discriminação, participação.

É por meio da política de SAN e soberania alimentar, articulada a outros programas e políticas públicas, que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Portanto, quando se fala em Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, pode e deve garantir o DHAA a todos os cidadãos.

O Direito Humano à Alimentação Adequada agrega valor ao fundamental e complementar o conceito e os programas de Segurança Alimentar e Nutricional com os aspectos jurídicos e os princípios dos direitos humanos.

A perspectiva dos direitos humanos define claramente que o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional é uma obrigação do Estado. Assim, é obrigação do Estado garantir que os programas públicos sejam vistos como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos tanto pelos gestores e servidores públicos como pelos titulares de direitos.

Proposta de reflexão: com base no que foi exposto até agora, qual a principal contribuição que poderia partir de você para a implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada?



Anotações

ANÁLISE CRÍTICA DE ESTUDOS DE CASO

Objetivo: analisar criticamente situações relacionadas aos temas apresentados nas aulas anteriores

Nesta atividade, propomos a leitura de dois casos relacionados aos temas apresentados nas aulas anteriores.

Ao final de cada texto, são propostas questões para reflexão que devem ser respondidas no Fórum de Discussão.

Situação 1

Entre os anos de 2004 e 2006, a ABRANDH realizou dois projetos-pilotos²⁵ de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada a duas comunidades urbanas marginalizadas, situadas em áreas de ocupação, próximas a centros urbanos. Uma delas é a comunidade Sururu de Capote, ocupada em 1985, com cerca de 400 famílias, localizada em Maceió, estado de Alagoas. E outra é a Vila Santo Afonso, cuja história vamos contar aqui.

A Vila Santo Afonso, comunidade da cidade de Teresina, capital do estado do Piauí, está localizada em uma área ocupada em 2001. Apesar de terem sido interpostas ações para transferência das famílias, os moradores resistiram aos mandados judiciais de despejo, executados de forma violenta, e permaneceram na área. A ocupação teve apoio da FAMCC – Federação de Associação de Moradores e Conselhos Comunitários, os quais tinham uma ação mais presente na Vila até o ano de 2004. Em 2003, a FAMCC articulou a visita do Relator Nacional para o Direito à Alimentação Adequada. A mobilização da ocupação, a visita do relator e o trabalho da comunidade acabaram fazendo com que a área fosse desapropriada em outubro de 2004, cerca de dez dias antes da eleição para prefeitura municipal. Apesar da resistência da comunidade, a ausência de serviços públicos de qualidade, a proximidade de lagoas e a discriminação sofrida por seus moradores fizeram com que grande parte das pessoas vendesse seus lotes a preços muito baixos. A venda dos lotes acabou desagregando parcialmente os que lutavam pela regularização da área.

De acordo com a pesquisa realizada pela ABRANDH, em parceria com outras instituições do estado do Piauí, a porcentagem de famílias em estado de insegurança alimentar grave na Vila Santo Afonso era de 54,34%. A média de insegurança alimentar grave no Brasil, na época, era de 6,50%, o que torna o dado ainda mais alarmante. Apenas 3,51% das famílias da Vila Santo Afonso vivia em estado de segurança alimentar, enquanto a média brasileira de famílias era de 65,20%, também bastante alarmante.

²⁵ Para saber mais sobre essas comunidades, acesse o *link*: <http://www.abrandh.org.br/download/20100702210259.pdf>

Esse estado de insegurança alimentar era resultado das condições de vida às quais estavam submetidos os moradores e moradoras da Vila. As casas eram pequenas e de taipa, próximas de cavas que acondicionavam água e de lagoas. Na maior parte das casas, não havia banheiros, água encanada ou luz, e as fezes eram lançadas a céu aberto, em sacos plásticos (chamados pelos moradores de “aviões”). O acesso a serviços públicos de saúde e educação também era deficiente. O posto de saúde mais próximo era deficiente em aparelhos de raio-x e ultrassonografia e os poucos remédios distribuídos terminavam na primeira quinzena do mês. Todas as vezes que a consultora acompanhou alguém da comunidade ao posto não havia o remédio procurado.

Quanto ao serviço público de educação, segundo a comunidade, as vagas nas escolas próximas à vila eram insuficientes e a merenda escolar não era de qualidade, além de inconstante durante todo o ano letivo.

A maioria das famílias vivia de renda gerada por “bicos”, trabalhos esporádicos e sem vínculo formal de emprego, fato que prejudicava a acessibilidade econômica aos alimentos e a outros direitos fundamentais. Apesar do quadro de pobreza descrito acima, 73% das famílias não eram titulares de políticas de transferência de renda.

Atividade: **Relacione quais princípios de direitos humanos não estão garantidos nesta situação e discuta.**

Situação 2

Em 1997, surgiu em Camamu, no sul da Bahia, Assentamento Dandara dos Palmares, a transformação das grandes propriedades produtoras de cacau em latifúndios improdutivos impulsionou o surgimento de assentamentos rurais na região. No início do acampamento, as famílias vivenciaram momentos críticos devido à falta de alimentos. As crianças eram as mais atingidas pela desnutrição, diarreia e outras doenças. Em 1998, com o propósito de produzir alimentos destinados principalmente às crianças, um grupo de 20 mulheres solicitou à Associação Comunitária um lote de quatro hectares.

Em 1999, com a doação da área aprovada e com o apoio de associações populares o grupo deu início ao trabalho em mutirões na produção do viveiro de mudas frutíferas, no manejo agroecológico e na gestão de um fundo rotativo para compra de insumos, sementes e ferramentas. A roça foi implantada com uma grande diversidade de plantas: mandioca, cupuaçu, banana-da-terra, café, feijão, batata-doce, gergelim, milho, abacaxi, urucum, entre outras.

O grupo implantou o roçado com o manejo agroflorestal regenerativo, já que se trata de uma região rica em biodiversidade do bioma Mata Atlântica, no qual as árvores predominam como componentes dos agroecossistemas. As experiências agroecológicas promoveram a valorização e o reconhecimento do papel das mulheres na agricultura familiar, a qualidade e a diversificação dos

alimentos que são produzidos e consumidos, o cuidado e a proteção da natureza, a valorização dos recursos locais e a geração e o aumento da renda com diversificação de produtos.

Em 2004, a comunidade iniciou a produção de alimentos nos quintais, a criação de pequenos animais, o resgate das plantas medicinais e dos remédios caseiros e um programa de reeducação alimentar. Em 2008, as mulheres passaram a dinamizar a produção, comercializando na Feira Agroecológica de Camamu e vendendo produtos *in natura* – frutas e verduras – e beneficiados – sucos, doces, bolos e beijos – para o Programa de Aquisição de Alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (PAA/Conab). A dinâmica gerada na comunidade criou um ambiente favorável ao empoderamento²⁶ das mulheres por meio de mobilização, capacitação e intercâmbio com outras experiências em torno da temática de Segurança Alimentar e Nutricional. (adaptado da Revista Agriculturas, experiências em agroecologia – Mulheres Construindo a Agroecologia. Dez. 2009. Vol. 6, n. 4, p. 17-21)



Anotações

²⁶ Empoderamento: expressão definida por Paulo Freire. Para o educador, a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza por si mesma as mudanças e ações que a levam a evoluir e se fortalecer.

Bibliografia sugerida para leitura

O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, abril de 2000. Este relatório foi produzido coletivamente por dezenas de colaboradores voluntários, 17 audiências públicas estaduais e consultas a mais de 2.000 entidades em todo o País. Disponível em: <http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>

A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil: Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito à Alimentação. IPEA 2002. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/seguranca_alimentar.pdf

Soberania alimentar e a agricultura. Stedile, João Pedro; Balduino, Dom Tomás. Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo em 16 de outubro de 2008. Disponível em: http://www.mabnacional.org.br/artigos/161008_soberania_alimentar.html

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia. Soberania e Segurança Alimentar na construção da Agroecologia. Sistematização de experiências, 2010. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/publicacoes/publicacoes/Agroecologia%20e%20SSAN.pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2011.

Bibliografia sugerida para leituras aprofundadas sobre os temas

Direitos Humanos – Santos BS. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: Santos BS (Org.). **Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitismo cultural. Porto: Afrontamento, 2004.

O mesmo texto está também publicado em: Santos BS. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

Uma versão não editada do texto final está disponível em: <http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/multicultural.html>

Referências

Agriculturas, experiências em agroecologia – Mulheres Construindo a Agroecologia. Dez 2009. Vol. 6, n. 4, p. 17-21).

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia. **Soberania e Segurança Alimentar na construção da Agroecologia**. Sistematização de Experiências, 2010. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/publicacoes/publicacoes/Agroecologia%20e%20SSAN.pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2011.

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. I Seminário Nacional sobre agrotóxico, saúde e ambiente. Olinda, 2005.

Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Fontes: Sistema de Informações de Beneficiários – ANS/MS – 9/2009 e População – IBGE/Datasus/2009. Acesso em: 20 mar. 2010 às 10h52. <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D425FEC1700126057CFDC40CCD>

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 7ª reimpressão. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Brasil. Lei Orgânica da Saúde. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990.

Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004; 11.273, de 6 de fevereiro de 2006; 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BURLANDY, L. Maluf. Soberania Alimentar. In: **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Indicadores e monitoramento, da Constituição de 1998 aos dias atuais, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiuacoes-arquivos/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil> Acesso em: 17 de novembro de 2011.

Campos SSC, Campos RS. **Soberania Alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía e Ciencias Sociales. Universidad Barcelona. Vol. XI, n. 245 (68), 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24568.htm> Acesso em: 18 de outubro de 2011.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Terra: direitos patrimoniais e territoriais. Documento elaborado pela CP5 e CP6 para plenária de 29 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/plenarias/plenarias-de-2008/reuniao-do-dia-29-de-outubro-de-2008/terra-e-direitos-patrimoniais>

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Indicadores e monitoramento, da Constituição de 1998 aos dias atuais, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiuacoes-arquivos/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil> Acesso em: 17 de novembro de 2011.

Conti IL. Segurança Alimentar e Nutricional. Noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009. Acesso em: <http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/conceitosbasicos%20SAN.pdf>

DHnet – Rede Direitos Humanos e Cultura: <http://www.dhnet.org.br/direitos/index.html>

LEÃO, M.M.; RECINE, E. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: Taddei JA, Lang RMF, Longo-Silva G, Toloni MHA. **Nutrição em saúde pública**. São Paulo: Rubio; 2011.

LEHMAN, K. **Once a generation**: the search for universal food security. Minesotta, IATP, 1996.

Mesquita AS, Moreira JC. Avaliação da contaminação do leite materno por pesticidas organoclorados persistentes em mulheres doadoras do Banco de Leite do Instituto Fernandes Figueira, RJ [dissertação]. Rio de Janeiro: Ensp/Fiocruz; 2001.

MS – Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Texto aprovado na 9ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUS, em 27 de outubro de 2011. Portaria que institui a PNAN em processo de publicação. Política nacional de alimentação e nutrição. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <http://nutricao.saude.gov.br/publicacoes.php> Acesso em: 6 de janeiro de 2012.

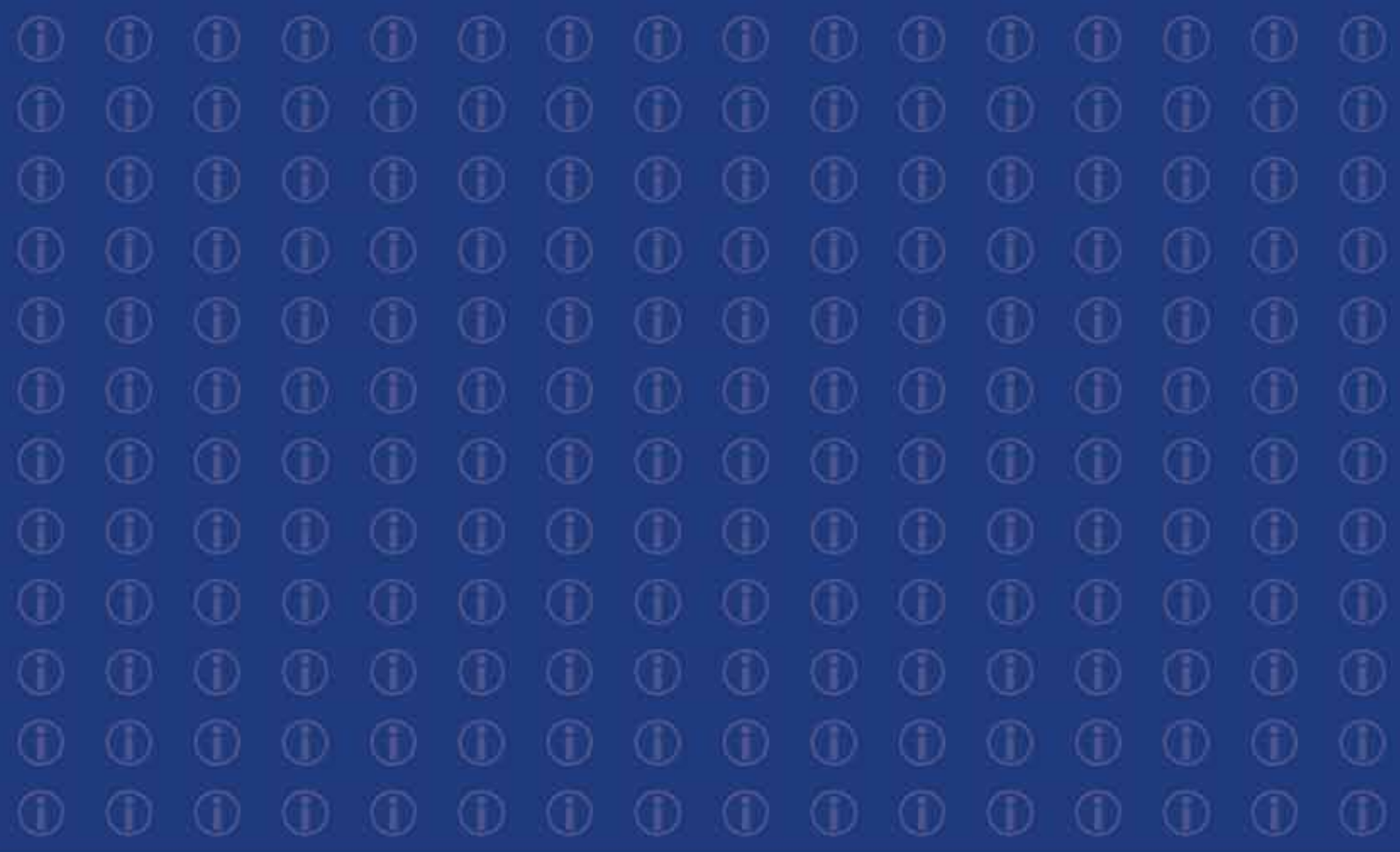
NAVOLAR, T.S.; RIGON, S.A.; PHILIPPI, J.M.S. **Diálogo entre agroecologia e promoção da saúde**. Revista Brasileira de Promoção da Saúde 23(1): 69-79, 2010.

OLIVEIRA, A.U. **Barbárie e modernidade**: o agronegócio e as transformações no campo. Texto para subsidiar debate durante reunião da coordenação nacional da Comissão Pastoral da Terra – CPT, realizada em Goiânia, out. 2003.

PACHECO, M.E.L. O cultivo da diversidade para a soberania e segurança alimentar e nutricional. In: **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Indicadores e monitoramento, da Constituição de 1998 aos dias atuais, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publicacoes-arquivos/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil> Acesso em: 17 de novembro de 2011.

TRINDADE, A.A.C. A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997). Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição 2000. p. 19.

VALENTE, F.L.S. 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.



Realização: 
ABRANDH

Parceria e Financiamento:



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome



Produção:  FAROS