

Efetivação dos direitos sociais com enfoque na segurança alimentar

Amanda Nunes Lopes Espiñeira Lemos

Graduanda do curso de Direito na Universidade Federal da Bahia (UFBA), integrante do Programa de Mobilidade Acadêmica na Universidade de Brasília (UNB).

E-mail: amandaespiñeira@hotmail.com

Recebido em: 17/06/2014.

Aprovado em: 29/10/2014.

“ O direito é um poder passivo ou pacificado pelo Estado e é sinônimo de poder, pois sem esta participação e legitimação democrática, só resta a violência, a descrença e a barbárie. ”

Hannah Arendt

Resumo: O presente estudo é parte integrante da linha de pesquisa desenvolvida sobre o tema “Efetivação dos Direitos Fundamentais”, cujo objetivo é investigar as possibilidades e os efeitos da positivação dos direitos sociais com enfoque no direito à alimentação. A ênfase recai sobre a análise das políticas públicas relacionadas à temática enquanto garantias instrumentais de efetivação desse direito fundamental. Diagnostica-se, ainda, a repercussão da positivação constitucional desse direito, especialmente em razão da força vinculante e dirigente que pode produzir frente aos órgãos de direção política. Trata-se de um tema de grande relevância no Brasil, onde vem sendo abordado nas últimas décadas com abrangência multidisciplinar e dialogando com centros internacionais que tratam desse assunto. Buscou-se verificar, então, como as entidades federativas (união-estado-município, este último como local onde serão aplicados esses direitos no plano concreto) vêm atuando conjuntamente para que essa política seja de fato implementada.

Palavras-chave: Efetivação dos Direitos Fundamentais. Direitos sociais. Segurança Alimentar. Direito à Alimentação. Políticas públicas. Exigibilidade dos Direitos Humanos.

Enforceability of social human rights focusing on food security

Abstract: This study is part of the research line on “Fundamental Rights Enforcement”, whose aim is to investigate the possibilities and effects of the

positivization of Social Rights with a focus on the right to food. The emphasis is on the analysis of public policies related to this issue as instrumental guarantees of fulfillment of that fundamental right. We also diagnose the impact of the constitutional positivization of this law, especially given the binding and leading force that it can exercise against political decision-making organs. This is an issue of great importance in Brazil, where it has been addressed in recent decades, within a multidisciplinary approach and dialogue with international centers dealing with this matter. We sought to verify how the federative entities (Union, State, and Municipality - the latter as the place where these rights are applied on the concrete level) have been working together to ensure that this policy is actually implemented.

Keywords: Enforcement of fundamental rights. Social rights. Food Security. Right to Food; Public policy; Enforceability of Human Rights.

1. Introdução

O conceito de direitos fundamentais é essencial na compreensão da temática ora abordada. Os direitos fundamentais podem ser definidos como “posições jurídicas que investem o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições imprescindíveis a assegurar uma existência digna, livre, igual e fraterna de todas as pessoas” (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 394-395).

Os referidos direitos devem ser considerados universais ou *erga omnes* (porque se aplicam a todos os seres humanos, independentemente do sexo, religião, opção política, ou qualquer natureza pessoal ou social), indivisíveis (porque são todos igualmente necessários em conjunto para uma vida digna), interdependentes e inter-relacionados em sua realização (porque a garantia de um requer a garantia do exercício dos demais), inalienáveis (já que intransferíveis, indisponíveis e inegociáveis). Dessa forma, um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais (LEÃO, 2013).

Assim, é inegável a importância do direito à alimentação como componente do *hall* de direitos fundamentais, tendo em vista que, basilamente, sem alimento, nenhum ser humano é passível de vida, dignidade, liberdade ou tampouco de fruir dos demais direitos sociais como a educação, a moradia, a saúde, dentre outros enumerados de maneira exemplificativa no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988).

O objetivo principal do presente artigo, portanto, é analisar a realização de um levantamento do panorama nacional e do estado da Bahia, a fim de perceber a influência da positivação do direito fundamental à alimentação na práxis, tendo como instrumentos concretizadores a implementação das políticas públicas (CONSEA, 2010).

Segundo a Associação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) (LEÃO et al., 2010, p. 27), os maiores desafios encontrados pela política nacional de segurança alimentar e nutricional são:

- A necessidade de institucionalização dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), para garantir universalização;
- Sistemas públicos operacionais adequados;
- Financiamento Público em escala e massivo;

- Mecanismos de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA);
- Execução de programas articulados e intersetoriais;
- Avançar nas territorializações.

Cumpra salientar que o avanço nas territorializações envolve a conformidade simultânea da garantia desse direito entre todos os entes federativos.

É necessário, em suma, fortalecer, em relação ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a intersetorialidade e a participação social em todas as esferas de governo, bem como a noção do DHAA como direito da sociedade e dever consequente do Estado, em seus três níveis da Federação, além da melhora na qualidade da alimentação que chega à mesa do brasileiro, de forma a reverter a subnutrição e a obesidade, além das doenças decorrentes da má alimentação.

A hipótese central do artigo gira em torno da análise das Políticas Públicas relacionadas ao tema, enquanto garantias instrumentais de efetivação judicial do Direito à Alimentação, compreendendo as novas configurações das agendas públicas, a partir dos desdobramentos surgidos nos debates dos Fóruns e Redes, observando, ainda, os grupos da Sociedade Civil presentes nessas novas configurações.

Implantou-se, então, na última década, com o escopo de avançar quanto a esses desafios postos, a descentralização do Sistema e das Políticas para os Estados e Municípios, que objetivam respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), o fortalecimento dos conselhos e demais instrumentos e instâncias de exigibilidade e participação social e o estabelecimento de rotinas e procedimentos de exigibilidade administrativa no âmbito dos programas e políticas públicas que sejam de fácil acesso para os titulares de direitos.

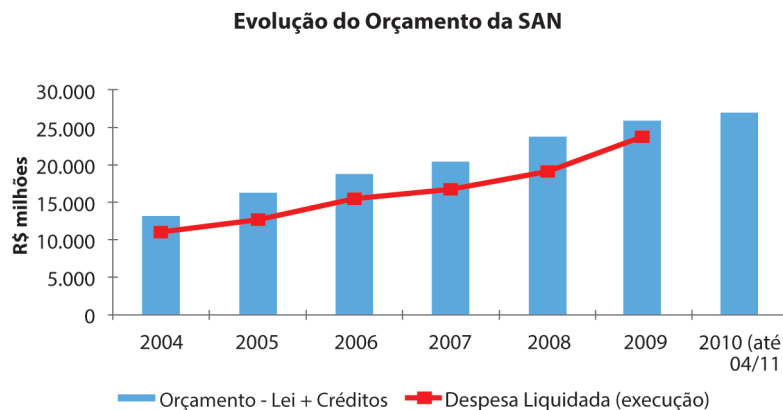
Dessa maneira, com a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil (PAA) e outros instrumentos institucionalizados de combate à fome, em ação conjunta com a positivação legal dessas políticas, atribuindo, portanto, consistência e legitimidade a essas ações, consolidou-se, há cerca de uma década, a luta em prol da segurança alimentar no país.

Os governos que se sucederam nessa fase, mesmo com a influência política e publicitária recorrente no Brasil nas divulgações dos seus programas, estabeleceram como meta o combate à pobreza

(“o Plano Brasil sem Miséria”, em 2011). Isso representa, simbolicamente, a declaração de autofalência do governo, e impulso para mudança, através de uma incorporação concreta na agenda social, como estratégia principal, como prioridade política, algo não feito anteriormente no contexto do país – o que levou a uma grande visibilidade, maior aporte de recursos, mobilização de atores sociais em torno do Estado para disputar essa agenda.

O gráfico abaixo demonstra essa evolução dos recursos destinados à SAN como resultado desse panorama nacional supracitado (CONSEA, 2010, p. 228).

Gráfico 1 – Evolução do orçamento da SAN, 2004-2010.



Fonte: Siafi- SOF / Ministério do Planejamento; Elaboração: Consea

Visa-se, ainda, alcançar no presente trabalho um diálogo, dentro dos objetivos citados, entre o panorama nacional e a realidade de outros países latino-americanos, que têm ampliado a conceituação do que vem a ser segurança alimentar.

Foram realizadas cinco entrevistas com os representantes dos principais órgãos responsáveis (tanto do governo quanto atores da sociedade civil), constatando-se que atuam conjuntamente para a efetivação desse direito fundamental à alimentação. São estes: Gustavo Chianca – assistente do representante da Food and Agriculture Organization (FAO - Brasil; integrante da Organização das nações

Unidas - ONU); Valéria Burity, Coordenadora Geral do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) na Casa Civil; Jainei Cardoso, da Secretaria de Desenvolvimento e Combate à Pobreza (SEDES); Carlos Eduardo de Souza Leite, membro do Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP-participante do segmento das ONGs), ligado ao CONSEA-BA; e, por fim, a Secretária Executiva, à época, Luiza Trabuco, do Grupo Governamental de Segurança Alimentar do Estado da Bahia (GGSAN).

Do material bibliográfico levantado destaca-se dados do governo acerca das políticas públicas implementadas pelo Estado (aqui abrangendo todos os entes) e artigos específicos sobre o assunto. Como suporte também foram obtidos dados em relatórios e resumos produzidos em encontros nacionais e estaduais de segurança alimentar e nutricional, sobretudo do estado da Bahia, bem como do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Soma-se a isso a participação no I Encontro de Segurança Alimentar do Estado da Bahia e no XII Congresso de Direito Constitucional Aplicado, em 2013, em Salvador- BA.

Mister se faz para o desenvolvimento do presente artigo um pequeno apanhado histórico, a fim de contextualizar o tema na contemporaneidade e perceber também as possibilidades e limites das políticas públicas.

2. Histórico contextual

A fome no Brasil é um fator que sempre existiu em maior ou menor proporção a depender da época, sendo resultado de uma profunda desigualdade social que se apresenta como estrutural (CAISAN, 2014). Na época do Brasil Colônia a produção alimentícia interna era destinada para exportação, e não para alimentar sua própria população, demonstrando que de fato o país não possuía escassez de alimentos.

Importante ressaltar que a escolaridade é um fator de extrema relevância na determinação da situação de segurança alimentar. Quanto maior o nível de escolaridade, menor a proporção de insegurança moderada ou grave, por uma série de fatores que serão expostos no decorrer deste artigo.

Historicamente os governos brasileiros jamais elegeram a fome como um problema a ser resolvido, principalmente porque, por ser algo básico, essencial à vida, declarar essa falta seria expor sua completa incapacidade, derrota e falência. Sem esse direito assegurado, nenhum outro direito fundamental é possível. O custo político, no entanto, impossibilitaria tal resolução, e enfrentar a disparidade abissal da desigualdade social no país mexeria com questões estruturais. Na contemporaneidade, percebe-se que houve uma mudança significativa.

O desafio da fome encontrou seu espaço na agenda nacional e já se destaca como uma das preocupações mais importantes da opinião pública brasileira. [...] Não é pouco. Afinal, trata-se de uma equação delicada. Como diz o próprio Presidente da República, o Programa Fome Zero, prioridade de sua gestão, «é tão complexo quanto o problema que pretende atacar». É fácil partilhar essa observação. A fome é a manifestação mais aguda de uma teia de privações. (SILVA, 2003, p. 45)

O tema da segurança alimentar vem ganhando relevância no Brasil, principalmente na última década, em uma conjuntura política recente, a partir da implementação de políticas sociais, como o programa Fome Zero. A temática envolve a aprovação da Emenda Constitucional n. 64 de 2010, a qual insere o direito à alimentação nos direitos sociais (art. 6º da Constituição Federal de 1988). Essa reforma constitucional é de grande importância simbólica e prática para a efetivação desse direito, no momento em que adquire maior força de concretização por estar previsto no topo do ordenamento jurídico.

Todo esse processo culmina com o destaque do país no cenário internacional com a ocupação em 2012 da direção geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) pelo brasileiro fomentador do referido projeto, José Graziano da Silva.

Nesse íterim, com avanço paulatino no período entre 2000 e 2014, grandes conquistas foram efetivadas para o DHAA, o que fez com que dentro da conjuntura da inserção constitucional desse direito, houvesse a previsão do acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e saudável (nutricionalmente balanceada e preparada) mediante meios próprios e sustentáveis (CAISAN, 2014).

Anteriormente a esse período, ressaltou-se o notório papel de Josué de Castro no Brasil, enquanto geógrafo, pensador e ativista político no estudo das suas causas e combate à fome.

Ainda em 1985, há a recomendação da criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), apenas concretizada em 2003, quando o tema da segurança alimentar passa a ocupar espaço na pauta do dia, ganhando posição de destaque. O Projeto de Emenda Constitucional (PEC n.047/2003) ratifica essa prioridade como resposta legislativa.

Em 1994 é realizada a 1ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e em 2001 é lançado o programa Fome Zero e criado o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que em 2004 será substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Sendo no referido ano em que também ocorre a 2ª CNSAN, abrindo espaço para a expansão da efetivação da segurança alimentar e nutricional no Brasil enquanto Direito Fundamental, reconhecendo a exigibilidade imediata da CF/88 pelo Poder Judiciário para efetivar o DHAA como direito básico. Propõe-se, ainda, nessa Conferência, a aplicação de uma política econômica de redistribuição de renda que privilegie o desenvolvimento econômico, negociando de forma soberana os acordos com os organismos financeiros internacionais (CONSEA, 2004).

Em 2007, realizou-se a 3ª CNSAN, já com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei n.11.346/2006) criada no ano anterior, ganhando força nos anos subsequentes à campanha “Alimentação adequada e saudável: um direito de todos” (CONSEA, 2007).

Em 2010, há a edição do decreto n. 7272, que regulamenta a LOSAN e institui oficialmente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), sendo a principal forma de operacionalizar o princípio dos direitos humanos nas políticas públicas. Os incentivos financeiros são imprescindíveis em se tratando de prestações positivas na efetivação do direito fundamental à alimentação. Para tanto, dotações orçamentárias, bem como recursos específicos consignados nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAS) e o repasse automático de recursos são a estratégia utilizada para concretizar o SISAN.

Em compasso com o desenvolvimento nacional nessa área, os estados vêm lançando suas políticas de segurança alimentar, estruturando uma ação complementar dos entes federativos. No dia 1º de agosto

de 2013, data em que se inicia esta pesquisa, o governo do estado da Bahia dá um passo fundamental na retirada de pessoas na situação de insegurança alimentar ao lançar a Política Estadual de Segurança Alimentar (PESAN), fruto de decisões do CONSEA e influenciada pela 4ª CNSAN ocorrida na cidade de Salvador em 2011, cujo objetivo é consagrar a perspectiva de direitos humanos no âmbito da segurança alimentar e nutricional.

Ocorre a realização progressiva das duas dimensões do DHAA, quais sejam: “estar livre da fome e da desnutrição” e o “acesso à alimentação adequada” e principalmente a adoção de princípios dos direitos humanos no pensar e fazer a ação pública, nesse caso, se traduzindo na política e no plano de segurança alimentar e nutricional. É estabelecido também um compromisso de elaborar um plano com requisitos exigidos para que estados, municípios e DF formalizem o termo de adesão ao SISAN (CONSEA, 2011).

Nesse cenário, vale ressaltar a importância do conceito de políticas públicas como fundamental por significar os instrumentos de efetivação do direito fundamental, em especial à alimentação, tema do presente artigo. Partiu-se do pressuposto da seguinte definição:

O conceito de política pública possui dimensões valorativas e práticas que não se esgotam na definição de que política pública é qualquer coisa que os governos escolham fazer ou não fazer. As políticas públicas, do ponto de vista axiológico, demonstram os fins da ação governamental; do ponto de vista prático, representam um programa de ação governamental para um setor da sociedade ou espaço geográfico. (FORTINI; SANTOS; DIAS, 2008, p. 268)

De tudo isso é razoável concluir que programas e projetos governamentais devem se adaptar aos princípios constitucionais ou serão considerados inválidos, juridicamente insubsistentes, e, portanto, sujeitos ao controle de constitucionalidade que se submetem as leis.

Realizar-se-á ainda um panorama da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em alguns países do continente latino-americano, demonstrado avanços através dos respectivos programas para combate à fome, conforme objetivo proposto no presente trabalho. Esse panorama proporciona a realização de um balanço comparativo com o contexto

acima abordado do Brasil (ressalvando as devidas particularidades históricas e culturais de cada local, além das circunstâncias temporais).

Na América Latina e Caribe, em relação a 2007 e 2008, houve um aumento de 12,8% da fome, retornando aos patamares de 1980. A elevação dos preços dos alimentos em 2009 (influenciada pela economia mundial - crise de 2008, principalmente), teve seu maior impacto sobre a indigência na Bolívia, Chile, Equador, Venezuela e Uruguai. Em países como a Costa Rica a alta dos preços dos alimentos foi a causa do aumento de cerca de 15% da população pobre (LEÃO et al., 2010).

Até 2007, a chamada meta dos Objetivos do Milênio das Nações Unidas encontrava-se bem encaminhada. Contudo, até o momento, apenas o Brasil, o Chile, o Equador e o México alcançaram a primeira meta da ONU nas políticas efetivas de erradicação da fome. Por outro lado, Colômbia, Nicarágua e Equador têm tido grandes avanços em ritmos semelhantes ou superiores ao esperado. Os demais países latino-americanos estão em defasagem no alcance dessas metas (LEÃO et al., 2010).

Além da união de blocos econômicos, como o Mercosul, que alinhado à ONU traça objetivos para erradicação da fome nos países membros com a efetivação do direito à alimentação, pode-se citar a título exemplificativo a “Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome”, de 2005; a “Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA)” e o “Petrocaribe” empreenderam ações como criação de uma empresa transacional para abastecimento alimentar da região, suprindo o que o Estado não tem dado conta; o “Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar (CIP)”; além da “Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD)”. Essa lista demonstra que ações vêm sendo desenvolvidas em prol da concretização do Direito Fundamental à Alimentação nos países Latino-Americanos (LEÃO et al., 2010).

3. Papéis dos principais órgãos que atuam na política da SAN

Deve-se ter em mente que o direito à alimentação não existe isoladamente. “Não é um sector, mas um aspecto do discurso do desenvolvimento. Discurso esse que exige que identifiquemos aspectos” (GALTUNG, 1994, p.180). São estes os aspectos: a “suficiência”,

significando a possibilidade de que não se morrerá de fome, quer essa fome seja originada pela produção mal orientada, pela distribuição errada ou por desequilíbrios ecológicos; o “bem-estar”, significando um consumo de alimentos adequado; a “identidade”, significando que a produção e o consumo de alimento origina contato com a sociedade, a cultura e a natureza; a “liberdade”, significando a possibilidade de escolha e consciência sobre as consequências no consumo e na produção; a “produção”, significando que há fatores em quantidade e qualidade.

Há ainda a “distribuição”, representando que o nível de satisfação pela participação no consumo e na produção para as atividades basilares como a produção possa aumentar; a “natureza”, significando que o nível de maturidade do ecossistema em termos de diversidade está a aumentar ou pelo menos não está a diminuir dada as atividades de produção e consumo; a “estrutura”, significando que as necessidades relacionadas com a alimentação são satisfeitas em um contexto para adequação local; e, por fim, a “cultura”, significando que o sistema de alimentação utilizado reforça padrões culturais viáveis e não é um veículo de penetração indesejada (GALTUNG, 1994).

Ao se propor a ideia da alimentação como direito, exclui-se o fato de ser tratada como mercadoria. Isto é, quem pode comprar, tem acesso, mas quem não pode, deve ter intervenção das autoridades públicas (Executivo; Legislativo - inserindo a alimentação como direito; e o Judiciário incipientemente tem exercido papel de efetivar esse direito). A positivação tanto na LOSAN (Lei n. 11.346/06 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), quanto na inserção no art. 6º da CF/88 em 2010, assim como diante do decreto n 7.272, também de 2010, para regulamentar a LOSAN, possibilitam uma segurança nesse acesso.

A política de SAN é uma estratégia, um catálogo de ações definido no art. 3º da LOSAN:

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 ambientais, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (grifo nosso)

Estão presentes no art. 4º (transcrito abaixo) ainda as diretrizes da SAN que devem servir de parâmetro para os instrumentos de efetivação desse direito:

A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Exatamente nesse panorama de implementação do combate à fome e à pobreza como diretriz governamental, cria-se o CONSEA, ocorrendo a respeito uma primeira conferência, na qual se delimitou um conceito do que seria “segurança alimentar”. A priori seria o “acesso à alimentação” que se expandiu à qualidade, à regularidade, e à permanência deste, advindos de processos saudáveis de produção, respeitando a cultura alimentar. Então, vários profissionais de ramos distintos foram se incorporando à discussão e trazendo elementos que compuseram esse conceito complexo e difícil, mas não impossível de se efetivar.

Os estados-membros, dentre eles a Bahia, realizam uma cooperação técnica bastante recente com a FAO na implementação de aprendizagens e trocas de experiências sobre como tratar o tema. Reforça-se que há um completo alinhamento, em que se busca implementar a política

pública de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados-membros e de maneira extensiva aos municípios, entre todos os programas de segurança alimentar que existem no Governo Federal. Reforça-se que há um completo alinhamento, em que se busca executar nos estados-membros e de maneira extensiva aos municípios, entre todos os programas de segurança alimentar que existem no Governo Federal; há paridade na captação de recursos, sendo que alguns deles são próprios, principalmente voltados à área de agricultura. Um processo que vai desde o fomento à produção, assistência técnica até a comercialização.

O PAA foi um dos primeiros programas criados e faz uma ponte entre quem produz e quem consome. Além do PAA, o Bolsa Família e o aumento da renda per capita da alimentação escolar fazem parte de uma construção da sociedade civil levados ao CONSEA (um conselho bastante propositivo que realmente atua na formulação de instrumentos da garantia de direitos), e compõe a sua estrutura, contribuindo para a efetivação do direito à alimentação, abrangendo, por exemplo, a luta, resultada em grande conquista, pela inserção do direito à alimentação como direito social no art. 6º, CF/88.

O CONSEA é um órgão inserido na Casa Civil – órgão de controle e monitoramento da Presidência - cuja função é monitorar e convergir ações. Possui o papel, portanto, não de implementar políticas públicas para efetivação do direito fundamental à alimentação, mas de posicionar-se exercendo pressão e diálogo com o Legislativo (veto ou aprovação de leis, por exemplo). Além de propositura de programas que podem ser acatados, juntamente com as demandas da sociedade civil, consegue-se êxito em propostas que não interferem em questões estruturais, por obter certo consenso. Esse órgão não tem o papel de executar, mas de discutir, apresentar uma denúncia, uma proposta, disputar projetos. É uma fase anterior à implementação que leva à efetivação – o que dificulta a avaliação de resultados objetivos. Mas a garantia da participação efetiva da sociedade faz exatamente com que o objetivo de “não ser algo de cima para baixo” seja concretizado. Isto quer dizer que a participação da sociedade civil é de extrema relevância nesse contexto para a efetivação do direito fundamental à alimentação no nosso país.

No enfoque dado pela teoria Discursiva do Direito e da Democracia, de Habermas, a sociedade civil atua no espaço público como arena e agente do discurso em que se realiza a interação intersubjetiva para a tomada de decisões

coletivas e legitimadoras da ação estatal. Ela deve participar do Estado como espaço de formação da opinião e da vontade coletiva. (FORTINI; SANTOS; DIAS, 2008, p. 265)

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SE-DES) representa no estado da Bahia uma pioneira no tema da segurança alimentar e tem o papel de articular e executar de forma efetiva políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na perspectiva de garantir o DHAA, contribuindo para a redução da insegurança alimentar e nutricional das populações em situações de vulnerabilidade social no estado da Bahia, dialogando diretamente com os municípios – o que possibilita uma maior aproximação da realidade concreta e que esse direito anteriormente dito como abstrato possa ganhar corpo no seio social¹.

O estado da Bahia, apesar dos grandes avanços, deve ter o estado de Minas Gerais como parâmetro, o qual possui um plano de segurança alimentar anterior ao nacional, o que lhe propiciou experiências em políticas públicas que lhe resultou em um maior desenvolvimento nessa área.

A instituição do decreto n. 12.116/2010 pelo Governo do Estado da Bahia, bem como o decreto n. 14.656/2013, aumentando as atribuições do estado no plano do SAN, além do decreto n. 14.481/2013, que tem por finalidade homologar a resolução n. 1 de maio de 2013 do CONSEA-BA, foram marcos teóricos e jurídicos importantíssimos nesse fortalecimento da rede SAN nos estados em consonância com a LOSAN, para sua aplicabilidade. (GGSAN, 2013)

A FAO-Brasil, implementada no país desde os anos 70, por sua vez, é uma sede da Agência das Nações Unidas nessa temática, tendo como “DNA” da instituição o tema da segurança alimentar. Ela realiza um mapa da Insegurança Alimentar mediante um paralelo com os dados fornecidos por outros países, que é utilizado como instrumento para atacar os problemas geradores da fome em parceria com os Órgãos Governamentais supracitados, que possuem expressiva participação da Sociedade Civil. Trabalha-se buscando aumentar a produção de alimentos.

Ressalte-se aqui que, o problema maior do Brasil não é a escassez de alimentos, mas a ausência de distribuição equitativa deste, perpassando por diversos fatores de desigualdade, assim como da

¹ Possui políticas como “Cozinhas Comunitárias”; “Restaurantes Populares”; cisternas e barragens de água, Programa de Arrecadação (PA) Alimentos, PA Leite.

falta de estratégias para a solução do problema. Todavia, contemporaneamente, esse cenário vem sendo alterado com o empoderamento da população sobre os seus direitos e a consciência de que devem lutar por eles, posto que já positivados no âmbito constitucional, em lei orgânica e em decretos que os regulamentam.

O programa de alimentação escolar foi o principal propulsor das políticas públicas na concretização do tema, que culminou com a ajuda da FAO no programa Fome Zero. O Brasil passa, então, a ser exemplo para outros países quanto ao tema do combate à fome. A escolha de José Graziano como presidente da FAO (sede em Roma) é um reconhecimento dessa importância no crescimento do país na temática, quando outrora buscava exemplos e era visto de maneira inversa, hoje é parâmetro; exemplo para países latino-americanos e distribuidor de recursos para a área alimentícia.

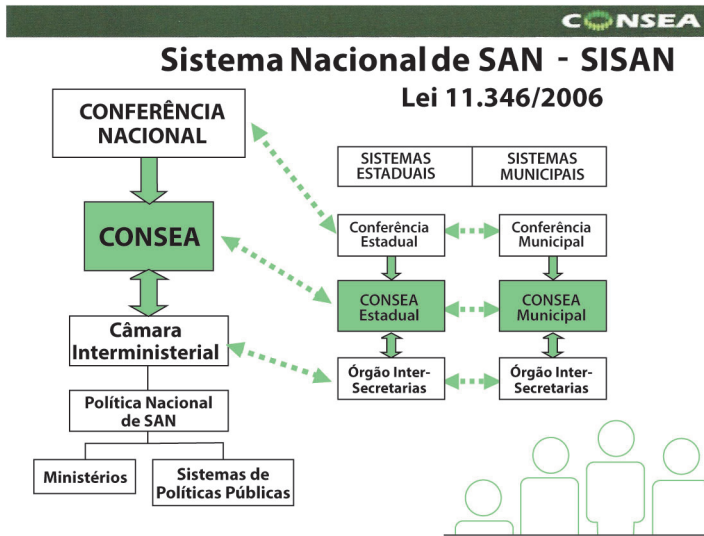
O Brasil, por ser membro da FAO, contribui e recebe dela recursos para a implantação de Programas que efetivem o Direito Fundamental à Alimentação. Saliente-se que a FAO-Brasil tem uma participação forte no apoio à reelaboração do programa de segurança alimentar, não só trazendo as diretrizes do Milênio da ONU para o país, como agindo em consonância com o governo brasileiro nas políticas de efetivação ao direito à alimentação, arraigando essa temática como diretriz a ser implementada no nosso Estado.

Nesse contexto o país assumiu Tratados e Convenções Internacionais nos quais se obriga a resolver a questão da fome de maneira direta, sob responsabilidade não só nacional, como internacional. Um exemplo claro e concreto é a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

O termo 'direitos sociais', por vezes chamado 'diretos econômicos-sociais', refere-se a direitos cujo objetivo é proteger e avançar no exercício das necessidades humanas básicas e assegurar condições materiais para uma vida com dignidade. O fundamento deste direito no Direito dos Direitos Humanos encontra-se no Art.22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que enuncia: "Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. (PIOVESAN, 2013, p.148)

O esquema abaixo demonstra essa relação do sistema Nacional de SAN-SISAN com a criação da lei 11.346/06 (a LOSAN).

Figura 1 - Relação do SISAN com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).



Fonte: LEÃO et al., 2010

4. A positivação do direito à alimentação e seus efeitos

Os Direitos Humanos, para se revestirem de eficácia jurídica e força normativa, necessitam de positivação estatal, que nada mais é que o reconhecimento de sua existência por determinado ordenamento jurídico. O conceito de cidadania, como exercício da busca dos seus direitos, é basilar para quebrar uma visão colonialista da cidadania concedida ou direito da dádiva. Assegura-se assim a efetivação do direito à alimentação, em uma conjuntura distinta de outrora.

Em primeiro lugar, para conscientizar a cidadania de que o «direito à alimentação» é parte inalienável dos direitos

fundamentais do homem. Trata-se de um princípio político crucial: **o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia – nem do clientelismo populista de esquerda ou de direita. É um direito humano e um dever do Estado. E assim deve ser incorporado à agenda oficial deste e de qualquer outro governo, como aliás está previsto na Constituição Federal.** (SILVA, 2003, p. 46, grifo nosso)

A exigibilidade do direito humano à alimentação é o efeito principal da sua positivação, já que um direito não é nada se não pode ser reclamado e exigido. A força vinculante imediata dos poderes públicos, a posição de superioridade na hierarquia da ordem jurídica, a limitação material, a própria reforma e a proteção da norma (princípio), por meio do controle de constitucionalidade dos atos normativos infraconstitucionais que pretendem regulá-la, são as consequências primordiais da inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, influenciando diretamente em sua efetivação.

A positivação, ou seja, a juridicização no sentido positivo do vocábulo, gerou segurança para se pleitear o acesso à alimentação, por possuir respaldo legal, dar um amparo e obrigatoriedade para o cumprimento do direito humano à alimentação.

Existem os instrumentos, mas falta consciência de que possam efetivar esses direitos e para isso necessitam estar articulados e integrados. Esse é o papel primordial do SISAN. Falta a conscientização dos direitos que a população possui e por eles deve lutar. Ou seja:

A proteção do Direito à Alimentação é conquistada junto às suas garantias com a inserção nos institutos legais, quando no processo de positivação o direito se racionaliza. Além disso, a sua consolidação assegura transparência e exercício da democracia com a segurança necessária do Estado de Direito. Sem a sua incorporação no ordenamento jurídico positivo, os direitos do homem são apenas [...] *argumentos morales, banderas de lucha y resistencia* [...]. (LOPES, 2001, p. 56)

A inserção do direito à alimentação no art. 6º da CF/88 é um efeito decorrente do reconhecimento brasileiro diante da conjuntura internacional da ONU, como resultado do Brasil ser signatário dos seus tratados referentes ao tema, objetivando a concretização do que preconizava o art. 3º da Carta de 1988, que inclui nos seus objetivos a construção

de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (SILVA, 2003).

Importante destacar que o Brasil foi um dos assinantes do “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, que estabelece a seguinte previsão no seu art. 11: “Os Estados-partes concordam em adotar individualmente ou por meio de cooperação internacional medidas relevantes para assegurar o direito de estar livre da fome” (apud PIOVESAN, 2013, p. 163).

Em um contexto mais amplo, o tratamento, apesar de inicial, que vem sendo dado por meio de debates no Brasil, se configura de forma intensa e em uma perspectiva multidisciplinar, dialogando com centros internacionais que tratam desse assunto já há alguns anos. Esse quadro importante vem sendo constantemente reformulado inclusive na União Europeia e na América Latina, com o tema sendo tratado sobre diversos domínios, perpassando “desde a exploração agrícola até a mesa”.

Uma nova perspectiva se delimita quando um determinado tema ganha roupagem jurídica. Isto é, existe uma mudança de percepção de que qualquer ação ou política precisa caminhar na direção de garantir o direito e não mais de favoritismo assistencialista. A maior mudança, no entanto, ocorre quando há o empoderamento deste direito pela população, ou seja, quando ela se dá conta de que é um direito seu e pode exigí-lo, agindo como ator social quando seu direito é violado, ou não garantido por omissão, como na maioria dos casos da temática do Direito Fundamental à Alimentação. As Conferências Nacionais e Estaduais (abrangendo o município) possuem esse papel de esclarecimento e conscientização aos entes da Federação e à população, de sua função na efetivação desses direitos, a partir do momento em que são positivados.

Dentre os efeitos da positivação do DHAA estão não somente o formar e informar a população dos seus direitos, mas também criar punições diante de omissões na implementação desse direito fundamental. Nesse prisma, as políticas públicas devem ser implementadas de forma participativa, com a definição clara de responsabilidades em todas as esferas do governo, devendo haver disponibilidade dos indicadores de processo e resultado, metas, prazo e alocação de recursos, permitindo seu monitoramento e avaliação contínuos, atendendo a princípios básicos da administração pública, bem como da cobrança de direitos (exigibilidade) (CONSEA, 2010).

Importante pontuar a pluralidade de fatores essenciais à alimentação adequada, bem expressa pela figura abaixo (LEÃO, 2013, p.30):

Figura 2 - Alimentação adequada e a multiplicidade de fatores



Fonte: LEÃO et al., 2013.

A concretização do direito à alimentação, nesse sentido, envolve desde a produção, incluindo a disponibilidade, e ganhando desfecho com o acesso à alimentação adequada. Destaca-se também a ação conjunta de políticas públicas relacionadas à renda familiar, à saúde, à nutrição e à educação com as de segurança alimentar, a fim de garantir maior eficiência nessa efetivação, desse modo:

Levar os direitos econômicos, sociais, culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos, culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis (PIOVESAN, 2013, p.151).

Acrescente-se que a alimentação adequada, dentro do plano dos direitos fundamentais sociais, envolve, acima de tudo, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, senão vejamos:

A dignidade humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para a vida saudável, para que tenha bem-estar físico, mental e social, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007, p. 62)

Em suma, o direito fundamental à alimentação é inserido nos constructos legislativos brasileiros como um passo essencial para a sua concretização. É exatamente analisando a mudança da efetivação desse direito basilar na sociedade brasileira, após sua positivação, que se constrói o artigo em pauta, percebendo a dimensão que esse tema vem ganhando no país e se tornando expoente como luta governamental central, com programas traduzidos primordialmente em políticas públicas diversas, dentro da seguinte concepção:

Os direitos humanos básicos partilham com as necessidades humanas básicas uma preocupação universal para toda a gente, não só para as necessidades dos fortes e os direitos dos privilegiados. Precisamente por essa razão, a primeira prioridade deveria ser para as necessidades dos mais necessitados e os direitos daqueles cujos direitos humanos tem sido mais violado [sic]. (GALTUNG, 1994, p.174)

Dessa maneira, merece destaque o importante diferencial embutido na nova arquitetura das políticas sociais refletido no componente da participação. O que quer se mostrar é que a fome repercute em diversos outros fatores de uma vida humana digna, que metaforicamente seriam diversas “fomes”, isto é, carências, as quais têm como pressuposto a garantia do direito efetivo à alimentação.

O Brasil tem fome de comida; tem fome de educação; de terra e de empregos. Mas tem fome primal superior a todas elas: a fome de direitos republicanos de participação. Essa é a mãe de todas as fomes. A ausência de

voz organizada gerou um déficit estrutural de democracia na sociedade brasileira que o Fome Zero encara como um obstáculo a ser atacado de imediato, por meio dos comitês gestores (SILVA, 2003, p. 49-50).

A pobreza, portanto, não é apenas um fenômeno estatístico ou biológico. Mas também político. Não é só atraso no acesso aos bens de consumo, mas privação de cidadania, em outras palavras:

Vale dizer, é consequência estrutural de um modelo de desenvolvimento que gera privilégios e privações à medida que se expande, ou se retrai, sem regulação social. Por isso, em muitos lugares deste país, a luta contra a fome tem como requisito fundador, literalmente, dar à luz à sociedade civil organizada. Sem ela a desigualdade não será vencida – nem mesmo com a retomada do crescimento. (SILVA, 2003, p. 50)

A realidade de muitos brasileiros ainda é “Sonhar hoje, para comer amanhã”. Com a positivação desse direito essencial à alimentação tenta-se alterar esse cenário de grande desigualdade que repercute primordialmente no alimento. A conscientização de que essas pessoas são marginalizadas do exercício do seu direito, com o apoio da sociedade civil organizada e de políticas públicas que saem do papel, é fundamental para que no Brasil a população marginalizada não seja vista como um empecilho para o desenvolvimento do País.

Como seres humanos inseridos em um mesmo ambiente social, esses grupos merecem melhores condições de vida. Tal melhoria se inicia com o direito à alimentação, pois sem ele (sem comida) as pessoas não conseguem ter saúde, e, portanto, não têm acesso aos demais direitos fundamentais no Estado brasileiro.

5. Considerações finais

Diante do exposto, depreende-se que a inserção do direito fundamental à alimentação em espécies normativas, passando por todos os níveis legais hierárquicos, ou seja, principiando em uma norma constitucional, tornando-se lei ordinária (LOSAN - lei n. 11.346/06) e regulamentando-se através de um decreto (n. 7272/10), é de grande relevância para sua efetivação.

Saliente-se que o principal efeito dessa posituação supracitada, do direito social à alimentação, é a obrigação do Estado de garantir que os programas públicos sejam vistos, tanto pelos gestores e servidores públicos como pelos titulares de direitos, como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos.

Extrai-se, ainda, dentre os efeitos que o respaldo legal possibilita, um amparo à obrigatoriedade para o cumprimento pelos poderes públicos do direito humano à alimentação, isto é, confere a toda a população, incluindo os mobilizadores da sociedade civil (institucionalizados ou não) uma segurança ao lutar pela concretização desse direito. Isto porque a superioridade hierárquica enquanto norma lhe confere força vinculante de cumprimento imediato, assim como uma maior dificuldade na sua alteração, o que aumenta a garantia do direito, independentemente de alterações de programas de governo. Percebe-se que há na realidade uma inversão nesse panorama de antigo assistencialismo: hoje, por ser um direito fundamental, disputa-se sua inserção como pauta central do governo e amplia-se a arrecadação de recursos para efetivá-lo.

A temática em discussão, inobstante sua significância na conjuntura brasileira datar cerca de uma década, não permite seu esgotamento e necessita, portanto, cada vez mais, de debates densos acerca da segurança alimentar, a fim de que concretamente o alimento chegue até a mesa de todos os brasileiros, basicamente de maneira contínua e saudável, levando, contudo, em consideração todas as condições, já expostas no presente trabalho, de uma alimentação adequada e a importância do direito à alimentação para os demais direitos fundamentais.

Dessa forma, faz-se imprescindível a conscientização tanto estatal (envolvendo todos os entes da Federação) quanto da população de que o direito social à alimentação compõe um grupo de direitos que envolve prestações positivas e a prática de uma gama de políticas públicas como instrumentos da sua efetivação.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Governo Federal. **Balço das ações do Plano Nutricional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN**. Brasília, 2014.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Governo Federal. Resumo Executivo. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil** – indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

_____. Relatório final - 2ª versão. In: **2ª Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Pernambuco, 2004

_____. Relatório final. In: **3ª Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional**. Ceará, 2007.

_____. Documento de referência. Alimentação adequada e saudável: direito de todos. In: **4ª Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional**. Bahia, 2011.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

FORTINI, C.; SANTOS, J. C. E.; DIAS, M. T. F. (organizadores). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GALTUNG, J. **Direitos Humanos: uma nova perspectiva**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

GGSAN – Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional. Governo da Bahia. **Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional**. Salvador, 2013.

LEÃO, M. et al. **A exigibilidade do direito humano à alimentação e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional: Relatório Final**. Brasília: ABRANDH, 2010.

_____. **O direito à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2013.

LOPES, A. M. D. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos.** 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 8. ed. revista, ampliada e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2007.

SILVA, J. G. da. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 17, n. 48, p. 45 – 51, Ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200004&lang=pt>. Acesso em: 05 jun. 2014.