



# DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

DESAFIOS E CONQUISTAS



Flávio Luiz Schieck Valente



Flávio Luiz Schieck Valente

**DIREITO HUMANO**  
**À ALIMENTAÇÃO**

**Desafios e Conquistas**



Campina Grande-PB | 2021



**Universidade Estadual da Paraíba**

Prof<sup>a</sup>. Célia Regina Diniz | *Reitora*

Prof<sup>a</sup>. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



**Editora da Universidade Estadual da Paraíba**

Cidoval Moraes de Sousa (UEPB) | *Diretor*

#### **Conselho Editorial**

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)

Alberto Soares de Melo (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)

José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

José Tavares de Sousa (UEPB)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)

Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)

#### **Conselho Científico**

Afrânio Silva Jardim (UERJ)

Anne Augusta Alencar Leite (UFPB)

Carlos Henrique Salvino Gadêlha Meneses (UEPB)

Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN)

Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP)

Diego Duquelsky (UBA)

Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN)

Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPB)

Germano Ramalho (UEPB)

Glauber Salomão Leite (UEPB)

Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Mello Bandeira (IPCA/PT)

Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPB)

Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)

Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)

Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)

Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)

Pierre Souto Maior Coutinho Amorim (ASCES)

Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)

Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)

Rosmar Antoni Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)

Vincenzo Carbone (UNINT/IT)

Vincenzo Milittelo (UNIPA/IT)

#### **Expediente EDUEPB**

*Design Gráfico e Editoração*

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

*Revisão Linguística*

Antonio de Brito Freire

Elizete Amaral de Medeiros

*Divulgação*

Danielle Correia Gomes

Gilberto S. Gomes

*Comunicação*

Efigênio Moura

*Assessoria Técnica*

Walter Vasconcelos



**Editora indexada no SciELO desde 2012**



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

**Editora filiada a ABEU**

#### **EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)



## Estado da Paraíba

João Azevêdo Lins Filho | *Governador*

Ana Lúgia Costa Feliciano | *Vice-governadora*

Nonato Bandeira | *Secretário da Comunicação Institucional*

Claudio Benedito Silva Furtado | *Secretário da Educação e da Ciência e Tecnologia*

Damião Ramos Cavalcanti | *Secretário da Cultura*

## EPC - Empresa Paraibana de Comunicação

Naná Garcez | *Diretora Presidente*

William Costa | *Diretor de Mídia Impressa*

Rui Leitão | *Diretora de Rádio e TV*

Alexandre Macedo | *Gerente da Editora A União*



BR 101 - KM 03 - Distrito Industrial - João Pessoa-PB - CEP: 58.082-010

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

V154d

Valente, Flavio Luiz Schieck.

**Direito humano à alimentação: desafios e conquistas [Recurso eletrônico].**  
Flavio Luiz Schieck Valente./ Campina Grande/PB: EDUEPB, 2021.  
5000Kb. - 334p.

ISBN EBOOK - 978-85-7879-649-5

1.Direito à alimentação. 2.Direito. 3.Fome no mundo. 4.Luta contra a fome.  
5.Direito humano básico à alimentação. 6.Proteção da pessoa humana. 7.Direito  
ao bem estar social.

I.Título. II.Direito.

CDU 342.734

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Para Ro, Jonas e Léo, luzes  
que iluminam meu caminho e aquecem meu coração.



## Agradecimentos

Este livro é a expressão pessoal de uma longa caminhada coletiva, tanto do ponto de vista interno como externo. É a expressão de um lancinante grito de dor que reverbera na alma humana contra o sofrimento de milhões de irmãos e irmãs que têm diariamente o seu direito humano a uma vida digna negado. É um grito de esperança, preenche da inocência das crianças e da confiança calma de quem já percorreu muito chão. É parte da luta pela construção de um mundo mais igual, mais fraterno, mais justo mais verdadeiro, mais humano, onde caibam muitos mundos.

Agradeço a todos que encontrei pelo caminho e que me ajudaram a ser o que sou. Agradeço especialmente às crianças que me ensinaram a ser verdadeiro em minhas palavras e sentimentos. Agradeço aos mais idosos que me ensinaram a ouvir a dor e o pleito dos outros antes de professar uma verdade só minha. Agradeço aos amigos que perdi pelo caminho, que deixaram comigo suas almas jovens de guerreiros e poetas. Agradeço aos povos que me ensinaram a lutar por meus sonhos, contra as violências impostas em nome do que quer que seja. Agradeço especialmente aos companheiros de caminhada que me estimularam, sabendo ou sem saber, a ter a coragem de organizar este livro; aos meus pais, José Fernandes Valente e Margot Schieck Valente, que me ensinaram a nunca me acomodar e me apoiaram em várias lutas, mesmo sem com elas concordar, em alguns momentos; aos meus filhos Jonas e Léo, com os quais compartilho o amor e a teimosa esperança em um futuro melhor; a Roseane do Socorro Gonçalves Viana, amor em vida, que me ajudou a encontrar a paz, Irma de Assis, companheira na caminhada insólita pelos campos e assembleias internas; à companheira Kaká com quem partilhei duas décadas de momentos bonitos e difíceis, com quem aprendi a festejar a vida, Wenche

Barth Eide, amiga que partilha o sonho de um mundo sem fome e com dignidade; a José Roberto Escórcio, irmão que descobri pelo mundo; a Nathalie Beghin, irmã e amiga que acreditou em mim, mesmo quando eu havia perdido a esperança; e finalmente, mas não por último, Maria Beatriz Bonna Nogueira, jovem companheira de trabalho que não me deixou descansar até que este livro se transformasse em realidade.

**Flavio Luiz Schieck Valente**  
**Brasília, 1º de julho de 2002**

# SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>7</b>
<b>Prefácio</b> .....	<b>13</b>
Jean Ziegler	
<b>Apresentação</b> .....	<b>17</b>
Dom Mauro Morelli	
<b>Apresentação da segunda edição</b> .....	<b>19</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	
<b>Introdução</b> .....	<b>25</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	
Maria Beatriz Bonna Nogueira	
 <b>Parte I - Do Direito Humano à Alimentação e Nutrição: evolução doutrinária e avanços alcançados</b>	
<b>1. Alfabetização e Desnutrição</b> .....	<b>37</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	
<b>2. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada</b> .....	<b>47</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	

<b>3. Contribuição para o relatório da Sociedade Civil brasileira sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</b> .....	<b>87</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	
<b>4. Legislação Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Alagoas e outros estados no Brasil</b> .....	<b>107</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	
Alexandra Beurlen	
<b>5. Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente</b> .....	<b>123</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	
<b>6. Compreendendo a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil - Lições aprendidas. Estudo de caso revisitado</b> .....	<b>161</b>
Flavio Luiz Schieck Valente (coord.)	
Nathalie Beghin, Maarten Immink	
Denise Costa Coitinho, Débora Shrimpton	
Miltom Rondó, Kátia Chagas Lúcio	
<b>7. Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada — como garantir sua efetivação</b> .....	<b>207</b>
Flavio Luiz Schieck Valente	

**Parte II - Instrumentos Internacionais de Proteção  
e Promoção do Direito Humano à Alimentação  
e Nutrição**

**1. Código de Conduta Internacional sobre  
o direito humano à alimentação .....221**

**2. A realização dos direitos econômicos, sociais  
e culturais – o direito à alimentação adequada  
e a estar livre da fome .....243**

Asbjorn Eide

**3. Comentário Geral nº 12 — O Direito Humano à  
Alimentação (art. 11).....317**

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU — 1999



# Prefácio

Jean Ziegler<sup>1</sup>

O Brasil é o berço de dois dos maiores pioneiros na luta contra a fome no mundo – Josué de Castro e Herbert de Sousa (carinhosamente conhecido como ‘Betinho’) -, cujas obras continuam a inspirar a sociedade civil no Brasil e no resto do mundo. Cinquenta anos atrás, Josué de Castro, médico brasileiro reconhecido internacionalmente e ex presidente do Conselho Internacional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) escreveu uma metáfora a respeito da fome no Brasil: “No Brasil ninguém dorme por causa da

---

<sup>1</sup> Jean Ziegler é professor de sociologia na universidade de Genebra, Suíça e na Universidade de Paris I, Sorbonne, França. Foi nomeado relator especial da ONU sobre o direito humano à alimentação pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em setembro de 2000. Na função de relator especial Jean Ziegler tem que apresentar relatórios anuais à Comissão de Direitos Humanos e à Assembleia Geral da ONU em Nova York. Seus relatórios podem ser obtidos pela internet no site <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mfood.htm>, do Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU ou no site do próprio relator especial [Http://www.righttofood.org](http://www.righttofood.org), que também traz informações sobre seu trabalho e mandato de coletar informações e mandar relatórios sobre violações do direito humano à alimentação. Uma unidade de pesquisa de apoio ao relator especial dirigida por Sally-Anne Way, localiza-se em Genebra. Contato pode ser feito com o relator especial ou com sua equipe de pesquisa diretamente por correio eletrônico ou por correio normal no seguinte endereço: [specialrapporteur@righttofood.org](mailto:specialrapporteur@righttofood.org) - Research Unit on the right to food - Institut Universitaire d'Études du Développement - Case postale 136 - CH 1211 Genève 21 - Suisse/Switzerland

fome. Metade porque está com fome e a outra metade porque tem medo de quem tem fome”<sup>2</sup>.

Hoje o Brasil é um dos maiores exportadores de alimentos e é a décima maior economia do mundo. No entanto milhões de brasileiros ainda sofrem de fome e desnutrição. De acordo com o governo 22 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de indigência sem comida suficiente para comer a cada dia<sup>3</sup>.

O Partido dos Trabalhadores (PT) avalia que existem 44 milhões de famintos no país, enquanto Dom Mauto Morelli, que dedicou sua vida ao trabalho com os mais pobres no Brasil, estima que existem 55 milhões de pessoas que passam fome no país<sup>4</sup>.

Deixando de lado as diferentes estimativas, a magnitude da fome do Brasil é ultrajante. O governo brasileiro se comprometeu a respeitar o direito humano à alimentação adequada ao ratificar todos os mais relevantes tratados da legislação internacional dos direitos humanos incluindo o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que se referem diretamente ao direito humano à alimentação. Em tal contexto onde o Estado está traindo, sua assinatura e compromisso, cabe à sociedade civil chamar o governo à sua responsabilidade. Em uma democracia tão fascinante e vibrante como a do Brasil, o poder da sociedade civil para promover mudanças só tende a se fortalecer.

Hoje, a inquieta sociedade civil brasileira está liderando o processo de conferir uma nova dimensão e força à conceituação do

---

2 Castro, Josué. *The Geography of Hunger*. Nova York, 1952.

3 IPEA, SEDH, MRE. *A Segurança Alimentar Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil: Documento Elaborado para visita ao Brasil do relator especial da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas dos Direitos Humanos sobre Direito à Alimentação*. Documento elaborado pelo IPEA, Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Ministério de Relações Exteriores, 2002. Este número mede a magnitude da pobreza, não constituindo medida direta da fome.

4 Projeto Fome Zero, Instituto Cidadania, Fundação Djalma Magalhães. *Uma proposta de política de combate à fome no Brasil*, 2001.

direito humano à segurança alimentar e nutricional. O autor deste livro, Flavio Valente, tem tido um papel central na construção destes novos conceitos. Desta forma, ele vem contribuindo para a luta contra a fome no Brasil. Esta coletânea de seus trabalhos servirá como uma valiosa referência para a história e o estado atual do debate sobre o direito à alimentação.

Também servirá para mostrar como, se entendemos a questão do acesso a alimentação, do ponto de vista dos direitos humanos, a erradicação da fome no Brasil e no mundo todo se transforma em uma obrigação legal, e portanto, em uma exigência concreta para que o governo aja.

Em um mundo que está cada dia mais rico e que bate recordes de produção de alimentos a cada ano, é inaceitável que a fome e a desnutrição crônica ainda flagelem as vidas de mais de 800 milhões de pessoas. Cerca de 36 milhões de pessoas morrem, direta ou indiretamente, em decorrência da fome a cada ano. A cada 7 segundos, uma criança com menos de 10 anos morre de doença relacionada à desnutrição. No entanto, o mesmo relatório da FAO que nos informa sobre a dimensão do problema também nos indica que o mundo já produz comida suficiente para alimentar 12 bilhões de seres humanos<sup>5</sup>.

Como a população global hoje é de 6,2 bilhões, há mais do que a quantidade suficiente de alimentos produzidos no mundo. No Brasil, a produção também é suficiente para alimentar a população atual.

A fome não é uma questão de fatalidade. É um produto da ação humana. O Massacre diário silencioso causado pela fome tem que acabar. É hora de agir. Este livro é uma arma para esta luta.

*Jean Ziegler, com a colaboração de Sally-Anne Way  
agosto de 2002.*

---

5 Veja Food And Agriculture Organization of the United Nations, *The State of food Insecurity in the World 2001*, Rome, FAO, 2001.



## Apresentação

Dom Mauro Morelli<sup>6</sup>

**P**or uma questão de justiça, apraz-me apresentar este trabalho de *Flavio Luiz Schieck Valente*, companheiro de uma década de caminhada na esperança de viver em um mundo sem miséria e sem fome.

Preciosa sua contribuição no caminho percorrido, dentro e fora do país. Com amizade e gratidão desejo dar meu testemunho de sua competência e dedicação ao processo de construir uma teoria de segurança alimentar nutricional sustentável como eixo do desenvolvimento.

Os ensaios iniciais, formulados na década de 1980, tomaram corpo nos movimentos sociais a partir de uma luta histórica do povo brasileiro contra a corrupção, em 1992. A fome, uma questão ética; o progresso do Brasil, uma aberração! Assim, a pós o *impeachment* que arrancou a corrupção com assento na cadeira presidencial, o Movimento pela Ética na Política lança a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela vida. Um movimento de solidariedade e de cidadania responsável pela transformação da fome em questão política de primeira grandeza.

Como assessor do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea – um instrumento inédito de parceria entre o presidente

---

<sup>6</sup> Bispo Diocesano e Membro da Coordenação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável.

Itamar Franco e o Movimento pela Ética na Política, Flavio Valente se agiganta na ousadia de imaginar um Brasil diferente. Participa intensamente do processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em julho de 1994.

Após a extinção do Consea, em janeiro de 1995, com teimosia exerce papel fundamental na luta da sociedade civil para manter a questão da fome na agenda política. Como hábil articulador, ajuda a costurar dentro e fora do país redes de solidariedade e de intercâmbio, de diálogo e de pressão política junto aos governos e à própria ONU. Poder-se-ia afirmar que ninguém supera Flavio Valente em conhecimento dos caminhos, potencialidades e propostas que podem nos conduzir a um mundo sem fome e sem violência.

Nesta coletânea apresenta o vértice e ao mesmo tempo o fundamento de uma sociedade que deseja viver em harmonia com a natureza e com a cidadania de cada criança que nasça no planeta. Nada menos do que a compreensão bem avançada de segurança alimentar nutricional como exigência do direito à alimentação humana adequada. Conforme afirma na introdução, fome e desnutrição devem ser vistas dentro do processo mais amplo de exclusão social. O fracasso escolar, e o analfabetismo, por exemplo, não podem ser atribuídos de forma isolada, à fome e a desnutrição. As causas destes flagelos devem ser buscadas na estrutura social que exclui em mantém marginalizada grande parcela da população. Em verdade uma questão de direito e de cidadania. O Estado brasileiro jamais foi constituído para garantir o bem comum a todos e a cada um dos habitantes do Brasil. Da mesma forma, o nosso progresso sempre foi refém da ordem econômica internacional, com as terríveis consequências hoje bem conhecidas. Nossa democracia, não sem razão, engloba cidadãos, escravos, excluídos e fantasmas!

Baixada Fluminense, 12 de julho de 2002.

## Apresentação da segunda edição

Sinto-me profundamente emocionado com a decisão da Editora da Universidade Estadual da Paraíba de republicar o livro *Direito humano à Alimentação: desafios e conquistas*, originalmente publicado em 2002. Agradeço penhorado ao Prof. Cidovall Moraes de Sousa. De um lado, temos muito a celebrar, éramos muito poucos à época os que defendiam os direitos humanos, em particular o direito humano à alimentação adequada, como instrumento importante na luta contra a fome e a desnutrição. A maioria ainda acreditava que direitos são uma construção legalista de parlamentares e Advogados em seus confortáveis gabinetes. Ou pior, que direito humano é coisa de bandido. Ledo engano, Isto é o que as elites em suas Torres de marfim gostariam que o povo acreditasse. Na realidade, cada grão de direitos conquistado pelo povo é arrancado dos privilégios acumulados pelas elites, com muita luta, muito sofrimento, muita integridade, inclusive com a perda de muitas vidas. As elites adorariam que os descendentes dos escravos africanos trazidos à força para o Brasil, acreditassem que foi a bondosa Princesa Isabel que os libertou, e não os escravos que, na luta por sua dignidade deram as suas vidas pela Abolição. Da mesma maneira, as elites adoram que os milhões de famintos humildemente agradeçam às migalhas doadas com desdém pelos poderosos, e são considerados ingratos quando exigem ser tratados com dignidade, como iguais, ou quando decidem tomar o que lhes é de direito.

De outro, muita água rolou debaixo da ponte, tivemos muitas conquistas e desafios.

Em âmbito internacional o conselho da FAO aprovou as diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação Adequada no contexto da promoção da Segurança Alimentar nacional (2004), orientando os Estados-parte a como proceder para garantir a realização do DHAA em âmbito nacional. Em 2012, em meio a uma nova onda de grilagem internacional de terra, liderada pelo agonegocio e fundos de investimento, o conselho da FAO aprovou as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Bosques e recursos pesqueiros no contexto da promoção da segurança alimentar nacional, visando a regulação do voraz apetite do capital internacional por acesso a exploração de recursos naturais. Em 2014, alguns Estados do Sul Global, entre eles Equador e África do Sul, conseguem aprovar uma resolução no Conselho de Direitos Humanos da ONU com o objetivo de elaboração de um tratado internacional de direitos humanos capaz de regular, estabelecer limites, para os direitos dos investidores, que se fortaleceram enormemente com o consenso de Washington, a consolidação da OMC, a globalização e os milhares de tratados bi e multilaterais de livre comércio, e o fortalecimento do Fórum Econômico de Davos. No âmbito internacional estamos à beira de uma captura corporativa da área de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de uma criatura resultante de uma parceria entre Davos e o Secretariado Geral da ONU para a governança dos Sistemas Alimentares, deixando à margem os Estados Parte da FAO e da OMS. Isto significa o fim em potencial da Soberania Alimentar e Nutricional para o Sul Global. E pode significar a derrogação dos direitos humanos, inclusive do direito humano à alimentação e nutrição adequadas.

Em âmbito nacional, em 2002 o povo elegeu um governo que assumiu o compromisso político de garantir que todo/a habitante do território brasileiro tivesse o direito a três refeições diárias. Para fazer isto, o governo elaborou uma proposta de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com uma Política e um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, politicamente assessorado de forma intensamente participativa por Conselhos

majoritariamente constituídos e presididos por representantes da sociedade civil, em âmbito municipal, estadual e nacional, os CONSEAs. A execução da ação governamental, por seu lado, é feita sob a coordenação de uma comissão de articulação intersecretarias e interministerial de SAN, as CAISANs municipais, estaduais e federal, que reportam aos CONSEAS. Em 2006, após muito debate, é aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que institui o SISAN com o objetivo de promover e garantir o DHAA para todos e todas os habitantes do território nacional. O monitoramento da realização do direito fica por conta dos CONSEAS e das ações de exigibilidade por parte dos titulares de direito. O grande desafio era traduzir o que significa garantir o direito à alimentação adequada em uma linguagem de fácil compreensão para a população de maneira que a mesma se sentisse à vontade para cobrar das instituições públicas. Outro desafio era incorporar o DHA no rol de direitos fundamentais que compõem o artigo 6 da constituição. A Proposta de Emenda Constitucional no 64/2003, após longa campanha nacional, acabou por ser aprovada pelo congresso nacional em fevereiro de 2010. Em 2014, 12 anos após a refundação do CONSEA Nacional, o Brasil alcança a meta estabelecida e deixa o Mapa da Fome Mundial. Politicamente, foi uma conquista importante, mas a sociedade civil quer mais. O crescimento a galope da prevalência de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis era preocupante e fortalece-se o movimento por uma alimentação saudável e pela comida de verdade, que acaba desembocando no novo Guia Alimentar para o Brasil, que estabelece uma nova perspectiva de alimentação saudável, com uma crítica radical aos ultra processados, aos embutidos, as carnes vermelhas, as gorduras trans., as bebidas açucaradas, a produção de animais de cativeiro, ao uso abusivo de hormônios e antibióticos, aos aditivos e adoçantes, aos transgênicos, aos agrotóxicos e se coloca em defesa de uma dieta diversificada, rica em frutas e verduras, preferencialmente produzidas com base em princípios agroecológicos, colorida, saudável com o perfil de comida de verdade.

De 2003 a 2014, o Brasil cresceu em importância política no concerto global, cada vez mais respeitado por sua postura política e econômica, ocupando uma posição estratégica na geopolítica mundial, seja no contexto da ONU, seja no contexto mais amplo. O Brasil se destacava enquanto referência política para os países africanos, havia se tornado uma liderança importante no BRICS e na UNASUL, sem perder espaço no Mercosul. Passou a ser um ator fundamental na política internacional, e isto aparentemente incomodou os poderosos Estados Unidos.

Hoje, não pairam mais dúvidas sobre quem financiou e articulou o plano de desestabilização do Estado Brasileiro, estando clara a participação da CIA e do FBI, além de grupos de hackers e de fake news associados ao Presidente Trump. Plano este que de um lado, destruiu a credibilidade da Presidenta e do Ex Presidente, e de suas respectivas administrações. Ela terminou sofrendo o impedimento e ele terminou preso e impedido de concorrer de novo à presidência. De outro, criou um ambiente político infestado por ódio, fake news, e profunda manipulação das instituições da esfera judicial, que favoreceu a candidatura de Jair Bolsonaro, militar, defensor da ditadura militar, admirador do maior torturador da ditadura e claramente contrário a qualquer valor humanista e de direitos humanos.

Entre seus primeiros atos, Bolsonaro incluiu a extinção do CONSEA, a desarticulação da CAISAN e o desmonte final das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. A fome que já havia começado a ressurgir a partir de 2016 com a aprovação da PEC 95 que estabelece tetos para os gastos sociais pelos próximos 20 anos, no contexto de uma política de austeridade fiscal, retorna aos patamares de 2004 com o início do governo Bolsonaro. Ah, esqueci de mencionar um fato que talvez venha a ser importante ainda. Pouco mais de dois anos depois de iniciado o governo Bolsonaro, o STF conclui que o Ministro Sergio Moro, o juiz que processou, julgou e condenou o ex Presidente Lula em várias acusações seria suspeito e portanto incapaz de julgar Lula com imparcialidade.

Com base neste julgamento todas as condenações de Lula foram canceladas, como se nada tivesse acontecido. Menos as eleições, elas foram perdidas por ele ter sido condenado de maneira incorreta por um juiz suspeito que virou ministro, indicado pelo candidato eleito por causa deste erro.

Completando o quadro, eclode em fevereiro de 2020 a pandemia do COVID 19, com agravamento ainda maior da situação de fome e miséria, frente a postura negacionista do Presidente, que menosprezou a gravidade da virose e tomou medidas limitadas no sentido de proteger os setores socialmente vulneráveis contra o impacto econômico da mesma.

Muitos devem estar se perguntando: e o que tem isto tudo a ver com direitos humanos, o tema do livro?

Na realidade tudo a ver. Da mesma forma que a redução expressiva da miséria e da fome que teve lugar de 2003 a 2015 foi resultado da implementação de políticas públicas que garantiram direitos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de muitos, o retorno da fome também é resultado de decisões políticas, nada acontece por acaso. Depois de ler esta introdução, o leitor talvez venha a se sentir desestimulado por saber que retrocessos podem ocorrer tão rapidamente, e decida não ler o livro.

Eu sugeriria que ao contrário todos deveriam ler o livro, para entender melhor o que é a abordagem de direitos humanos e tomar uma decisão consciente sobre como se posicionar frente ao grande debate que se coloca não só para a sociedade brasileira, mas para a humanidade como um todo.

Estamos frente a uma das encruzilhadas mais importantes da história, uma verdadeira crise civilizatória. De um lado, temos aqueles que entendem que todos os seres humanos estão intrinsecamente ligados entre si e com a natureza e que a construção de uma sociedade justa e harmônica com o meio ambiente deve contemplar o melhor nível de bem estar possível para cada um/a e todos/as, em sua rica diversidade, se queremos viver em paz entre nós e

com a natureza. De outro lado, temos os que querem ficar livres de quaisquer liames coletivos e se sentir livres para fazer o que lhes interessar sem ter que prestar contas a ninguém e com o mínimo de regras coletivas.

Neste debate, não há espaço para neutralidade, mas existe muito espaço para a diversidade, dentro dos limites do respeito mútuo. A humanidade precisa definir os valores básicos que norteiam sua construção e a abordagem de direitos humanos é um dos instrumentos centrais nesta caminhada. Acho que construir uma sociedade que garanta o direito à alimentação e nutrição adequadas para todos os seus membros é um passo fundamental em direção a humanidade que projetamos na Utopia.

Antes de concluir, eu gostaria de agradecer ao Sérgio Storch, um grande amigo que conheci há muito pouco tempo, e que foi levado pelo COVID antes do tempo. Sem ele, talvez esta reimpresão não tivesse ocorrido.

**Olinda, terra dos meus ancestrais, 20 de setembro de 2021**

**Flavio Luiz Schieck Valente**

# Introdução

Flavio Luiz Schieck Valente  
Maria Beatriz Bonna Nogueira

“O direito humano à alimentação só se concretiza quando o alimento se transforma em cidadãos bem nutridos, saudáveis, críticos e participativos”.

*Flavio Valente*

A evolução do regime internacional de proteção da pessoa humana em suas três vertentes — direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados — tem influenciado significativamente não só as relações interestatais sob a ordem internacional vigente, como também a relação entre o Estado e os indivíduos sob sua jurisdição. Aquele Estado que se compromete com a observância de normas de direitos humanos internacionalmente acordadas vincula-se à promoção da dignidade humana, liberdade e não-discriminação em seu território, estando sujeito ao monitoramento e às recomendações advindos da comunidade internacional.

Criou-se, portanto, uma nova nomenclatura e um novo discurso em defesa de princípios e direitos por tanto tempo desrespeitados, seja por Estados, seja por grupos insurgentes. Além dos organismos internacionais, a sociedade civil engajou-se ativamente na disseminação destas normas, preenchendo um vácuo de

responsabilidade que se alargava em razão da constante busca de poder e áreas de influência no cenário internacional.

Dentre os direitos defendidos neste contexto, papel fundamental é dado à alimentação e nutrição, por envolver tanto instâncias internacionais de cooperação em termos de recursos naturais e tecnológicos, como a responsabilidade individual de prover meios para seu próprio desenvolvimento. Ademais, a defesa do direito à alimentação e sua positivação em instrumentos internacionais é uma resposta a uma das maiores crises humanitárias até hoje enfrentadas pela humanidade - a fome -, que assola 800 milhões de seres humanos atualmente.

O desenvolvimento jurídico da alimentação como direito humano fundamental tem se apresentado em contínua progressão. De início, o direito à alimentação era interpretado a partir de disposições mais abrangentes, isto é, as que tratavam do direito a um adequado nível de vida. Posteriormente, a própria evolução normativa encarregou-se de aplicar o direito à alimentação e nutrição a uma variedade de situações, *inter alia* conflitos armados<sup>7</sup>, direitos da criança, saúde reprodutiva, discriminação racial.

No que diz respeito à doutrina, sua contribuição tem sido particularmente importante na definição e delimitação das responsabilidades de cada ator para com a realização do direito humano à alimentação. O Estado, responsável primário pela salvaguarda dos direitos econômicos, sociais e culturais, está vinculado ao respeito, proteção e promoção do direito à alimentação, devendo seguir uma estratégia de ação que viabilize o protagonismo individual e a supervisão internacional.

No plano operacional, a abordagem de direitos humanos aplicada ao acesso seguro à alimentação adequada tem inspirado a

---

7 Para um estudo recente sobre o assunto, cf. J. Pejic, "The right to food in situations of armed conflict: the legal framework", *International Review of the Red Cross*. 83 (844), 2001, p.1097-1109.

formulação de várias políticas públicas de combate à fome e à miséria no mundo. No caso brasileiro, a utilização deste arcabouço conceitual na prática da governabilidade humana (humane governance) é muito incipiente, porém tem logrado resultados promissores. Faz-se necessário, portanto, que o Brasil avance nesta discussão e integre suas ações nacionais, regionais e locais em um mesmo paradigma de proteção dos direitos humanos. Apenas desta forma pode-se efetuar o exercício pleno da cidadania brasileira e estimular a busca de modos de vida sustentáveis que construam uma nova sociedade e sustentem, em um futuro próximo, uma nova humanidade.

Esta coletânea anseia contribuir para conceituar o que é a alimentação e nutrição adequada em um quadro de referência de direitos humanos, relacionando a importância desta corrente doutrinária à própria trajetória brasileira de avanços e retrocessos acerca do tratamento dado ao tema. Sob o olhar de um ativo participante da luta contra a fome e a exclusão social no Brasil, este livro resgata o ideal da implementação do direito à alimentação adequada em termos de lições aprendidas em anos de estudos, práticas e conquistas.

A primeira parte é uma coletânea de textos produzidos pelo autor, individualmente ou em colaboração com outros autores, ao longo da última década. Os artigos foram organizados, em princípio, segundo a cronologia do momento de elaboração. Alguns textos sofreram pequenas atualizações para adequá-los ao contexto do livro. Outros foram atualizados para incluir informações relevantes referentes a eventos ocorridos no final do ano de 2001 e no primeiro semestre de 2002.

Mesmo assim, esta primeira parte reflete a evolução do debate sobre o tema, aos olhos do autor, durante os anos 90 e no início do novo século. De uma visão centrada no combate à fome, mesmo que dentro de uma abordagem holística, avança-se para uma abordagem de segurança alimentar e nutricional, no contexto da promoção do direito humano à alimentação.

Na segunda parte são apresentados documentos internacionais de relevância central para a promoção do direito humano à alimentação adequada.

A seguir apresenta-se uma breve descrição de cada texto, localizando-o no processo histórico do debate, ressaltando os aspectos centrais abordados e permitindo que o leitor possa orientar sua leitura.

## **Primeira parte**

O texto *Alfabetização e desnutrição* foi escrito em 1990 para ser apresentado em uma Conferência Internacional Latino-americana sobre Alfabetização. O Brasil do momento saía de sua primeira eleição presidencial democrática e começava a ser sacudido pelo processo de abertura desenfreada da economia, de confisco das poupanças e de desmonte do Estado, liderado pelo então presidente Collor e sob a tutela do FMI e do Banco Mundial. Era também um momento de assustadores níveis de repetência e evasão escolar, eventos que contribuía para a manutenção das altas taxas de analfabetismo no Brasil. Muitos autores associavam essas taxas diretamente aos altos níveis de desnutrição prevalentes na população infantil. Neste texto, o autor apresenta, pela primeira vez, por escrito, o seu conceito ampliado de fome e desnutrição, que são vistas como manifestações do processo mais amplo de pobreza e exclusão social. O analfabetismo, por sua vez, também é apresentado como decorrência do mesmo processo. A relação sinérgica entre desnutrição e analfabetismo é discutida, mas o texto conclui que a fome e a desnutrição, de forma isolada, não podem ser responsabilizadas pelo fracasso escolar e o analfabetismo. As causas destes flagelos devem ser buscadas na estrutura social que exclui e ainda mantém marginalizada grande parcela da população.

O texto *Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: O direito à alimentação adequada* foi escrito em 1997 e faz uma

avaliação histórica do intenso processo de luta contra a fome desenvolvido na primeira metade da década de 90. Eventos como o surgimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a criação e extinção do Consea, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e a forte participação da sociedade civil brasileira no processo de preparação da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996, marcam esta trajetória em favor da promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil contemporâneo. O momento em que o artigo foi escrito marcava a definitiva incorporação da abordagem dos direitos humanos à luta pela promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil. A sociedade civil organizada continuava a exigir que o governo Fernando Henrique Cardoso recolocasse a segurança alimentar na agenda política. Também é feita uma análise de articulação da sociedade civil em nível internacional, sendo apresentada uma proposta de trabalho para o futuro.

O texto *Contribuição para o relatório da sociedade civil brasileira sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* foi escrito no final de 1999, por solicitação da equipe da sociedade civil responsável pela elaboração do Relatório Sombra da sociedade civil sobre a implementação do PIDESC no Brasil, conforme mandatado pela Conferência Nacional de Direitos Humanos de 1999, dedicada ao aprofundamento do debate sobre a promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais. O texto faz um levantamento de dados oficiais e uma revisão da bibliografia relevante com o objetivo de apresentar um diagnóstico da situação alimentar e nutricional da população brasileira e identificar as principais violações ao direito humano à alimentação adequada no Brasil naquele momento. O relatório da sociedade civil foi apresentado à Comissão de Direitos Humanos da ONU em abril de 2000, instando o governo a apresentar seu relatório oficial em 2001, com um atraso de quatro anos em relação ao prazo estipulado pelos organismos internacionais de acompanhamento do Pacto.

O texto *Legislação Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Alagoas e outros estados no Brasil* foi escrito em 2000 como texto de apoio distribuído como subsídio ao Encontro Internacional de Direito Humano à Alimentação e Nutrição, promovido pelo Instituto Norueguês de Direitos Humanos e pelo Instituto de Pesquisa em Nutrição da Universidade de Oslo, em Oslo, de 18 a 21 de junho de 2000. O artigo faz um resumo do relatório final do projeto de pesquisa desenvolvido pelo Grupo de Trabalho em Direitos Humanos da Àgora, “Projeto de apoio técnico à incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais ao Programa Nacional de Direitos Humanos”, com o apoio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. São apresentadas análises sobre: legislação nacional e internacional sobre o direito humano à alimentação adequada no Brasil; a realidade da realização do direito à alimentação no Brasil; o conteúdo do direito humano à alimentação. O texto vai além e discute os remédios e os limites ao acesso à Justiça pelas vítimas de violações e, finalmente, apresenta uma análise da tentativa de implementação do Comentário Geral nº 12 no Estado de Alagoas, por meio da elaboração de uma proposta de lei orgânica estadual de segurança alimentar e nutricional, no contexto da promoção dos direitos humanos.

O texto *Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente*, foi elaborado por solicitação do Ibase/RJ (Instituto Brasileiro de Estudos Socioeconômicos) e da Cese/Ba (Comissão Ecumênica de Serviços) para utilização em cursos de capacitação comunitária sobre segurança alimentar e nutricional, no contexto da promoção dos direitos humanos. O texto também está sendo utilizado como material de apoio para outros cursos de capacitação similares desenvolvidos em vários estados do país. Por esta razão, foi empregada uma linguagem mais adequada para este uso, evitando termos técnicos de mais difícil compreensão. O material aborda a conceituação de segurança alimentar e nutricional, incorpora o novo conceito de soberania alimentar, e apresenta, de forma objetiva, o que significa abordar o tema no contexto da promoção

dos direitos humanos. Também é discutido o conceito de ciclo de vida, o que pode vir a facilitar a compreensão da importância do estabelecimento de ações dirigidas às diferentes fases da vida, de acordo com as necessidades específicas da cada uma delas. Tal abordagem conceitual objetiva romper o ciclo vicioso da pobreza e da exclusão, com suas consequências sobre o desenvolvimento físico, mental, emocional e afetivo dos seres humanos, podendo inclusive afetar as gerações seguintes.

O texto *Compreendendo a abordagem de direitos humanos à Segurança alimentar e nutricional no Brasil — Lições aprendidas. Estudo de caso revisitado* representa uma versão atualizada para o ano 2002 do estudo de caso que foi originalmente elaborado para a “Conferência Internacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional enquanto Direito Humano”, realizada em Randburg, Gauteng, África do Sul, de 25 a 27 de março de 1999, organizada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos da África do Sul, com o apoio da Aliança Mundial pela Nutrição e Direitos Humanos (Wanahr). O estudo de caso apresenta um histórico detalhado da evolução do Movimento Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Movimento Nacional de Direitos Humanos, bem como de sua progressiva articulação em defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, com especial ênfase ao direito humano à alimentação. O impacto desta luta da sociedade civil sobre as ações do governo, em seus diferentes níveis, também é discutido. E abordada ainda a questão dos diferentes níveis de parceria estabelecidas entre governo e sociedade civil para a efetivação do direito.

Lições aprendidas com o processo e uma agenda de lutas para o futuro também são apresentadas.

O texto que fecha a Parte I, *O Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada - como garantir sua efetivação*, aborda a luta desenvolvida pela sociedade civil internacional, em parceria com alguns governos, pela elaboração de um código de conduta internacional que oriente os governos nacionais na

implementação do direito neste âmbito e, ao mesmo tempo, esclareça as responsabilidades dos organismos internacionais e corporações multinacionais quanto ao respeito, proteção, promoção e realização do direito humano à alimentação adequada. Descreve sucintamente o longo processo de articulação da sociedade civil com diferentes governos em busca da aprovação da proposta de elaboração do Código pela Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois. Por fim, expressa a frustração com a não aprovação da proposta de código que foi reduzida à mera elaboração de um conjunto de orientações, de caráter voluntário, que deverão ser aprovadas pelo Comitê Mundial de Segurança Alimentar, secretariado pela FAO, até 2004. Reafirma-se a importância da continuidade da mobilização da sociedade civil para que estas orientações tenham um instrumento efetivo para a realização do direito humano à alimentação.

## **Segunda Parte**

O texto que abre a segunda parte, *O Código Internacional de Conduta sobre o Direito à Alimentação Adequada*, foi redigido em setembro de 1997, sob a coordenação de três organizações internacionais da sociedade civil: Fian International (Food First Information and Action Network — International Human Rights Organization for the Right to Feed Oneself) (Fian Internacional — Rede de Informação e Ação sobre a Alimentação em Primeiro Lugar - Organização Internacional dos Direitos Humanos pelo Direito de se Alimentar); Wanahr (World Alliance for Nutrition and Human Rights - Aliança Mundial pela Nutrição e Direitos Humanos); e Institute Jacques Maritain (International Instituto Jacques Maritain Internacional). O Código é considerado um dos principais documentos sobre o tema, especialmente no que tange ao esclarecimento do conteúdo do direito humano à alimentação adequada e às responsabilidades propostas para os organismos internacionais, corporações multinacionais e diferentes atores

sociais. Este texto deverá servir de base para a elaboração das orientações voluntárias propostas pela Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois, realizada em Roma, em junho de 2002.

O texto *A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - O direito à alimentação adequada e a estar livre da fome*, de Asbjorn Eide, primeiro relator especial da ONU sobre o direito humano à alimentação, constitui leitura obrigatória para pessoas interessadas em trabalhar com este direito. Nele é rerepresentado o embasamento teórico e conceitual do direito humano à alimentação adequada e são mostrados os desafios a serem enfrentados no futuro em relação à promoção do direito.

O *Comentário Geral nº 12*, texto que fecha o livro, é, sem dúvida, o texto legal de maior importância para orientar a implantação de estratégias nacionais de promoção do direito humano à alimentação. Este texto deverá estabelecer a agenda política do recém-criado Conselho de Promoção do Direito Humano à Alimentação e do próprio governo. No âmbito internacional, o *Comentário Geral* deverá ter enorme influência sobre o processo de elaboração do conjunto de orientações voluntárias pelo Comitê Mundial de Segurança Alimentar, secretariado pela FAO.



# **Parte I**

**Do Direito Humano à  
Alimentação e Nutrição:  
evolução doutrinária  
e avanços alcançados**



# 1

## Alfabetização e desnutrição<sup>1</sup>

Flavio Luiz Schieck Valente

**T**anto o ato de se alimentar como o de ler representam uma apropriação do mundo em direção à construção e reconstrução de nossa humanidade em nível individual e coletivo. O primeiro enquanto ato de apropriação do mundo material; o segundo, do mundo das ideias.

A fome, a desnutrição e o analfabetismo constituem-se, portanto, em desumanização. Consistem na negação do direito de acesso à riqueza socialmente produzida pelas sociedades humanas e pela humanidade ao longo de toda sua história seja sob a forma de alimento, seja sob a forma de informação, conhecimentos científicos, cultura e história.

Ao desnutrido é negado o direito a um organismo e a um corpo saudável, é negada a ração alimentar mínima que sistemas econômicos garantem ao animal de carga e de corte. A ele resta alimentar-se do lixo, da sobra da comida dos outros ou mesmo de seus músculos, de seu corpo, num lento processo de autofagia em direção à morte. Não é raro vermos cenas de mães de corpos esqueléticos tentando, em um último ato de solidariedade humana, transformar o que lhe resta de corpo, de tecidos, em uma gota de leite, de esperança de vida, convertendo-se em alimento para o outro, em uma manifestação de canibalismo induzido por uma sociedade

---

<sup>1</sup> Conferência proferida no 1º Fórum das Américas sobre Alfabetização, Caxias do Sul, 26-29 de setembro de 1990. O texto foi revisado em sua parte final, em julho de 1995.

desumanizante. Ao desnutrido é negado o direito ao corpo, à vida, a fazer a história.

Ao faminto não é negado somente o nutriente, como também lhe é negado o acesso ao prazer de comer, de compartilhar refeições com amigos e familiares, de viver seus hábitos e práticas alimentares que vêm sendo criados e recriados por sua cultura e sua história. O colonialismo, o imperialismo, a exploração e a exclusão econômica e social trazem em seu bojo a imposição de novas atividades econômicas, a migração compulsiva, a mudança da pauta de produção agrícola, a redução na produção de alimentos tradicionais e economicamente desinteressantes, a introdução de práticas alimentares originárias da metrópole carregadas dos vieses culturais e econômicos dominantes, ou impostas pelo racionamento da renda.

Ao analfabeto, por outro lado, é negado o acesso a toda riqueza cultural e científica produzida pela humanidade desde seus primórdios. O analfabeto está condenado a viver nos limites de sua temporalidade e condicionado, pela capacidade de sua cultura, em transmitir, pelas práticas e pela história oral, a experiência acumulada de sobrevivência e luta contra a invasão econômica e cultural.

Está condenado, portanto, ao isolamento cultural e à subjugação em um mundo cada vez mais mediado por informações escritas. Ao trabalhador analfabeto é negado o acesso a toda a riqueza produzida pelas gerações de trabalhadores, que milênio após milênio construíram com o seu trabalho o que hoje é o acervo material, cultural e espiritual da humanidade.

Ao faminto analfabeto é dificultado o desenvolvimento da capacidade crítica. Fica este, assim, alijado da possibilidade de participar conscientemente do processo de transformação social e, muitas vezes, até mesmo da luta por seus legítimos interesses, transformando-se em massa de manobra para seus dominadores. Citando José Martí, incansável batalhador pela libertação da América Latina, reafirmamos que: “Homem (ser humano) é quem estuda as raízes das coisas. O que resta é rebanho...”.

A fome, a desnutrição e o analfabetismo são facetas de uma vida de miséria imposta a uma parcela significativa da população brasileira pelo processo histórico de exploração econômica imposto por um sistema colonialista e imperialista e que conta com a participação ativa de classes dominantes locais e submissas que se beneficiam do mesmo processo.

Os analfabetos e famintos, portanto, são as mesmas pessoas. São aqueles 40% que, apesar de produzirem grande parte da riqueza de nosso país, somente têm acesso a 7% da renda distribuída. São aqueles 31 milhões de analfabetos identificados pelo IBGE em 1987. São os 51 milhões de eleitores identificados pelo TSE, em 1989, como analfabetos, semi-analfabetos e que possuem o primeiro grau incompleto. São os mesmos 53 milhões que passam fome e cujos filhos apresentam diferentes graus de desnutrição, como ficou demonstrado pela Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição levada a cabo pelo INAN e IBGE em 1989.

Onde há crianças desnutridas há famílias com fome, analfabetas, sem autonomia para gerir sua própria vida. O tamanho das crianças desnutridas e de seus pais nutricionalmente nanicos é um reflexo do acesso que esses trabalhadores têm ao mundo e às riquezas por eles mesmos produzidas. É um reflexo do tamanho de seu mundo, “do que lhes cabe neste latifúndio”. É um reflexo da falta de acesso que têm a toda cultura e riqueza acumuladas, tanto na forma de riqueza material como de história e ciência escrita.

## **1. Relações entre fome e desnutrição e o processo de aprendizagem: a polêmica**

Muita polêmica tem sido criada em torno das relações entre a fome e a desnutrição protéico-calórica e os altíssimos níveis de repetência e fracasso escolar observados nas escolas públicas brasileiras, que chegam a atingir de 40 até 60% em diferentes localidades do país.

Alguns afirmam categoricamente que o fracasso escolar seria o resultado de sequelas irreversíveis produzidas no sistema nervoso central de crianças submetidas à desnutrição nos dois primeiros anos de vida. Outros, no outro extremo, afirmam que o fracasso escolar é, em grande parte, reflexo da inadequação da escola pública. Outros ainda buscam no contexto social de vida das crianças a principal determinação.

O objetivo central deste trabalho é buscar esclarecer estas relações dentro do enfoque conceitual apresentado na primeira parte.

## **2. Desnutrição, desenvolvimento do sistema nervoso central e desenvolvimento cognitivo**

### **2.1. Desnutrição e sistema nervoso central**

A desnutrição, em suas manifestações mais graves, pode ter impacto irreversível sobre o tamanho, a estrutura orgânica, a diferenciação das funções, o desenvolvimento, a maturação fisiológica e funcional do Sistema Nervoso Central. Entre estas podemos citar alterações na multiplicação das células gliais, no processo de mielinização, na maturação de enzimas, no aumento das conexões sinápticas, na diferenciação das terminações nervosas, na quantidade de DNA, RNA e proteínas existentes. Tais lesões serão mais graves quando a desnutrição se instalar nas fases mais precoces do desenvolvimento do SNC, que se acelera no segundo trimestre da gestação e está praticamente concluído ao final dos 24 meses de vida.

Assim, a falta de uma alimentação adequada da gestante no último semestre da gravidez e a desnutrição nos primeiros dois anos de vida são as responsáveis por eventuais alterações orgânicas e funcionais irreversíveis do SNC, que serão tanto mais graves quanto mais longo, sério e precoce for o episódio de desnutrição. Estas informações pareceriam confirmar a tese de que o fracasso escolar seria uma decorrência de lesões do SNC.

Os estudos epidemiológicos, assim como os estudos clínicos, apontam em outra direção. Primeiro, somente a desnutrição grave produz alterações quantitativas e qualitativas significativas no âmbito da estrutura e do funcionamento do SNC. A maior parte destas crianças não consegue atingir a escola, seja por razão de óbito precoce, seja por quadros clínicos graves de distúrbios cognitivos ou mesmo por sua miséria absoluta. Segundo, a incidência de quadros graves como este em nível da população em geral, tanto no estudo do ENDEF (1974), como na PNSN (1989), não ultrapassa 2%.

Considerando que uma parcela significativa dessas crianças acaba falecendo em decorrência da desnutrição ou complicações secundárias, os sobreviventes não seriam suficientes para explicar os altíssimos índices de distúrbios da aprendizagem que se expressam no fracasso escolar.

### **3. Fome/desnutrição e o desenvolvimento cognitivo**

A criança ou o adulto desnutrido, no entanto, mesmo que não tenham lesões estruturais ou funcionais do SNC, apresentam um quadro de apatia, diminuição de atividade física e psicomotora, alterações do afeto e do humor. Assim, os desnutridos são, pela fome, progressivamente afastados do mundo e das pessoas que os cercam, tornando-se incapazes de uma interação ativa com o meio social.

Tal distanciamento afetivo, psíquico e físico do ambiente e das pessoas, que pode se prolongar por todo o período de agravamento e de recuperação de um quadro de desnutrição, desempenha um papel importante na produção de distúrbios do aprendizado. Qualquer aprendizado é parte do processo de apreensão ativa do mundo e o desnutrido encontra-se incapacitado para fazê-lo.

A tal situação agrega-se o fato de que a desnutrição, mesmo em suas formas leves, resulta em profundas alterações nos sistemas de defesa do organismo humano. Ocorre uma redução geral

do metabolismo basal com uma importante queda na produção de proteínas essenciais à formação de anticorpos, à produção de células sanguíneas da linhagem branca, à preservação da integridade dos tecidos, à manutenção da resposta inflamatória e do poder bactericida do soro sanguíneo.

Isto leva a que os desnutridos fiquem mais facilmente doentes e que acabem por morrer de enfermidades que em geral não prejudicam seriamente as pessoas bem nutridas. Mas a queda das defesas não se dá somente no âmbito das agressões biológicas por vírus, bactérias ou parasitas. Os desnutridos também ficam mais sensíveis a agressões em nível psíquico, como afastamento dos pais, instabilidade afetiva, insegurança, falta de carinho etc., e em nível físico, como mudanças de temperatura, umidade, poeira etc.

A cada episódio de doença, agrava-se potencialmente o quadro de desnutrição e de afastamento do contato ativo com as pessoas e com o mundo que os cerca, potencializando ainda mais as dificuldades enfrentadas no processo de aprendizagem e de desenvolvimento pleno de suas capacidades físicas e intelectuais.

#### **4. A “fome do dia” e o processo de aprendizagem**

O termo “fome do dia” foi criado para expressar aquelas sensações ligadas à falta de alimentação naquele dia ou período a que estamos nos referindo. A falta de alimentação, ou a existência de períodos muito longos entre duas refeições, mesmo em pessoas não desnutridas, promove quedas bruscas dos níveis de glicose no sangue, ou seja, hipoglicemia. Quem já vivenciou tais sensações ou prestou atenção a um bebê com fome conhece o estado de irritação e mal-estar gerado por tal situação.

Um adulto ou criança com “fome do dia” fica desligado do mundo, não consegue prestar atenção ao que está fazendo e muito menos no que outra pessoa possa estar fazendo, como, por exemplo, uma professora em sala de aula.

A “fome do dia” é mais um aspecto da vida das classes populares que dificulta o processo de aprendizagem. É conhecida de todos a realidade de muitas das crianças brasileiras que só se alimentam na escola e a frequentam exclusivamente para isto.

## **5. Conclusões**

Tentando dar uma contribuição preliminar a este debate polêmico após breve incursão em tema tão complexo, reafirmamos a importância da alimentação e da nutrição adequadas durante toda a vida, para que crianças, jovens e adultos possam desenvolver plenamente suas capacidades físicas, psíquicas e intelectuais.

No entanto, gostaríamos de afirmar também que não temos o direito de rotular as crianças ou adultos portadores de distúrbios de aprendizagem como portadores de lesões neurológicas irreversíveis decorrentes de processos progressivos de desnutrição. Nenhum estudo científico justifica tal afirmativa. Muito pelo contrário, existem estudos em vários lugares do mundo que demonstram que crianças que experimentaram quadros graves de desnutrição no período neonatal e nos dois primeiros anos de vida apresentam um desenvolvimento motor e cognitivo adequado caso tenham a oportunidade de crescer em um ambiente social que lhes propicie as condições para isso.

Estudos feitos com filhos de refugiados vietnamitas que foram adotados por famílias de classe média americana confirmam esta hipótese.

Devemos afirmar sim que a fome/desnutrição não tem para com o analfabetismo uma relação de determinação biológica de irreversibilidade, mas sim a de partes interativas de uma mesma totalidade de exploração e miséria. São parte de uma totalidade de fome.

O povo brasileiro não tem só fome de nutrientes, pois não somos máquinas cujas partes e combustível devem ser repostos

para que funcionemos e trabalhemos bem. O povo brasileiro não tem só fome de uma ração essencial mínima, pois não somos animais de carga nem escravos.

O povo brasileiro não tem só fome de uma dieta básica de custo mínimo, porque queremos satisfazer nossos hábitos alimentares, nossas vontades, nossos prazeres. O povo brasileiro não tem só fome de comida, porque queremos construir uma sociedade justa, humana e fraterna, onde todos tenham direitos iguais quanto à satisfação de suas necessidades, sejam estas bioquímicas, fisiológicas, sociais, culturais ou históricas. O povo não tem só fome de comida, mas de casa, de trabalho, de terra, de educação, de cultura, de lazer, de liberdade, de felicidade e de soberania.

Assim, a luta do povo brasileiro é para assumir o controle sobre sua vida e sobre as riquezas e a sociedade que vem construindo ao longo de sua história enquanto povo.

A luta pela alimentação e pela alfabetização são parte desta caminhada e não podem se esgotar em atividades voltadas para o aumento da produtividade do trabalho, mas sim enquanto instrumentos de fortalecimento da consciência e da organização popular, de apropriação crítica do mundo e de transformação da nossa realidade.

E inaceitável que mais de 5 milhões de crianças brasileiras ainda hoje sofram as consequências da desnutrição no país que é o terceiro maior exportador de alimentos do mundo. Cabe a nós mudarmos tal realidade com nossa organização e luta.

Quando este trabalho foi originalmente apresentado, via-se como fundamental que as forças populares assumissem a postura de buscar resolver de forma solidária, independente e autônoma, os problemas que afetavam grande parte da classe trabalhadora brasileira. Entendíamos como possível resolver parte do problema por meio de esforços coletivos, que, ao mesmo tempo, aumentassem os laços de solidariedade e a esperança em uma nova vida.

A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida vem mostrando nos últimos dez anos que o sonho de então era possível de ser tornado realidade. Muito pode ser feito por iniciativas independentes da sociedade civil, no sentido de buscar reincluir os excluídos.

E, mais do que isto, a Ação da Cidadania vem tornando claro o papel da sociedade civil em fazer os governos se moverem contra a fome e a miséria, em atividades de parceria, sob permanente acompanhamento e vigilância social.

Não há dúvida que a caminhada é longa, mas ela não começa em um ponto futuro. Ela já começou, e temos que cada dia dar mais um passo. Nossas crianças não podem esperar por longas discussões teóricas sobre as contradições inerentes a modelos econômicos e/ou estratégias de estabilização da moeda. Elas costumam morrer de fome se não comem e se não recebem amor, proteção e carinho.

Temos um desafio ético perante nossos olhos e nossas vidas. Enquanto buscamos construir uma nova sociedade, mais justa e equitativa, temos que agir de forma prática, no âmbito de nossa realidade diária. Temos que garantir que o maior número possível de nossas crianças possa vir a se beneficiar dos eventuais resultados deste longo debate.

Se não, pelo menos, elas estarão vivas para tomar suas próprias decisões, quando chegar a hora.

“Vi ontem um bicho  
Na imundície de um pátio  
Catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa,  
Não examinava nem cheirava:  
Engolia com voracidade.

O bicho não era um cão,  
Não era um gato,  
Não era um rato.

O bicho, meu Deus, era um homem”

M. Bandeira, *Estrela da vida inteira*.  
São Paulo: Círculo do Livro, p.201-202.

# 2

## **Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada<sup>1</sup>**

Flavio Luiz Schieck Valente

### **1. Introdução: alimentação enquanto construção de humanidade**

**A**limentação adequada é um direito humano básico, reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais. Sem ele não podemos discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há o direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana.

O direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos de ter acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender às necessidades nutricionais básicas essenciais para a manutenção da saúde.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi originalmente publicado na Revista de Nutrição da PUC de Campinas : o nome. “Do combate à Fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o Direito à Alirnama : adequada”. R. Nutr. PUCCAMP, Campinas. 10 (1): 20-36, jan./jun, 1997.

Mas não pode parar por aí. O ser humano precisa de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada, que pode ser válida para gado de corte, mas não para gente. A alimentação para o ser humano tem outras conotações importantes. A alimentação humana tem que ser entendida como processo de transformação de natureza — no seu sentido mais amplo — em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade.

Tal processo extrapola sua faceta meramente química — de absorção de nutrientes — e física — de simples apropriação da natureza sob a forma de alimentos. O ser humano, ao longo de sua evolução, desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformando-o em um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de amor, de solidariedade e de comunhão entre seres humanos e com a própria natureza, permeado pelas características culturais de cada agrupamento humano (VALENTE, 1997).

O ato de alimentar-se para o ser humano está ligado à sua cultura, à sua família, a seus amigos e a festividades coletivas. Ao alimentar-se junto de amigos, de sua família, comendo pratos característicos de sua infância, de sua cultura, o indivíduo se renova em outros níveis além do físico, fortalecendo também sua saúde mental e sua dignidade humana.

Assim, o direito à alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica.

Ao comer, portanto, não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos uns aos outros como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais. Não é sem razão que muitos rituais religiosos envolvem atos de preparo e comunhão de alimentos.

Hoje sabemos que muita gente fica doente porque ingeriu alimentos deteriorados ou que foram armazenados ou preparados de forma inadequada. Muitas crianças e idosos, principalmente, morrem no Brasil, todos os dias, devido a alimentos contaminados. Faz parte do direito à alimentação o poder comer alimentos seguros, seja em casa, na rua, na escola, no trabalho ou em restaurantes e bares.

Finalmente, é parte do direito à alimentação ter informações corretas sobre o conteúdo dos alimentos, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que promovem a saúde e reduzem o número de doenças ocasionadas por uma alimentação inadequada.

Assim, um processo de alimentação de qualidade, em todos os seus aspectos e dimensões, é fundamental para garantir uma boa qualidade de vida. Somos o que comemos e como comemos.

No entanto, enquanto conjunto de seres humanos, enquanto humanidade, temos sido incapazes de garantir e promover o direito à alimentação a todos nossos semelhantes. Ao não conseguirmos fazer isto, ao negarmos a uma parte de nós mesmos o direito à alimentação e a uma vida de qualidade melhor, perdemos o direito à nossa própria humanidade.

Nossa história nos mostra que têm sido raras as situações em que sociedades humanas conseguiram garantir uma alimentação de qualidade para todos os seus membros. Nenhum dos paradigmas de desenvolvimento adotados nos últimos séculos possibilitou a superação da fome, da desnutrição e de outras doenças carenciais relacionadas à alimentação, de forma sustentável. Cerca de um quinto da humanidade ainda padece destes flagelos. Esta situação reflete a exploração, a negação do direito à partilha da riqueza produzida e mesmo a exclusão social e econômica de parcelas significativas da humanidade.

Adicionalmente, as novas práticas agropecuárias, baseadas na forte utilização de insumos químicos, associadas à mudança de hábitos alimentares urbanos, têm produzido agravos à saúde

humana, consubstanciados no aumento da incidência de doenças crônico-degenerativas (obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, entre outras) associadas a uma alimentação inadequada, que se transformaram na década de 1990 nas principais causas de mortalidade. O distanciamento, a falta de informação e a perda de controle dos seres humanos sobre o processo de produção, seleção, preparo e consumo dos alimentos é parte central deste processo.

A sociedade brasileira convive atualmente com a existência das doenças associadas à pobreza e à exclusão, tais como a fome e a desnutrição, e aquelas associadas a hábitos alimentares inadequados que afetam mais gravemente as populações pobres, mas que também atingem duramente todas as outras parcelas da sociedade. Ninguém hoje está imune às distorções impostas pelo paradigma de desenvolvimento dominante (VALENTE, 1996a).

Neste sentido, em nosso entender, a busca de garantir o direito à alimentação de qualidade para todos os seres humanos passa pela construção de um novo paradigma de sociedade, que tenha como eixo central a qualidade de vida do ser humano.

E ética e moralmente inaceitável que o Brasil, um dos maiores produtores de alimentos do mundo, ainda conviva com a situação de que dezenas de milhões de brasileiros sejam excluídos da cidadania e até do mais básico direito humano que é à alimentação. Mas qual seria a ligação entre o direito à alimentação e o conceito de segurança alimentar?

## **2. Direito à alimentação e segurança alimentar e nutricional**

Na realidade, segurança alimentar e nutricional trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos. Assim, a alimentação é um direito do cidadão, e a segurança

alimentar e nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

O acesso à alimentação adequada é um direito humano básico que está acima de qualquer outra razão que possa tentar justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política.

## 2.1. Histórico do conceito de segurança alimentar

A origem do conceito de segurança alimentar pode ser associada, na Europa do início do século XX, ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar (VALENTE, 1996b).

As primeiras referências ao conceito em âmbito internacional se reportam, segundo Lehman, à década de 1940, no bojo do processo de criação da Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU) e dos organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Gatt). A primeira referência ao conceito, no âmbito da FAO, vem relacionada à discussão da assistência alimentar na VII Sessão da Conferência da FAO em novembro de 1953, onde a assistência alimentar - utilizando os excedentes de alimentos — era vista como um componente da segurança alimentar (LEHMAN, 1996).

O conceito passa a ser utilizado de forma ampla no cenário mundial a partir da crise de escassez de 1972-4 e da Conferência Mundial de Alimentação de 1974, fortemente associado a uma política de criação e manutenção de estoques nacionais de alimentos. A segurança alimentar se afastava, então, do pano de fundo original dos direitos humanos e se inseria progressivamente em uma visão essencialmente produtivista e neomalthusiana. Passava a ser uma questão de produção de alimento, e não de direito humano aos alimentos. A ênfase esta va na comida, e não no ser humano.

Com a superação da crise de alimentos, sem que se resolvesse o grave problema nutricional mundial, reforça-se, no início da década de 1980, a visão de que os problemas da fome e da desnutrição decorriam muito mais de problemas de demanda e distribuição, ou seja, de acesso, do que de produção.

A partir de 1983 o conceito evolui rapidamente para incluir componentes de oferta estável e adequada de alimentos e de garantia de acesso e de qualidade. Para tal, reafirma-se a necessidade da redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais para a garantia da segurança alimentar.

No final da década de 1980 e início da de 1990 observa-se uma ampliação ainda maior do conceito para incluir questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas. Ao mesmo tempo, entram em cena as questões de equidade, justiça e relações éticas entre a geração atual e as futuras, quanto ao uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado, sob a égide da discussão de modos de vida sustentáveis. A questão do direito à alimentação passa a se inserir no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e da satisfação de outras necessidades básicas (SEN, 1981).

Tais componentes são consolidados nos compromissos assumidos pelos governos na Conferência Internacional de Nutrição (FAO, 1992), promovida conjuntamente pela FAO e pela OMS, dando uma face humana ao conceito de segurança alimentar e nutricional. Também é nessa ocasião que se adota o conceito de segurança alimentar domiciliar, onde, além do componente de segurança alimentar entendido como oferta e acesso à alimentação de qualidade, incorporam-se a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento, saúde pública) e o cuidado provido no lar aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, apoio educacional etc.).

Mais recentemente, fortalece-se a defesa da segurança alimentar como uma questão de direito humano econômico, social e cultural, e que se expressa em movimentos nacionais e internacionais ligando a questão da alimentação e da nutrição à da cidadania. Esta posição encontra forte respaldo na obra de Drèze e Sen (1989). Uma revisão crítica deste livro identifica alguns pontos centrais desta nova abordagem (KRACHT et al., 1996):

1. a segurança alimentar é entendida como um conjunto de políticas públicas destinado a garantir o direito (*entitlement*) à alimentação e nutrição, um direito humano básico;
2. o público é entendido aqui como uma esfera onde agem tanto agentes privados como o Estado;
3. o Estado tem o papel de proteger estes direitos (durante quebras de produção, calamidades naturais, desemprego, quedas de salários reais, piora das relações de troca etc.) e de promovê-los (promoção do aumento do controle da população sobre sua própria vida, da cidadania, da educação, da participação, da autonomia etc.);
4. a participação ativa e parceira da sociedade civil por meio de suas organizações próprias neste esforço público é central, especialmente nas áreas onde o Estado é incapaz de agir, por sua falta de flexibilidade e capilaridade;
5. romper com a tendência maniqueísta de opor o mercado e o Estado. O importante é entender que cada setor tem o seu papel, e cabe à sociedade civil mediar a ação das diferentes instituições e papéis que podem ser mutuamente complementares e sinérgicos em muitos casos.

Os resultados da Cúpula Mundial de Alimentação, expressos na Declaração Política e no Plano de Ação, quanto à evolução do conceito, podem ser considerados ambíguos (FAO, 1996).

Por um lado, a Cúpula reforçou a limitada visão produtivista do problema alimentar no mundo, recusou-se a discutir o impacto da liberalização do comércio internacional sobre a segurança alimentar dos países em desenvolvimento, e adotou metas extremamente modestas, e inaceitáveis do ponto de vista humano, em termos de redução da fome no mundo (uma redução a 400 milhões de famintos no mundo até 2010). Por outro, abriu a perspectiva de consolidar a compreensão do direito à alimentação enquanto direito humano.

## **2.2. A luta contra a fome e o conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil**

A evolução do conceito de segurança alimentar no Brasil é inseparável das lutas da população brasileira contra a fome, pela democratização de nossa sociedade e pela construção de um país com mais equidade e justiça econômica e social.

Como bem sabemos, a história das carências alimentares e nutricionais no Brasil começa com a ocupação da nova colônia pelos portugueses em 1500. O primeiro relato refere-se aos nativos escravizados que morriam de fome ao recusarem-se a comer em cativeiro. Prossegue no Brasil colônia e Império, com os negros escravos e pequenos produtores rurais agregados às grandes propriedades.

Estende-se por todo o período da Velha República e do Estado Novo, no Nordeste, nas áreas rurais e nas periferias de todas as maiores cidades do país. Agrava-se com o processo de intensa migração urbana associado à industrialização acelerada e ao processo de modernização conservadora da agricultura. E chegamos aos dias de hoje com 32 milhões de brasileiros incluídos no Mapa da Fome e espalhados por todo o país, mesmo que concentrados no Nordeste, nas áreas rurais e nas grandes metrópoles (VALENTE, 1996a; PELIANO, 1993a).

São 500 anos de história de fome e de carências nutricionais específicas, tais como as deficiências de iodo, a hipovitaminose A e a anemia ferropriva, que ainda afetam dezenas de milhões de brasileiros.

E hoje agrega-se, ou mesmo superpõe-se, a esta população portadora de carências um conjunto de dezenas de milhões de brasileiros que são portadores de sobrepeso e obesidade e de complicações decorrentes de alimentação inadequada, como hipertensão arterial, osteoartroses, intolerância à glicose e Diabetes mellitus, dislipidemias, diferentes tipos de câncer e doenças cardiovasculares. A partir do início da década de 1990 as doenças cardiovasculares assumiram o primeiro lugar como causa mortis proporcional.

Assim, a história da sociedade brasileira tem sido de luta contra a fome e distúrbios nutricionais por parte de grande parcela da população, seja em sua luta cotidiana pela sobrevivência, seja por meio de movimentos sociais organizados, ou ainda de esforços acadêmicos e de profissionais que atuam na área.

As primeiras sistematizações importantes sobre o tema foram desenvolvidas pelo grande pensador Josué de Castro, cuja influência extrapolou a realidade brasileira e acabou por ter um papel importante na criação da FAO, da Campanha Mundial contra a Fome e de Luta pela Paz. Josué tentou mostrar o caráter intrinsecamente político e social da fome e de suas sequelas orgânicas, cobrando soluções também de cunho social para a questão. Tentou tirar a fome de debaixo do tapete e colocá-la em debate. Acabou sendo expulso do Brasil, como subversivo, em 1964, quando representava seu país na ONU, após ter sido presidente do Conselho da FAO. Sua morte no exílio, em 1973, representa a tentativa constante das elites brasileiras em negar e ocultar a fome que o próprio Josué tanto denunciou.

Josué deixou uma escola de seguidores na área acadêmica que deram continuidade a seu trabalho. É importante que resgatemos

alguns dos nomes de profissionais que vêm carregando a bandeira ao longo dos anos, como Nelson Chaves, Malaquias Batista, Naíde Teodósio, Bertoldo Kruse de Arruda e Ana Peliano, entre tantos outros.

A luta contra a fome e a desnutrição é retomada no início da década de 1980, no bojo da reorganização do sindicalismo, do movimento sanitarista e da sociedade civil no Brasil, na luta pela democratização do país após quase vinte anos de regime ditatorial. Nessa época ainda era proibido se falar em fome, mesmo sendo ela parte do cotidiano de grande parcela da população brasileira. O acesso integral a dados científicos obtidos a partir de enquetes nacionais de consumo alimentar, como a da Fundação Getúlio Vargas na década de 1960, e o Endef (IBGE/Inan) de 1974, continuava a ser negado pelo governo à sociedade civil e aos pesquisadores da área.

As primeiras referências ao conceito de segurança alimentar no Brasil, em nível documental, surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985, em meio ao crescimento da mobilização da sociedade. Aquela época foi elaborada uma proposta de “Política Nacional de Segurança Alimentar” para atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos, incluindo a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar dirigido pelo Presidente da República e composto por ministros de Estado e representantes da sociedade civil. Plantava-se a semente.

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), em 1986, um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, retomou e aprofundou o debate, contando com a participação de técnicos e de vários setores da sociedade civil organizada. A I CNAN retomou a proposta de criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). O primeiro ficaria sob a égide do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), e o segundo

seria ligado ao Ministério do Planejamento, ambos contando com participação de setores da sociedade civil. Propunha-se também a reprodução desta estrutura nos estados para garantir o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

O conceito de segurança alimentar ampliava-se, incorporando as esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso e da qualidade dos alimentos, bem como das carências nutricionais. Começava-se a falar então de segurança alimentar e nutricional.

A década dos anos 1990 será certamente reconhecida como um marco no que se refere à questão da segurança alimentar no Brasil. Em 1991, o governo paralelo, coordenado pelo Partido dos Trabalhadores, elaborou proposta de política nacional de segurança alimentar, incorporando as discussões anteriores (LULA DA SILVA, 1991). A proposta foi apresentada ao governo Collor, que a engavetou, e reapresentada ao novo presidente em fevereiro de 1993, que, em maio do mesmo ano acabou decretando a criação do Consea, integrado por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil, em grande parte indicados pelo Movimento pela Ética na Política, para coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização (CRUSIUS, 1993).

O Consea surge como resultado de um processo de negociação entre o Movimento, um dos principais atores na articulação da campanha cívica pelo impeachment do presidente Collor, e o governo de Itamar Franco. Imediatamente após o impeachment, o Movimento pela Ética na Política definiu-se pelo combate prioritário a outro tipo de corrupção e lançou as primeiras sementes da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que será o grande parceiro civil no Consea.

Em 1993, paralelamente à criação do Consea e em sintonia com as demandas da sociedade civil, o governo federal, de forma absolutamente inédita na história do país, reconheceu o círculo

vicioso formado pela fome, a miséria e a violência e definiu o seu enfrentamento como prioridade do governo.

A fragilidade da base política do novo governo e sua necessidade de legitimação junto à sociedade civil abriu amplas perspectivas para a construção de mecanismos concretos de parceria entre setores da sociedade civil organizada e setores governamentais interessados em enfrentar os graves problemas sociais vivenciados pela sociedade brasileira.

Eram resgatadas, assim, as propostas da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Constituiu-se o Consea, vinculado diretamente à presidência da República, e o enfrentamento da fome e da miséria passava a ser uma questão a ser discutida no bojo das políticas econômicas e sociais e da segurança alimentar, com o debate continuado entre a sociedade civil e o governo.

Em julho de 1994, realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, convocada pela Ação da Cidadania e pelo Consea. Reuniram-se então mais de 2 mil delegados de todo o país, com forte predominância da sociedade civil. O relatório final refletiu a preocupação do povo brasileiro com a concentração de renda e de terra como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país (CONSEA, 1994a). A partir destas resoluções, também foram discutidas questões relativas a uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, sendo definidas algumas diretrizes básicas para a mesma, incluindo três eixos e dez prioridades (CONSEA, 1994b):

Eixo I — Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar.

- Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar.
- Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição da renda.
- Aumentar a disponibilidade de alimentos.

Eixo II — Assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados.

- Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil.
- Proteger a saúde e o estado nutricional do grupo materno-infantil.
- Fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT.
- Ampliar o Programa de Alimentação Escolar.
- Proteger outros grupos específicos.

Eixo III — Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

- Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos.
- Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

A partir da I CNSA consolidou-se o entendimento de que a garantia da segurança alimentar e nutricional de todos deve ser um dos eixos de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil e que exige, para sua implementação, uma parceria efetiva entre o governo e a sociedade civil, sem subordinação, onde haja respeito mútuo e complementaridade de ações.

Com base em todo o debate desenvolvido nesse período, construiu-se o conceito brasileiro, segundo o qual, segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

### 3. Quadro de insegurança alimentar no Brasil

A divulgação do grave quadro de insegurança alimentar, demonstrado pelos Mapas da Fome (PELIANO, 1993a; 1993b; 1993c), onde se documenta a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em condições de indigência em todos os recantos do país, mobilizou governo e sociedade em busca de soluções para o problema.

O caso brasileiro é prova cabal de que a produção e a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não garantem a segurança alimentar de uma população. A partir de 1950 o Brasil tem produzido alimentos em quantidade suficiente para alimentar toda a sua população. Desde então a produção per capita só tem aumentado e, mesmo assim, a insegurança alimentar e nutricional de muitos brasileiros ainda é motivo de preocupação.

Tal quadro pode ser atribuído às graves desigualdades sociais e regionais que ainda prevalecem no país, quais sejam: a extrema concentração da terra, da riqueza e da renda; o abastecimento alimentar insuficiente em várias áreas rurais e urbanas do país; o inadequado controle de qualidade dos alimentos, que se consubstanciam em severas dificuldades de acesso a uma alimentação segura e nutricionalmente adequada, em nível domiciliar.

Mesmo com este quadro de insegurança alimentar, a análise de dados preliminares de estudo de abrangência nacional recente documenta que o estado nutricional da população infantil continua a apresentar melhorias, confirmando a tendência observada entre 1974 e 1989. Demonstra-se uma redução da prevalência da desnutrição, de 1989 a 1996, em torno de 30%, em todas as regiões (MONTEIRO, 1996). Tais processos são atribuídos, em parte, à melhoria da cobertura dos serviços de saúde, água e saneamento, e também às melhorias no sistema de comunicação.

No entanto, existem indicativos importantes de que deficiências por micronutrientes continuam a ter prevalências significativas

e que exigirão medidas concretas para debelá-las, especialmente em relação às deficiências de iodo, vitamina A e de ferro, cujo impacto sobre a população materno-infantil é importante (VALENTE, 1996a).

### **3.1. Programa de reajuste estrutural: estabilização da moeda, emprego, pobreza, e renda: a questão do acesso e do abastecimento alimentar urbano**

A economia brasileira vem passando por profundas alterações provocadas pelo programa de reajuste estrutural e sua adequação às novas normas liberalizadas do comércio internacional. Esta reestruturação baseada na necessidade de aumento da competitividade da atividade produtiva e de redução do tamanho e custo do Estado, ao mesmo tempo em que promoveu a estabilização da moeda tem provocado a quebra de empresas de todos os portes, reduzido o número de empregos disponíveis, levando a um aumento de desemprego e da atividade econômica informal. Este processo tem contribuído para o crescimento da marginalidade e da violência urbana e rural. Também tem contribuído para a desorganização do setor agrícola, levando a uma aceleração da expulsão-migração rumo às cidades de médio e grande porte que não possuem infra-estrutura urbana (água, esgoto, habitação etc.) social (educação e saúde) e econômica (oportunidades de emprego, abastecimento alimentar etc.) para absorvê-los e prover-lhe condições dignas de vida. Nas últimas cinco décadas, enquanto a população rural se manteve praticamente estável em torno de 30 milhões, a população urbana multiplicou-se por oito passando de 15 para cerca de 120 milhões.

De acordo com os dados da PNAD de 1995, houve uma melhoria nos indicadores econômicos no período de 1990 a 1995. A concentração de renda caiu no período com uma redução do percentual retido pelos 10% mais ricos (de 49,7% para 48,2%) e aumento da participação dos 20% mais pobres (de 2,7 para 3,3%) (IBGE, 1996).

O rendimento médio mensal aumentou em torno de 30%, de 1993 a 1995. Este aumento se repete nos diferentes níveis de renda, com percentuais variados. Para o grupo dos 10% com rendimentos mais baixos, a renda média mensal aumentou 100%, e no de 10 a 20, 50%, superando os níveis observados em 1986.

Estes aumentos têm, sem dúvida alguma, uma importância significativa para a melhoria da segurança alimentar dos 20% mais pobres da população. No entanto, é importante ressaltar que a concentração de renda e os níveis de remuneração destes grupos continuam inaceitavelmente baixos e incompatíveis com uma efetiva segurança alimentar e qualidade de vida, especialmente para os 10% mais pobres, onde o rendimento médio mensal em 1995 era de R\$ 48,00. Os 30% mais pobres continuam a ter rendimentos abaixo do salário mínimo oficial. São necessárias medidas enérgicas para acelerar a reversão deste quadro.

Ainda quanto ao acesso, continua deficiente o abastecimento alimentar de populações pobres, tanto na área urbana como na rural (VALENTE, 1995). Os pequenos varejos existentes nessas regiões geralmente cobram preços mais caros que os supermercados. Ao mesmo tempo, são limitadas as ações governamentais de abastecimento alimentar dirigidos a essas populações, apesar de experiências bem-sucedidas em algumas municipalidades.

### **3.2. Agricultura, produção e disponibilidade de alimentos**

E fundamental ampliar a produção nacional de alimentos, mesmo tendo em conta que as dificuldades de acesso continuam a ser o principal entrave à segurança alimentar no Brasil. Tal acréscimo, além de garantir a satisfação da demanda atual, pode ser exportado e promover a constituição de estoques reguladores, ao mesmo tempo em que pode viabilizar e consolidar a agricultura familiar, reduzindo a migração rural-urbana.

A produção dos principais produtos agrícolas, no Brasil, nos últimos dez anos (1985/86-1994/95), manteve tendência crescente. No entanto, a produção per capita de arroz e feijão apresentou tendência de crescente, devido ao apoio insuficiente dado aos pequenos e médios proprietários.

A política atual do governo brasileiro é a de buscar compatibilizar segurança alimentar e liberalização comercial. Assim, a disponibilidade suficiente de alimentos decorreria da capacidade de gerar uma oferta suficiente com base na produção doméstica e nas importações, em um ambiente de abertura econômica, requerendo, portanto, maior grau de eficiência e competitividade dos produtores nacionais.

O governo decidiu recorrer à agricultura como “âncora verde” do plano de estabilização da moeda, mantendo preços agrícolas estáveis à custa de importação de produtos subsidiados, enquanto negava subsídios aos agricultores nacionais. Isto redundou em redução da área plantada e da própria produção, deixando o país relativamente desarmado numa conjuntura internacional em que se reduzem os estoques de alimentos.

No entanto, o maior risco dessa política, no caso brasileiro, é o de se deixar os pequenos e médios produtores rurais à mercê das condições de extrema competitividade do mercado internacional, permeado por práticas comerciais desleais. Esta situação é agravada pela indefinição quanto a uma política que venha a substituir a de formação de estoques públicos de produtos agrícolas, antes ligada à compra de excedentes para garantia de preços aos agricultores.

### **3.3. Desenvolvimento rural e a questão agrária**

A pobreza no campo reflete o processo de extrema concentração de terra, a falta de apoio ao pequeno produtor e a lentidão na implementação da reforma agrária. Relatório recente do Incra/FAO constatou que, em 1994, 500 mil estabelecimentos

rurais patronais ocupavam 75% do total das terras, enquanto os 6,5 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar ocupavam os restantes 25% (GUANZIROLI, 1994).

A grande maioria dos estabelecimentos subfamiliares (2,5 milhões de propriedades ocupando 1% da terra) não sobreviverão sem apoio estatal que garanta a possibilidade de ampliação da terra cultivada e melhoria das condições de plantio e comercialização. O mesmo pode ser dito para os outros 4 milhões de estabelecimentos de transição e consolidados que dificilmente conseguirão, sem apoio, enfrentar as duras condições de competitividade crescente do mercado, especialmente com a total liberalização das importações prevista na Rodada Uruguaí do GATT.

São 4,8 milhões de famílias rurais vivendo na mais profunda miséria (MRE, 1996), incluindo agricultores familiares, as mais de 400 mil famílias já assentadas, as centenas de milhares de famílias sem terra e os milhões de trabalhadores rurais.

A agricultura brasileira vem gerando cada vez menos ocupações produtivas. Segundo a PNAD de 1995, a população economicamente ativa na área rural diminuiu em 300 mil pessoas no período de 1992 a 1995, o que reflete a continuidade do processo de expulsão (IBGE, 1996).

A intensificação recente do processo de reforma agrária, com a criação do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, não terá o impacto desejado se não for acompanhada de medidas efetivas de apoio à agricultura familiar, previstas no Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf). A taxa de expulsão continuará a exceder o ritmo de assentamento em torno de 50 mil famílias ao ano proposto pelo governo atual.

### **3.4. A questão da qualidade dos alimentos e a segurança alimentar e nutricional**

Um dos componentes fundamentais da segurança alimentar é a qualidade dos alimentos ingeridos do ponto de vista nutricional, higiênico, biológico, tecnológico e da ausência de produtos nocivos à saúde (agrotóxicos, hormônios, aditivos etc.).

Grande parte das mortes por diarreia em crianças menores de um ano decorrem de ingestão de alimentos contaminados. Além disto, vem aumentando o consumo de alimentos preparados fora do domicílio por parte da população como um todo, muitos deles sendo feitos junto a fornecedores de alimentos ambulantes ou de pequeno porte, com condições precárias de higiene.

Ao mesmo tempo, o processo de urbanização acelerada tem promovido hábitos alimentares e estilos de vida inadequados, que, por sua vez, vem induzindo a altas prevalências de sobrepeso e obesidade, com aumento correlato de doenças crônico-degenerativas associadas à alimentação inadequada (hipertensão arterial, doenças cardiovasculares, Diabetes mellitus, cânceres, dislipidemias, osteoartroses etc.), que hoje já se constituem em um problema prioritário de saúde pública e de segurança alimentar, inclusive no grupo de crianças e adolescentes.

## **4. Avanços, retrocessos e obstáculos na caminhada pela segurança alimentar e nutricional**

Nas últimas duas décadas, a sociedade brasileira tem dado passos importantes em sua progressiva democratização. O intenso processo de mobilização e reorganização de vários setores da sociedade civil, seja em nível do movimento sindical, de partidos políticos ou de outras formas organizativas, colocou em cena novos atores políticos. A sociedade brasileira amadureceu. Se avançamos

na democratização política, ainda estamos engatinhando na democratização da esfera econômica e social.

De movimentos essencialmente reivindicatórios, a sociedade civil organizada tem passado para uma fase propositiva e de questionamento ético profundo, não só do papel e funcionamento do Estado, em suas várias instâncias e níveis, como de suas próprias formas de organização e de seu papel no processo de construção de cidadania e superação das desigualdades socioeconômicas prevalentes em nossa sociedade. Tal processo, no entanto, enfrenta resistências profundas enraizadas na cultura popular e institucional. Ainda vivemos uma cultura do privilégio e da prevalência do direito individual sobre o coletivo.

No bojo deste processo, e frente ao agravamento da exclusão social e econômica e suas sequelas, como a fome, a miséria e a violência, o acúmulo do debate e de mobilização da sociedade civil conseguiu colocar, pela primeira vez na história do Brasil, estes temas na agenda política da sociedade e do próprio governo federal, no início da década de 1990.

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar pelo governo Itamar, em 1993, e o seu papel no avanço da discussão do tema somente podem ser entendidos se inseridos na intensa mobilização da sociedade civil e, especialmente, da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que chegou a envolver mais de 30 milhões de brasileiros em suas atividades e conta até hoje com a legitimação e o apoio da maioria da população.

A experiência do Consea representou dois aspectos fundamentalmente positivos:

1. o reconhecimento da centralidade do enfrentamento da fome e da miséria na agenda política brasileira, tanto por parte da sociedade civil como por parte do governo;
2. uma experiência de efetiva parceria entre sociedade civil e governo para o enfrentamento da questão.

A parceria se refletia objetivamente na composição do Conselho, com 21 representantes da sociedade civil, em sua maioria indicados pelo Movimento pela Ética na Política, e dez ministros de Estado, bem como no fato de ter em sua presidência um representante da sociedade civil, também por ela indicado.

O funcionamento do Consea, nesta tênue área de intercessão entre sociedade civil e governo, contando com a força da mobilização da Ação da Cidadania, possibilitou, ao mesmo tempo, um grau inédito de independência em relação ao poder do Estado.

Esta condição permitiu que o Conselho cumprisse um importante papel de fiscalização das ações governamentais, de proposição de mecanismos de articulação, de defesa e promoção da descentralização, de defesa da alocação e execução do orçamento de programas prioritários para o combate à fome e à exclusão, além de se constituir em um espaço privilegiado de debate sobre a conceituação e a abrangência das ações necessárias à garantia da segurança alimentar e nutricional para todos os brasileiros.

Tendo como pano de fundo o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a agenda da Ação da Cidadania, o Consea definiu como suas prioridades a geração de emprego e renda, a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais, o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, Prodea) e a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Uma das grandes limitações do Consea foi que as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar da população, um reflexo do ainda insuficiente poder de barganha da sociedade civil para negociar sua agenda de forma completa e da correlação de forças dentro do governo Itamar.

#### 4.1. Extinção do Consea e criação do Conselho do Comunidade Solidária

A extinção do Consea se insere na correlação política de forças estabelecida na eleição do novo governo. A vitória expressiva da aliança entre setores conservadores e de centro, alicerçada sobre o sucesso do plano de estabilização da moeda, se deu mediante a exclusão de uma parcela importante da sociedade civil organizada, profundamente comprometida com a Ação da Cidadania, e parceira do governo no Consea.

Nesse contexto, o novo governo não se viu obrigado a respeitar compromissos assumidos no período pré e pós-eleitoral, no sentido de dar continuidade ao trabalho de parceria no Consea. Preferiu extinguir o organismo por decreto, excluindo parte significativa dos parceiros da sociedade civil que compunham o Consea do processo de negociação, visando criar o novo Conselho do Comunidade Solidária.

Este Conselho, aparentemente com a mesma composição, dentro da nova correlação de forças, passa a ser efetivamente um organismo governamental de consulta, tendo sua presidência exercida por pessoa de escolha do presidente da República, no caso a dra. Ruth Cardoso. Ao mesmo tempo, perde-se o foco no tema da segurança alimentar, diluindo-se entre outros da maior importância, relacionados com o processo de exclusão econômica e social, e fragmenta-se uma vez mais a discussão da segurança alimentar em vários de seus componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, criança etc.) ou seja, mantém-se a forma e altera-se o conteúdo.

Deixa de haver o esforço de parceria entre atores com interesses claramente diferentes e constitui-se um legítimo organismo de consulta à sociedade civil, com parceiros cuidadosamente escolhidos.

No entanto, o aprendizado com os avanços e dificuldades enfrentados pelo Consea contribuíram para que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso entendesse a importância de dar continuidade à experiência de coordenação ou articulação de políticas públicas dirigidas ao enfrentamento da fome e da miséria no país.

Nos últimos dois anos, setores da sociedade civil, dentro e fora do Conselho do Comunidade Solidária, em parceria com técnicos do Governo comprometidos com a defesa da segurança alimentar e nutricional, conseguiram reintroduzir o tema na pauta de discussões do Conselho, após a sua reorganização em junho de 1996, inclusive com a criação de um comitê setorial específico.

Em outubro de 1996, este comitê promoveu um amplo processo de interlocução política com a sociedade civil e atores governamentais, onde foi estabelecida uma série de consensos, ações e encaminhamentos para enfrentar os problemas relacionados com o tema (IPEA, 1996b). Nesse documento, os consensos aprovados definem que a segurança alimentar e nutricional:

1. é conceituada conforme o conceito abrangente definido pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA, 1994a);
2. deve ser um dos eixos articuladores de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o combate à exclusão social e à promoção da vida;
3. exige intensa articulação entre os diversos órgãos governamentais e não-governamentais, tanto na elaboração, quanto na execução e na fiscalização das políticas, normas e programas;
4. exige que a disponibilidade de alimentos seja suficiente e acessível para atender às necessidades de consumo de toda a população;

5. requer a estabilidade do sistema agroalimentar, evitando flutuações na oferta e na demanda que ameacem o atendimento das necessidades alimentares;
6. exige que o sistema agroalimentar deve ser sustentável, de modo a preservar os recursos naturais e a disponibilidade de alimentos, tanto para a geração atual quanto para as futuras;
7. requer que no plano internacional sejam defendidos mecanismos de regulação que coíbam práticas desleais de comércio, estimuladas as agriculturas nacionais e instrumentos internacionais que aumentem a disponibilidade de alimentos;
8. demanda estímulo às linhas de pesquisa sobre tecnologias que articulem incrementos de produtividade e redução de desperdícios com o aperfeiçoamento do manejo de recursos naturais, respeitando o conhecimento local e estimulando o aproveitamento e a preservação da biodiversidade;
9. implica tornar disponíveis a todos alimentos seguros e de qualidade, que satisfaçam suas necessidades nutricionais, seus hábitos e práticas alimentares culturalmente construídos e que promovam uma vida ativa e saudável;
10. deve incluir ações diretamente relacionadas à promoção da saúde. Inclui a prevenção de doenças causadas por uma alimentação qualitativa ou quantitativamente inadequadas e programas de assistência alimentar para grupos social e nutricionalmente vulneráveis;
11. exige a disponibilidade e o acesso a informações sobre todos os seus pressupostos e requisitos, políticas e programas, instrumentos e procedimentos;
12. deve se concretizar no nível domiciliar ou no espaço doméstico, exigindo, para tal, um conjunto de políticas articuladas e convergentes, orientadas pela análise de indicadores sociais.

No mesmo documento estão arroladas mais de 40 propostas de encaminhamento aprovadas por consenso entre governo e sociedade civil, incluindo dez propostas relativas a ações já em andamento ou em fase final de programação; oito ações que devem ser implementadas por organismos governamentais ou não-governamentais; e treze propostas que exigem parcerias mais abrangentes ou que merecem um debate prévio aprofundado sobre sua viabilidade ou oportunidade.

Do ponto de vista da sociedade civil, para a abordagem abrangente da questão da segurança alimentar e nutricional, é fundamental que se agregue a esses consensos os já estabelecidos quanto à questão agrária (política de desenvolvimento rural, articulação estatal, agilização da estrutura burocrático-administrativa, alocação e liberação oportuna dos recursos financeiros, atualização da legislação e agilização dos processos jurídicos, desenvolvimento dos assentamentos e parcerias com a sociedade), à geração e de emprego e renda e à criança, já abordados por outros comitês setoriais do Conselho (IPEA, 1996a).

Apesar do esforço desenvolvido pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, todo o processo de interlocução em nível federal tem tido resultados práticos bem limitados, especialmente porque isto ainda não se consubstanciou, como no governo anterior, em um conjunto de programas e medidas que componham uma efetiva estratégia de desenvolvimento social e articulem medidas da área econômica com a social.

Ao mesmo tempo, o processo de descentralização e articulação programática encontra fortes resistências no poder público estadual e local e nas práticas clientelistas e eleitoreiras das forças políticas hegemônicas locais. Neste contexto, programas sociais de importância, como o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), Programa de Combate à Desnutrição e a Merenda Escolar continuam a ser instrumentalizados no sentido de manter politicamente cativas e submissas as famílias beneficiárias.

Além dos citados anteriormente, podemos identificar os seguintes obstáculos institucionais ao fortalecimento da segurança alimentar no Brasil:

1. resistência da área econômica e de planejamento contra a adoção e alocação de recursos para uma estratégia de desenvolvimento social que permita reduzir as desigualdades no país como forma inclusive de potencializar o desenvolvimento econômico sustentável;
2. descaso das autoridades da área econômica em relação ao impacto social de medidas econômicas adotadas na esfera nacional e internacional;
3. total falta de prioridade em relação ao arcabouço institucional do governo federal responsável pela coordenação de ações, políticas e programas na área de alimentação e nutrição, levando ao progressivo desmantelamento e desarticulação técnica e administrativa da área;
4. falta de regulação estatal sobre os interesses do setor financeiro que emperram o processo de implementação de programas que dependem de sua intermediação, como no caso da concessão de empréstimos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
5. hegemonia de visões corporativas e localistas no Congresso Nacional que impede a alocação de recursos orçamentários com base em prioridades técnicas e critérios de gravidade da crise social;
6. a lentidão da máquina burocrática do Estado que necessita urgentemente de reestruturação e modernização de procedimentos e cultura;
7. a inexistência de instrumentos que viabilizem o estabelecimento de mecanismos concretos de parceria entre sociedade civil a governo, respeitando a autonomia e características dos diferentes parceiros.

O fundamental processo de participação popular, apesar de crescente e estimulado, ainda é limitado, seja pela interferência do poder político local, seja pela própria insuficiência organizativa da sociedade civil. Tal situação reflete a longa história de exclusão social e econômica de parcelas significativas da população brasileira, especialmente no que se refere ao acesso à educação, à informação e aos recursos produtivos ou empregos que garantam a construção de um mínimo de autonomia para o ser humano.

A superação desta situação exige ações governamentais que garantam acesso a estes direitos básicos, mas também exige ações de parceria entre atores da sociedade civil que construam pontes entre setores incluídos e excluídos, potencializando o processo de inserção social, econômica e política dessas parcelas excluídas. Este é um grande desafio que se coloca para todos nós.

Todas as conquistas obtidas em termos de consensos estabelecidos, de espaços de negociação junto ao Estado e mesmo de aceleração na implementação de ações, políticas e programas necessários à garantia da segurança alimentar e nutricional têm sido resultado do crescente processo de conscientização, amadurecimento, mobilização, organização e articulação de diferentes setores da sociedade civil em torno de bandeiras consensuais que incorporam interesses dos vários setores, mas superam interesses setoriais e corporativos.

O fortalecimento da parceria entre governo e sociedade neste momento da história brasileira encontra-se ameaçado por certo grau de arrogância das autoridades governamentais federais, que, assentados sobre os louros de um apoio significativo ao plano de estabilização econômica, vêm menosprezando a importância da diversidade, do fortalecimento da organização social e do papel da parceria com a sociedade para a necessária correção de rumos e construção de um novo projeto efetivamente nacional.

A crise social se aprofunda, expressando-se no desemprego, na crescente apartação social, na violência urbana e na profunda

crise de valores e de legitimidade por que passam as várias instituições como o Legislativo, o Judiciário, a polícia e os próprios políticos como um todo.

Devemos buscar avançar em direção à construção de uma agenda social mínima que possa ser consensualmente assumida pela sociedade brasileira, mobilizando todos os recursos existentes para o enfrentamento e superação de alguns carecimentos básicos das populações excluídas e setores menos favorecidos da sociedade. Tal agenda, para ser vitoriosa, terá que incluir itens de renúncia a privilégios e de renovação das várias instituições hoje desacreditadas pelo conjunto da sociedade.

Quaisquer novos avanços em termos da superação dos obstáculos identificados acima dependerão da capacidade de articulação dos variados interesses existentes dentro da sociedade civil em torno de propostas concretas rumo à construção de uma sociedade mais equitativa, justa e sustentável, que tenha como um dos seus eixos centrais a satisfação do direito humano básico a uma alimentação de qualidade.

## **5. Aprofundamento da articulação da sociedade civil nacional em direção à segurança alimentar e nutricional**

A constituição da Ação da Cidadania e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar representaram passos importantes para a organização da sociedade civil em relação ao tema. Tal processo foi ampliado e consolidado durante a preparação do documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996.

O Brasil foi representado no Fórum Global de ONGs sobre segurança alimentar como a maior delegação vinda de fora da Europa. Desse processo surgiu uma maior articulação dos diferentes setores sociais envolvidos com a questão. No ano de 1997, existe a proposta de realização de um encontro nacional para avaliar

os desdobramentos ocorridos desde a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e definir estratégias de atuação conjunta rumo à efetivação do que já foi proposto e intensificar a atuação independente da sociedade civil em relação ao tema.

Tal articulação se propõe a fortalecer o trabalho conjunto entre movimentos de trabalhadores rurais e urbanos com o de associações profissionais relacionadas ao tema, organizações não-governamentais, além de organismos de defesa do consumidor. Hoje, abre-se a perspectiva concreta de ampliar esta articulação para incluir representantes de parcelas do setor empresarial, que até o momento vinham participando marginalmente no processo.

A sociedade civil precisa otimizar sua articulação para poder dar conta de associar diferentes níveis de atuação:

1. estabelecer canais de reivindicação e, ao mesmo tempo, abrir e ocupar espaços de participação já existentes no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas;
2. proceder ao trabalho de proposição, acompanhamento e avaliação do processo de implementação de ações, programa e políticas públicas na área, junto a diferentes setores do governo;
3. pressionar o Legislativo para a aprovação de leis relacionadas ao assunto;
4. desenvolver mobilizações conjuntas em relação a temas-chaves da agenda comum;
5. desenvolver um processo de capacitação de setores da sociedade civil para o exercício da cidadania, estimulando a participação no processo político;
6. articular iniciativas autônomas da sociedade civil que possam servir de exemplos concretos de promoção da segurança alimentar e nutricional, em nível de diferentes localidades;

7. fortalecer a autonomia da sociedade civil, capacitando-a para o processo de interlocução com as autoridades governamentais;
8. desenvolver propostas concretas de mecanismos de construção de parcerias entre atores da sociedade civil e organismos governamentais que preservem e respeitem a independência, a autonomia e a diversidade entre os diferentes atores.

Tal trabalho somente terá efetividade se for desenvolvido de forma articulada com um processo de ampliação do debate sobre dois temas fulcrais:

1. o direito à alimentação como um direito humano básico e
2. a impossibilidade ética e moral de aceitarmos conviver com a existência da fome e da exclusão em um país com tanta riqueza como o Brasil.

Uma agenda mínima de segurança alimentar e nutricional, atualizada em relação à originalmente proposta pelo Consea, em 1994, tem que, resgatando de forma mais integral os resultados da I CNSA, incluir minimamente os seguintes aspectos, distribuídos em quatro grandes eixos de diretrizes básicas:

- I. Garantia do direito à alimentação adequada para todos os habitantes como um direito humano básico:
  - a. reconhecimento do direito na Constituição;
  - b. regulamentação em legislação específica e
  - c. promulgação de um Código Brasileiro de Conduta sobre o Direito à Alimentação adequada aplicável a todos os atores sociais.

II. Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar:

a. promoção do desenvolvimento rural integrado e sustentável

- o acesso à terra e condições para nela produzir;
- consolidação e apoio à agricultura familiar;
- melhoria da qualidade de vida na área rural;
- estímulo à produção de alimentos básicos;
- promoção da agricultura ecológica sustentável.

b. desenvolvimento de modelos alternativos de geração de renda e ocupações produtivas:

- estímulo a criação de fortalecimento de pequenas empresas urbanas e rurais;
- estímulo ao associativismo e ao cooperativismo;
- capacitação profissional, gerencial e administrativa de trabalhadores e microempresários;
- apoio a iniciativas de crédito popular.

c. promoção de política de abastecimento alimentar popular em áreas urbanas:

- iniciativas de garantia da renda mínima (Campinas — Renda Mínima; Brasília — Bolsa-escola; Feira de Santana, Brasília - Cesta da Cidadania etc.);
- agricultura urbana;
- abastecimento alimentar a preços justos para áreas de baixa renda, articulando o produtor a pequenos varejistas e consumidor.

III. Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados:

a. programas alimentares e nutricionais dirigidos a grupos populacionais social e nutricionalmente vulneráveis:

- descentralização do programa de recuperação de crianças e gestantes desnutridas;
  - Programa Nacional de Distribuição de Alimentos (Prodea);
  - Programa Nacional de Alimentação Escolar;
  - programas especiais de erradicação de distúrbios nutricionais causados por carências de micronutrientes;
  - outros programas dirigidos a trabalhadores, desempregados, idosos, enfermos e pessoas institucionalizadas.
- b. desenvolvimento de parceria entre sociedade civil e poder público, visando a implementação de iniciativas de contrapartida social por parte de todos os beneficiários em situação de exclusão em condições de desenvolver atividades produtivas, como um mecanismo de construção de cidadania e alavancamento de desenvolvimento humano local.

IV. Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis:

- vigilância e controle de qualidade dos alimentos em todos os pontos da cadeia alimentar, desde a roça até os locais de consumo (domicílio, restaurantes, bares, ambulantes etc.), passando pelos locais de produção e comercialização;
- direito de acesso à informação sobre a composição dos alimentos, prazos de validade etc.;
- fornecimento regular de informações sobre hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis;
- estímulo e criação de oportunidades de acesso a programas supervisionados de atividades físicas a todos os cidadãos.

## **6. Aprofundamento da articulação da sociedade civil Internacional em direção à segurança alimentar e nutricional**

Apesar do pouco tempo de preparação para a cúpula, o processo de participação da sociedade civil foi bastante intenso e fez com que diversos setores dela, envolvidos com diferentes aspectos da questão da alimentação e nutrição, buscassem construir estratégias e um elenco de propostas consensuais frente ao tema.

Neste processo romperam-se algumas barreiras históricas, abrindo-se espaço para a participação mais direta de setores da sociedade civil normalmente excluídos do processo de discussão na FAO e sobre o tema da segurança alimentar. Participaram ONGs nacionais e internacionais, movimentos organizados de trabalhadores rurais e urbanos, movimentos de pequenos produtores rurais, movimentos pela agricultura sustentável, movimentos de mulheres, grupos de proteção ao consumidor, grupos ligados à nutrição, entre outros.

O processo possibilitou também o contato das delegações de ONGs com representantes governamentais em vários momentos do processo, fazendo com que algumas das preocupações centrais da sociedade civil acabassem por ser incorporadas ao documento, mesmo que de forma diluída.

A declaração política e o plano de ação não representaram o acúmulo de debate e consenso entre organizações da sociedade civil, mas teriam sido piores sem a pressão e a contribuição continuada das representações da sociedade civil mundial. Os documentos abrem algumas brechas que permitem avanços, especialmente no que tange aos seguintes temas:

1. o direito à alimentação enquanto direito humano, com o compromisso assumido de formação de um código ou convenção internacional sobre o tema nos próximos anos;

2. a perspectiva concreta de ampliação da participação da sociedade civil no processo de acompanhamento da implementação do plano de ação, tanto em nível nacional como mundial;
3. a implantação de mapas de vulnerabilidade à insegurança alimentar (mapa da fome) em todos os países, como parte dos planos de ação nacionais e base para o planejamento, acompanhamento e avaliação de ações;
4. o lançamento da campanha Alimentos para Todos, com grande ênfase em seu caráter nacional e de parceria entre organismos internacionais, governo e sociedade civil.

## **7. O fórum mundial de ONGs sobre segurança alimentar**

Se a cúpula mundial de alimentação não foi representativa, o Fórum Mundial de ONGs, apesar da falta de recursos e exiguidade de tempo para sua preparação, acabou sendo um evento com alta representatividade e importante para a articulação das organizações da sociedade civil global em torno do tema da segurança alimentar. Foi muito mais que um fórum de ONGs; foi um fórum das organizações populares e de todas as organizações civis interessadas na promoção da segurança alimentar e nutricional e da vida.

Dificuldades operacionais, organizativas e mesmo políticas não conseguiram tirar o brilho do conagraçamento dos povos, das etnias e dos seres humanos de todo o globo, verdadeiramente unidos em torno da bandeira do fim da fome e da miséria.

Foi uma oportunidade para a troca de experiências, para ouvirmos o relato das dificuldades, das lutas, das derrotas e vitórias de grupos e comunidades no sentido de buscar preservar sua identidade frente a um processo acelerado e impiedoso de globalização das relações econômicas capitalistas com a devastação de culturas e modos de vida de povos e países inteiros, seja no Leste europeu.

O Fórum também serviu para que pudéssemos conhecer melhor nossas fraquezas, bem como alguns dos rostos com que se apresenta a estrutura internacional de poder com que estamos lidando, profundamente comprometida com os interesses das corporações multinacionais e dos países industrializados avançados, onde estes grupos econômicos estão localizados.

A globalização da economia traz consigo a globalização da exploração, da miséria e da fome, que são vividas por pessoas e grupos humanos em nível local, com nomes e rostos, sem que nenhum governo ou outra instituição pública ou privada assuma a responsabilidade pela situação ou mesmo por sua solução. A miséria e a fome são vistas como parte intrínseca do processo com a qual temos que conviver. Os governos culpam os organismos internacionais ou outros governos por sua existência e vice-versa. E os pobres sem causa continuam a morrer por razões concretas: fome, doenças e violência.

Anda na moda afirmar que a história acabou. O que se quer na realidade é que esqueçamos a história do colonialismo, da exploração econômica e do vandalismo contra culturas nativas. Com base no “fim da história”, os países desenvolvidos se esqueceram de que se comprometeram a aportar 0,7% de seu produto interno bruto (PIB) para ajudar no desenvolvimento. Esta medida foi concebida com o objetivo de criar o mínimo de condições para que a maior parte das economias de países periféricos sejam capazes de competir no mercado internacional contra economias eficientes e tecnicamente avançadas, construídas com os recursos obtidos a partir do longo processo de exploração colonial, econômica e financeira.

Avanços são possíveis, mas exigirão um aprofundamento no nível de articulação da sociedade civil global, permitindo uma agilização na difusão de informações e também uma concentração de energias em alguns temas centrais que nos garantam força suficiente para interferir no rumo das políticas globais, seja por meio de nossa atuação em nível global, nível local ou nacional. Nossas

ações locais tem que ser subsidiadas e articuladas por e com uma ação pensada globalmente. Mais do que nunca vale a máxima de Lennon: “Agir localmente e pensar globalmente”.

Temos conseguido aprender a articular o processo de luta e mobilizações com o processo de negociação e parcerias com organismos governamentais. O mesmo é possível em nível global. Basta que encontremos os interlocutores adequados e nos organizemos e preparemos para a tarefa.

## **8. Construindo o futuro**

Entre os resultados mais positivos do Fórum está a conscientização da maioria de seus participantes quanto à necessidade de inserir a luta pela segurança alimentar e nutricional no seio do processo de construção de um novo paradigma de desenvolvimento que tenha no seu centro a qualidade de vida humana, e não o mero “crescimento econômico”.

Todos os paradigmas até hoje utilizados pelo ser humano valorizaram mais os fins que os meios. Assim, prefere-se produzir coisas a qualquer custo, mesmo que pessoas morram, ou que estejamos destruindo a nossa própria qualidade de vida ou de nossos descendentes. A fome, a exploração econômica e social do semelhante, o uso indiscriminado de recursos naturais não renováveis, a destruição das relações harmônicas com o ambiente, a colocação do lucro acima de tudo, são todos parte do mesmo paradigma tradicional desenvolvimentista.

As atividades de seguimento dos resultados da Cúpula Mundial de Alimentação apontam para a necessidade de articulá-lo com o seguimento da Conferência Internacional de Nutrição (FAO/OMS, 1992) e da Conferência Internacional contra a Fome e a Pobreza (IFAD).

As organizações da sociedade civil global não devem cair na armadilha de dividir a abordagem do tema da segurança alimentar

segundo os mandatos das organizações internacionais. A FAO lida com alimento, a OMC com comércio, a OMS com a saúde, e o Unicef com a criança. Mas quem lida com a saúde, a nutrição e a dignidade da vida da população? Estas organizações hoje representam o que mais próximo temos de um organismo governante em nível global. A sociedade civil tem que pressioná-las para que abordem essas temáticas em seu contexto humano integral, incorporando suas ações em uma abordagem orientada para as pessoas e para a resolução de problemas, e não de forma compartimentalizada.

Alguns dos eixos principais de articulação já definidos são:

1. elaboração de um código de conduta sobre o direito humano básico à alimentação, que incorpore todos os condicionantes de uma alimentação adequada de qualidade, buscando interferir no esforço similar em curso entre a FAO e o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU;
2. estabelecimento de uma convenção global de soberania e segurança alimentar;
3. preparação para a revisão dos acordos da Organização Mundial de Comércio, prevista para 1999, garantindo mecanismos de proteção das agriculturas nacionais e da pequena produção familiar;
4. fortalecer a participação da sociedade civil junto aos organismos internacionais decisórios sobre o tema;
5. buscar o fortalecimento da articulação internacional da sociedade civil, trabalhando rumo à construção de um fórum global permanente sobre segurança alimentar e nutricional sustentável.

Sem dúvida nenhuma se coloca a necessidade de criação de mecanismos internacionais que possibilitem a articulação de todas as iniciativas já em andamento e garantam um nível adequado de informação para todos os setores da sociedade civil em nível global.

Estes mecanismos estão em fase de construção e a contribuição da sociedade civil brasileira poderá ser decisiva no processo, tendo em vista a rica história brasileira de mobilização social e articulação da sociedade civil nas últimas décadas.

## **Bibliografia**

CONSEA — Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório final. Brasília, Consea e Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, julho, 1994a.

CONSEA. Diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar: as dez prioridades. Brasília, Consea, 1994b.

CRUSIUS, Y. R. (coord.). Plano de combate à fome e à miséria. Princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília, IPEA, 1993.

DRÊZE, J. & SEN, A. Hunger and public action. Oxford, Clarendon Press, 1989. FAO/OMS. Informe final de la Conferencia Internacional sobre Nutrición. Roma, 1992.

GUANZIROLLI, C. H. (coord). Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Versão resumida do relatório final do Projeto UTF/BBA/036. Brasília, FAO/Incrá, nov., 1994.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD. Síntese dos Indicadores. Rio de Janeiro, IBGE, 1996.

IPEA. “Segurança alimentar e nutricional no Brasil”. Cadernos Comunidade Solidária, v.2, Brasília, Ipea, 1996a. “A reforma agrária no Brasil”. Cadernos Comunidade Solidária, v.1, Brasília, Ipea, 1996.

KRACHT, U. & HUQ, M. "Realizing the right to food and nutrition through public and private action", *Food Policy*, v.21, n.1, March, 1996, p.73-83.

LEHMAN, K. "Once a generation: The search for Universal Food Security". Nov., 1996 (comunicação pessoal).

LULA DA SILVA, L. L.; GOMES, J.; MALUF, R.; ESCÓRCIO, J. R. & VALENTE, F. L. S. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

MONTEIRO, C. A. *O panorama da nutrição infantil nos anos 90*. Brasília, Unicef, 1996.

MRE. *Relatório Nacional Brasileiro — Cúpula Mundial de Alimentação*, Roma, 1996. Brasília, MRE, 1996.

PELIANO, A. M. (coord.). "O mapa da fome: Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar", Documento de Política, n.14, Brasília. Ipea, 1993a.

----- . "O mapa da fome II: Informações sobre a indigência por municípios da federação". Documento de Política, nº 15, Brasília, Ipea, 1993b.

----- . "O mapa da fome III: Indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)", Documento de Política. - 17, Brasília, Ipea, 1993c.

SEN, A. *Poverty and famines*. Oxford, Oxford University Press.

VALENTE, F. (rei.). *Oficina de trabalho sobre a inserção de componentes de segurança alimentar e nutricional nas políticas governamentais. Relatório preliminar*. Brasília, FAO/Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, 1995.

VALENTE, F. L. S. Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia nacional de desenvolvimento. Relatório final TCP/BRA/4453. Brasília, FAO, 1996a.

----- . Panorama da segurança alimentar infantil nos anos 90. Brasília, 1996b (aguardando publicação pelo Unicef/IBGE).

----- . "World food summit misses the mark". The Contemporary, v.8, n.1, Nova York, jan., 1997, p.8-10.

# 3

## **Contribuição para o relatório da Sociedade Civil brasileira sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

Flavio Luiz Schieck Valente

“O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 1996).

“Em uma definição mais detalhada, o direito à alimentação é considerado como um Direito Humano Básico, sem o qual não há direito à vida, não há cidadania, não há direito à humanidade, isto é, o direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pelo gênero humano. As pessoas necessitam de alimento apropriado, no sentido quantitativo. No entanto, isto não é suficiente. Para o ser humano alimentar-se, o ato é ligado à tradição, vida familiar, amizade e celebrações coletivas. Quando comendo com amigos, com a família, comendo pratos de sua infância e de sua cultura, indivíduos renovam-se a si mesmos além do aspecto físico, fortalecendo a sua saúde física e mental, assim como a sua auto-estima” (VALENTE et alii, 1999).

O Brasil vem apresentando uma evolução positiva nos últimos dez anos em relação à melhoria da situação alimentar e nutricional de sua população. No entanto, somente a partir de 1993, com o surgimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, e com a criação do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) é que sociedade civil e governo, pela primeira vez na história do Brasil, estabeleceram como prioritário o combate à fome na agenda política da nação. Neste contexto, o direito humano à alimentação, inserido na indivisibilidade dos direitos humanos, passa a ser discutido, ainda que timidamente. Somente com o processo nacional de preparação da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, é que a discussão mais efetiva de como as políticas públicas afetam a realização do direito humano à alimentação passa a ser desenvolvida entre a sociedade civil e o governo brasileiro, levando à elaboração do Relatório Nacional para a Cúpula (MRE, 1996).

No processo de seguimento da Cúpula, é com o fortalecimento do Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional da sociedade civil, em parceria com organismos governamentais federais — como a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, Ministério da Saúde —, que se consolidam os primeiros avanços no sentido de incorporar o quadro de referência de direitos humanos às políticas públicas. Um exemplo desse esforço é a Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999 (MS, 1999). Um relato detalhado deste processo é feito no estudo de caso apresentado pelo governo brasileiro em Genebra, em 1999, em simpósio promovido pelo subcomitê de nutrição do Comitê de Coordenação Administrativa da ONU, em parceria com o Alto Comissariado de direitos humanos da ONU (VALENTE et alii, 1999). De novembro de 1998 até o momento, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, em parceria com a sociedade civil e os governos estaduais de pelo menos dez estados brasileiros, vem articulando a construção de fóruns estaduais e conselhos de

segurança alimentar e nutricional estaduais, com a participação de governo e sociedade civil. O objetivo central desses conselhos é o de garantir que um dos eixos estratégicos das políticas públicas econômicas e sociais, em nível estadual, seja o de combater a fome e a exclusão social, promovendo o direito humano à alimentação para todos (FBSAN, 1999).

Uma revisão e atualização do Mapa da Fome, desenvolvido pelo Ipea e Cepal, recentemente tornado público, aponta para uma redução significativa no número de pessoas vivendo abaixo do nível de indigência, de 1990 a 1996 (1990: 33.002.648 pessoas; 1993: 29.737.091; 1995: 23.515.136 e 1996: 21.352.479). Esta redução foi mais pronunciada nas áreas urbanas do que nas rurais, sendo que em 1996, 45,8% dos indigentes estavam na área rural e 20,48% nas regiões metropolitanas. Assim, eram mais de 21 milhões de pessoas, em 1996, cuja renda não cobria sequer o custo de uma alimentação capaz de suprir as necessidades nutricionais básicas (ÁRIAS, 1999). Esta é uma população em alto risco de insegurança alimentar.

No mesmo período, a população abaixo do nível de pobreza caiu de 67.533.576 (48% da população) para 55.032.912 (35,6%) (ÁRIAS, 1999, p.2). Outros estudos, baseados em perfil de consumo, desenvolvidos em várias cidades brasileiras, mostram que esta população de 55 milhões, em 1996, também se encontrava em risco de insegurança alimentar, seja do ponto de vista energético, seja do ponto de vista de consumo insuficiente de uma série de macro e micronutrientes, como o ferro, a vitamina B 12, a vitamina A e o cálcio, com grande impacto sobre a morbidade e mortalidade, tanto de crianças como de adultos (GALEAZZI, 1997).

Apesar de toda esta melhoria no quadro alimentar e nutricional, e do avanço na consciência da sociedade e dos governos federal e estaduais sobre a importância da realização do direito humano à alimentação para todos, o desafio que se coloca à nossa frente ainda é imenso. Segundo dados do Ministério da Saúde, o Brasil tem uma mortalidade infantil estimada em 37 por mil nascidos vivos, tendo 55% destes óbitos a desnutrição como causa principal ou associada

(MS, 1999). Isto significa que cerca de 57 mil crianças menores de um ano morrem por ano em decorrência de não ter seu direito humano à alimentação garantido. Isto sem contar que cerca de 1 milhão de crianças nascidas (aproximadamente um terço do total de nascimentos) a cada ano no Brasil não tem registrado nem seu nascimento nem seu eventual óbito. Uma correção deste sub-registro provavelmente demonstrará uma situação ainda mais grave, na medida em que são os filhos da população excluída que não são registrados e têm mais risco de morrer precocemente.

Na última década vem sendo implantado o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) em todo o Brasil, sob a coordenação do Ministério da Saúde. Este sistema tem por objetivo acompanhar a curva de crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 59 meses na rede pública de saúde. O Sistema tanto pode ser usado epidemiologicamente, para definir áreas com maior incidência de desnutrição, como pode ser utilizado para tratamento de crianças identificadas como desnutridas. O Sisvan ainda não está implantado nacionalmente, mas já começa a produzir resultados importantes em alguns estados. Mesmo levando-se em conta possíveis distorções devido a avaliações repetidas da mesma criança, dados de Minas Gerais apontam para prevalência de desnutrição (segundo critério de peso para idade) variando de 13% a 48% em diferentes regiões do estado com uma estimativa de que 100 mil crianças estariam desnutridas no estado, em 1999 (20%) (SISVAN-CONSEA/MG, 1999).

Estudos recentes apontam para uma situação mais grave na área rural, com grande concentração entre populações indígenas, trabalhadores rurais sem terra (acampados e recém-assentados), e nas periferias das cidades grandes e médias. Não há indicativo de diferenças significativas entre a situação nutricional de homens e mulheres.

A promoção da estabilidade monetária, a partir de 1994, após longas décadas de níveis insuportáveis de inflação, certamente teve

um impacto positivo sobre a economia brasileira, tanto do ponto de vista macro como micro, levando a maior eficiência na economia, redução nas perdas de renda pela inflação e possibilitando um nível maior de planejamento. Inicialmente, a estabilização teve um impacto positivo sobre a renda e condições de vida dos setores mais pobres da sociedade brasileira, explicando em grande parte a redução significativa no número absoluto de pessoas abaixo do nível de indigência e pobreza, observado até 1996.

No entanto, o impacto mais recente das políticas econômicas brasileiras, que seguem rigidamente o receituário das organizações financeiras de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial e OMC), tem sido extremamente pernicioso para as condições de vida em geral e para as condições alimentares e nutricionais da população. A prioridade política central, nos últimos anos, tem sido dada à renegociação da dívida externa e à inserção da economia brasileira no mercado internacional. Tal processo impôs a abertura irrestrita do mercado brasileiro a produtos estrangeiros e a implementação de um programa nacional de ajuste estrutural (redução do tamanho do estado, desestatizações, eliminação de subsídios à indústria e à agricultura nacional, redução dos gastos sociais, estabilização da moeda, entre outros). Estas políticas geraram uma série de consequências concretas na realidade brasileira:

- utilização da âncora verde enquanto base para a estabilização da moeda, valendo-se da importação indiscriminada de alimentos para manter os preços, com forte impacto na sustentabilidade econômica e social dos pequenos e médios agricultores e produtores nacionais de alimentos;
- agravamento da situação da indústria nacional e do produtor agrícola, especialmente dos de menor porte, frente à submissão do governo federal aos desígnios da OMC e países centrais no processo de liberalização do comércio internacional, com a abertura acelerada das fronteiras aos produtos importados;

- manutenção de uma política cambial lesiva aos interesses nacionais, com o aumento das dificuldades dos produtores e exportadores nacionais, agravadas pelos juros internos extorsivos que levaram a uma redução ainda maior na competitividade e a um aumento significativo do déficit da balança comercial e da dívida interna e externa, pública e privada;
- redução progressiva do poder de compra do salário mínimo e dos salários em geral;
- aceleração do processo de expulsão de pequenos agricultores de suas terras;
- aumento significativo de desemprego e subemprego urbano e rural;
- privatização e desnacionalização do patrimônio público a preços abaixo, do valor real, sendo os recursos advindos da venda utilizados exclusivamente para pagamento da dívida interna e externa, aumentadas despropositadamente pela política de altas taxas de juros para atrair capital estrangeiro e manter a estabilidade da moeda.

Não dispomos ainda dos dados relativos à PNAD de 1998. No entanto, prevê-se um agravamento da situação alimentar e nutricional no período após 1996, especialmente devido à forte recessão, ao aumento do desemprego e à continuidade do processo de expulsão da terra, eventos intensificados nos últimos três anos e agravados com a crise fiscal do início de 1999. Estimativas governamentais recentes apontam para um crescimento do PIB, em 1999, abaixo de 0,5%, ou seja, inferior ao crescimento populacional (estimado em 1,4% ao ano), refletindo uma retração real na riqueza nacional. Ao mesmo tempo, as tendências indicam que a inflação atingirá 8% ou mais em 1999, o que se deve refletir em um agravamento ainda maior da concentração da renda, tendo em vista o congelamento de salários e o desemprego extensivo.

O governo brasileiro continua tratando as políticas sociais de forma totalmente dissociada do encaminhamento das políticas econômicas, e aquelas continuam se demonstrando insuficientes para reverter o quadro de fome e exclusão social na rapidez necessária e para promover a inclusão.

- Desde o primeiro momento do governo FHC, a questão do enfrentamento da pobreza, da fome e da miséria deixou, progressivamente, de estar de fato situada entre as prioridades da sua agenda política, apesar de continuar presente no discurso.
- Decisões de política econômica são tomadas sem uma avaliação prévia adequada dos seus possíveis impactos sociais.
- A implementação da Reforma Agrária, apesar de ter sido acelerada em resposta às fortes pressões do Movimento Social dos Sem-Terra, tem se dado em ritmo insuficiente para dar resposta real ao problema de exclusão na área social. O número de famílias excluídas em decorrência do ajuste estrutural e de políticas econômicas, comerciais e agrícolas a este ligadas supera em muito o de famílias assentadas. Ao mesmo tempo, não tem sido garantido apoio técnico e financeiro suficiente para garantir a consolidação de muitos dos assentamentos.
- Cortes nos gastos sociais em alguns setores fundamentais e investimentos insuficientes em outros, para garantir a reversão de tendências. Contingenciamento dos gastos sociais para realocação para outras e atrasos sistemáticos na liberação de recursos.
- O papel positivo da ação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária em expandir a cobertura, a articulação e a focalização dos programas sociais da agenda básica nunca recebeu o devido apoio do governo federal, ficando extremamente limitado em decorrência das restrições de recursos humanos e financeiros.

- A total insuficiência e timidez do Conselho da Comunidade Solidária no enfrentamento da pobreza, da miséria e da fome, limitando-se a ações marginais de parceria, evitando o confronto de questões políticas centrais.
- O acordo com o FMI em 1999 resultou em que cerca de 95% dos recursos previstos para investimento em infra-estruturas essenciais (saneamento, reparos em estradas, habitação etc.) não fossem liberados, enquanto o pagamento das dívidas interna e externa (juros, serviços e principal) foi cumprido à risca e no prazo.

É preocupante que neste quadro de recessão e desemprego o governo Federal tenha suspenso, de junho a outubro de 1999, o Programa Nacional de Distribuição de Alimentos, que atende cerca de 1 milhão e 800 mil famílias em situação de indigência, especialmente nos pequenos e médios municípios, com uma cesta básica. Tal suspensão, por falta de alocação de recursos (R\$ 15 milhões por mês), representa mais uma violação do direito humano à alimentação das populações afetadas, especialmente se considerarmos que nenhum programa alternativo foi desencadeado. A sociedade civil brasileira vem defendendo há vários anos a incorporação de um componente de promoção da cidadania e da capacidade de se alimentar destas famílias, o que até hoje tem sido feito de forma extremamente tímida e localizada.

Uma indicação clara da modificação da política de gastos governamentais de 1995 até 2000, ligada aos acordos com o FMI, é que:

- em 1995, 14% do orçamento público (após execução dos gastos da previdência e outros vinculados por lei) era dedicado ao pagamento da dívida pública interna e externa, enquanto
- na previsão orçamentária para 2000, uma fatia de 41% do orçamento está reservada para o pagamento desta dívida, implicando redução real e automática nos gastos em todas

as outras áreas, inclusive na área social e de investimentos, na medida em que não houve aumento significativo no orçamento desde 1995.

Isto certamente terá um impacto seriíssimo na situação de fome e exclusão dos diferentes setores da população.

Com base na experiência, já em desenvolvimento em vários estados brasileiros, propõe-se que, visando o desenvolvimento humano, dentro da perspectiva da promoção da cidadania, da indivisibilidade dos direitos humanos e da reinclusão efetiva das populações marginalizadas, sejam adotados, em nível federal, os seguintes eixos prioritários para a ação pública:

- Promoção da segurança alimentar e nutricional pelo fortalecimento da capacidade das famílias de produzirem ou terem acesso à alimentação adequada por meios próprios (reforma agrária, promoção da agricultura familiar, capacitação profissionalizante, geração de ocupações produtivas e renda, entre outras) de forma sustentável.
- Promoção de mecanismos de renda mínima, segundo critérios claramente acordados, vinculados à manutenção de crianças em idade escolar na escola e a programas de geração de ocupação produtiva e renda.
- Promoção de programa nacional de construção de habitações populares, em regime de mutirão com famílias em situação de pobreza, em parceria com setor público e privado fornecendo materiais e infra-estrutura.
- Mutirão nacional de alfabetização e qualificação profissional.
- Promoção de ações de assistência alimentar às famílias em condições de insegurança alimentar, em articulação com os demais programas mencionados acima, até que as famílias desenvolvam a capacidade de prover sua própria alimentação.

Para que estas ações, visando a promoção do direito humano à alimentação, associada à erradicação da fome, da pobreza e da miséria, possam ser efetivamente concretizadas no Brasil, algumas condições se fazem necessárias:

- Retomada da mobilização nacional contra a fome e a miséria, aproveitando a reinclusão do tema da pobreza no debate parlamentar, envolvendo todos os setores da sociedade e os três poderes da República.
- Redefinição do modelo de desenvolvimento:
  - a. rompimento da subordinação do social ao econômico. Compatibilização das duas esferas em um modelo que tenha como centro o ser humano, na sua condição de cidadão. Resgate do “humanismo” em vez do “pragmatismo neoliberal”. Elaboração e implementação de um modelo calcado na inclusão com a definição imediata de um plano de metas a curto, médio e longo prazo de uma agenda mínima de pagamento da dívida social;
  - b. assumir as consequências dessa opção:
    - reescalonamento e renegociação da dívida pública (externa e interna);
    - resgate da soberania nacional, com recuperação da autonomia na decisão da política econômica. É impossível levar a política de erradicação da miséria simultaneamente ao seguimento cego do receituário do FMI;
  - c. reforma tributária, com responsabilização efetiva de todos os segmentos sociais. Iniciar este processo com cobrança da bilionária dívida dos segmentos econômicos mais poderosos, como foi revelado no próprio Congresso Nacional pelo secretário da Receita Federal, em depoimento recente. Direcionamento desses recursos para um fundo de promoção da inclusão social erradicação da pobreza, para execução das ações acima;

- d. reforma agrária massiva e imediata, com ampliação das medidas de amparo à agricultura familiar;
- e. definição de dois eixos estruturais fundamentais, com prioridade máxima para seu atendimento: saúde e educação. Nesta proposta é fundamental o fortalecimento e a universalização da agenda básica de programas prioritários da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, incluindo a promoção do desenvolvimento local integrado sustentável enquanto processo de superação da fome e da pobreza a médio e longo prazo;
- f. estabelecimento de um plano de erradicação da pobreza, a partir dessa agenda básica, elaborado conjuntamente com representações de toda a sociedade, fixando-se metas a serem atingidas em prazos definidos (2, 4, 6, 8, 10 anos, por exemplo).

Ao mesmo tempo, propomos uma revisão exaustiva de todos os instrumentos de política social, visando o combate à fome e à pobreza, com ampla consulta e participação dos movimentos sociais e dos organismos de parceria já constituídos para a elaboração de um arcabouço de política social e de mecanismos de acompanhamento das políticas econômicas. Tal revisão teria por objetivo superar a falta de clareza entre o que:

- é uma política social de caráter universal, prevista na constituição e na legislação, como a educação pública e gratuita, o SUS, a Previdência Social;
- é uma política compensatória, estabelecida para reduzir ou se contrapor aos efeitos nocivos de políticas econômicas de ajuste, como a rede de proteção social;
- são políticas públicas que tenham por objetivo o atendimento de necessidades básicas de populações em situação de calamidade causadas ou agravadas por secas, enchentes e outros desastres naturais; e finalmente;

- são políticas públicas voltadas para a inserção ou reinserção social de populações cronicamente excluídas por um modelo de desenvolvimento excludente e concentrador de renda, vistas como parte integrante de um processo de promoção do desenvolvimento humano.

Quanto à questão específica da fase de transição entre o quadro atual e o novo quadro de políticas sociais, a sociedade civil propõe que:

- a. seja dada continuidade ao Prodea, nos moldes atuais, garantindo-se os recursos financeiros necessários para sua continuidade operacional, atendendo 1,7 milhão de famílias até o final do ano 2000, garantindo tranquilidade política a um processo de transição a novos modelos de implementação e/ou novas alternativas que vierem a ser definidas;
- b. seja adotada uma nova postura filosófica para o programa, fundamentada nas seguintes premissas:
  - promoção do direito humano do cidadão de prover sua própria alimentação, rompendo com a tradicional postura de doação dos alimentos, dentro da perspectiva da promoção dos direitos humanos econômicos, culturais e sociais;
  - estímulo à promoção da participação social, da responsabilidade compartilhada e da cidadania;
  - estímulo à economia local e ao desenvolvimento local integrado sustentável;
- c. c) sejam expressadas claramente estas premissas nas seguintes iniciativas visando promover mudanças imediatas na operacionalização do Prodea:
  - promoção da reorganização e do fortalecimento das comissões municipais do Prodea, estimulando o cadastramento dos beneficiários e o fortalecimento do papel fiscalizador das mesmas;

- busca ativa da articulação de diferentes programas existentes nos municípios com o Prodea, estabelecendo mecanismos de responsabilidade compartilhada com as famílias beneficiárias, com a sociedade civil local e com o governo municipal, com base em definições das comissões municipais (governo federal, governo municipal e família beneficiária). Por exemplo, além da exigência de frequência escolar, vacinação etc., poderiam ser estabelecidas parcerias com programas específicos já existentes (Alfabetização Solidária, Cursos de Capacitação, Desenvolvimento Local Integrado, Pronaf, Projetos de Geração de Emprego e Renda, mutirões para construção de habitações populares etc.);
- divulgação das experiências bem-sucedidas de parcerias já existentes no programa Voz do Brasil, criando mecanismos de acesso a maiores informações sobre as experiências, por parte de comissões interessadas, por meio de publicações, telefone, fax ou correio (Canindé, Jardim etc.);
- identificação de mecanismos legais que permitam a compra de alimentos para o Programa diretamente de produtores da agricultura familiar e assentados da Reforma Agrária, contribuindo para a fixação do produtor familiar no campo, de preferência em regiões próximas às áreas de distribuição;
- promoção de um debate com governos estaduais do Sul, Sudeste e Centro-Sul, no sentido de esses governos assumirem responsabilidade compartilhada com o governo federal no enfrentamento da fome, estabelecendo-se novos critérios para a alocação de recursos do programa, de forma inversamente proporcional à participação de cada Estado na riqueza nacional;
- não ampliar o universo de beneficiários de populações indígenas e assentados, buscando uma negociação para que a Funai e o Incra assumam progressivamente a

responsabilidade pela obtenção de recursos para implementar programas de alimentação e/ou outros programas de apoio ao desenvolvimento para estas populações integrados às suas outras atividades programáticas;

- d. estas iniciativas devem ter a participação continuada da sociedade civil em sua gestão e monitoramento.

Estimativas feitas informam que o custo mensal para superar a indigência seria de R\$ 398 milhões, ou seja 4 bilhões e 776 milhões anuais, enquanto o custo mensal para promover a superação da pobreza seria de 2 bilhões e 475 milhões, ou seja, 29,7 bilhões por ano (ARIAS, 1999, p.2). Ou seja, para dar início a uma luta efetiva contra a pobreza teríamos que alocar somente 19,67% dos R\$ 151 bilhões que o Brasil estará pagando de juros e serviços da dívida pública interna e externa em 2000, e somente 1,7% do mesmo valor para fazer o mesmo com a indigência.

Entendemos que adotar a decisão política de continuar a pagar a dívida interna e externa, ao custo da continuidade da insegurança alimentar e nutricional de significativa parcela da população brasileira é uma clara violação do direito humano à alimentação desta população.

- i. Acreditamos que, com a adoção das medidas propostas, será possível em tempos distintos, porém a curto e médio prazo;
  - baixar drasticamente a desnutrição e mortalidade materna e infantil, hoje ainda figurando em níveis inaceitáveis em quase todo o país;
  - viabilizar a agricultura familiar e, em particularmente, os assentamentos de reforma agrária, transformando-os na base provedora da segurança alimentar local e sustentável, tanto para os próprios assentamentos como para outros consumidores de seu entorno;

- possibilitar a melhoria do abastecimento alimentar, quantitativa e qualitativamente, com maior autonomia e fortalecimento da economia local, associada a programas de capacitação e geração de ocupações produtivas e renda;
- melhorar o alcance e a eficiência dos programas de alimentação e nutrição, associando-os a programas de promoção cidadã dos atendidos e do fortalecimento da economia local;
- melhorar o acesso a uma alimentação de qualidade da população urbana e rural, com ampla disseminação de informações sobre práticas alimentares e estilos de vida saudáveis;
- permear a compreensão do direito humano à alimentação enquanto parte integrante e indispensável do direito humano de todo cidadão.

É fundamental que sejam definidas metas e compromissos claros com datas-limites para a sua obtenção e com a identificação de indicadores de processo e resultado, que possibilitem a avaliação e monitoramento dos progressos obtidos em termos de melhorias no acesso à terra, à renda, à ocupação produtiva, ao alimento; no estado nutricional; na desconcentração da renda; na qualidade dos alimentos; no nível de informação da população sobre alimentação e nutrição e sobre seus direitos e responsabilidade. Neste sentido, sugerimos fortalecimento institucional, financeiro e de recursos humanos das seguintes iniciativas nacionais já em andamento:

- atualização anual, pelo Ipea, do Mapa da Fome com base nos dados da PNAD;
- atualização continuada do Banco de Dados de Segurança Alimentar do Ipea;
- rede Nacional do Sisvan.

O Brasil progrediu bastante na integração dos movimentos de direitos humanos e de segurança alimentar e nutricional. A prova mais concreta é a política nacional de alimentação e nutrição, que apresenta a segurança alimentar e nutricional dentro de um quadro de referência de direitos humanos.

Agora, a grande questão que nos desafia é: que efeitos esta integração terá, a curto e longo prazos, na segurança alimentar e nutricional de todos, na sociedade brasileira? No momento, o país apresenta uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo. Indicadores sociais apontam para uma significativa melhoria no desenvolvimento, mas há também indicadores que mostram graves problemas socioeconômicos para segmentos importantes da sociedade. Estima-se que aproximadamente 30 milhões de pessoas (cerca de 20% da população) não têm renda suficiente para obter acesso adequado à alimentação, ou seja, o seu direito à alimentação está sendo consistentemente violado. O governo federal não inclui de forma explícita a segurança alimentar e nutricional no plano estratégico de desenvolvimento. Em outras palavras, a política nacional de alimentação e nutrição ainda precisa ser transformada em planos, programas e projetos concretos.

A experiência brasileira, no entanto, apresenta alguns aspectos e resultados importantes. Ela mostra a importância de promover e fortalecer o diálogo e parcerias entre todos os membros da sociedade. Estas parcerias mostraram-se capazes de fornecer resultados concretos, com a integração de preocupações dos DH (Direitos Humanos) e da SAN (Segurança Alimentar e Nutricional). Particularmente, a crescente participação de organizações da sociedade civil na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas evidencia que o Estado, ainda que permaneça como um parceiro importante, não é mais o único a lutar contra a exclusão social e econômica. Cada vez mais o terceiro setor e os setores de mercado estão sendo atraídos para o processo de implementação de estratégias de direitos humanos e da SAN. Um exemplo importante são os esforços atuais para a assinatura

de um pacto social visando a fortificação das farinhas de trigo e de milho com ferro, do qual participariam o governo (Legislativo e Executivo), a indústria, a sociedade civil e instituições científicas e acadêmicas.

A visão holística do conceito da SAN, que está sendo colocado em prática pela política de alimentação e nutrição, é outro aspecto interessante da experiência brasileira. E claro que isto também representa a evolução de um processo que se iniciou com definições bastante restritas. A preservação da vida, em todas as suas dimensões, é agora um valor universalmente aceito. E dentro deste conceito, o direito à alimentação é reconhecido como um direito humano em si mesmo, que não pode mais ser negado por nenhuma razão.

No estudo de caso já mencionado foi esboçada uma agenda para ação futura, com onze pontos, especificamente orientada para fortalecer a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil, que representariam um fortalecimento das ações propostas acima (VALENTE et alii, 1999) A implementação desta agenda requer a participação de todos os setores governamentais e da sociedade civil no sentido de:

- mapear e analisar leis nacionais em vigor, legislação relevante, políticas públicas e normas administrativas ligadas diretamente à abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional, bem como identificar lacunas existentes;
- formular e propor legislação nova, iniciativas políticas e administrativas, por meio de um amplo processo de consulta;
- revisar todos os planos de ação, programas e projetos, a partir da perspectiva dos direitos humanos, confrontando com a necessidade de desenvolver os instrumentos necessários para fazer respeitar, proteger, promover e realizar o direito humano à alimentação e à nutrição;

- criar, ampliar e fortalecer mecanismos de recursos legais, administrativos e sociais para violações do direito humano à alimentação e boa nutrição, em parceria com instituições governamentais e organizações da sociedade civil;
- desenvolver e implementar campanhas de informação, educação e comunicação, bem como de defesa de causas, para promover a conscientização de todos e ampliar o acesso efetivo a recursos legais e administrativos de direitos humanos, a todos os membros da sociedade;
- estabelecer um processo de participação e consulta para expandir o Programa Nacional de Direitos Humanos, pela inclusão de direitos econômicos, sociais e culturais, tendo em vista a efetivação de todas as necessidades básicas, inclusive a segurança alimentar e nutricional;
- fortalecer a parceria do governo com a sociedade civil em todos os níveis, bem como os mecanismos de acompanhamento, tendo em vista a implementação da abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional;
- formular e promover a implementação de um código nacional de ética, baseado no direito humano à segurança alimentar e nutricional, em conjunto com mecanismos efetivos de acompanhamento;
- promover e providenciar assistência efetiva, com a incorporação de princípios e abordagem de direitos humanos, nas políticas e programas relevantes de alimentação e nutrição, nacionais, estaduais e municipais;
- intensificar o processo de capacitação no município e na comunidade, voltado para servidores públicos, conselhos municipais e grupos comunitários, com o objetivo de:  
a) fortalecer a realização dos direitos humanos (inclusive econômicos, sociais e culturais); b) integrar princípios e abordagem de direitos humanos a planos de ação de desenvolvimento integrado, e c) assegurar capacitação local

adequada para analisar, monitorar e avaliar projetos e programas do setor, levando em consideração a totalidade dos direitos humanos;

- expandir as parcerias em direitos humanos, incorporando mais amplamente o setor produtivo e o comercial, instituições acadêmicas e organizações profissionais e técnicas, no processo de estabelecimento de normas e valores, na luta pela implementação de políticas e programas, bem como nas campanhas de mobilização social.

Finalmente, o governo brasileiro tem tido uma atuação muito tímida quanto à promoção da segurança alimentar e do direito à alimentação em nível global, na medida em que tem dedicado muito mais atenção à defesa da liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, como estratégia de fortalecimento de sua capacidade de exportação, sem se dedicar à discussão de mecanismos de proteção da soberania alimentar dos diferentes países. Neste momento, em que se discute o impacto da Rodada Uruguai do Gatt sobre a capacidade dos países em desenvolvimento de promover sua segurança alimentar, seria fundamental que o governo brasileiro promovesse um debate aberto, em nível nacional e internacional, sobre a possibilidade e/ou identificação de possíveis mecanismos de articulação, ou mesmo compatibilização, de um processo de maior liberdade no comércio internacional de produtos agrícolas com iniciativas de promoção da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação tanto no Brasil quanto em outros países em desenvolvimento.

## Bibliografia

ARIAS, A. R. Estimativas de indigência e pobreza no Brasil, no período 1990- 1996. Resumo metodológico e resultados. Brasília, Ipea/Cepal, março, 1999.

----- . Indigência, pobreza y distribución de ingresos on Brasil en lá década de los noventa. Cepal, junio, 1999.

----- . Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – PBSAN-. Relatório Final da Conferência Interestadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Belo Horizonte, 1999.

GALEAZZI, M. et alii. “Estudo multicêntrico sobre consumo alimentar”. Cadernos de Debate, volume especial, Nepa/Unicamp, Campinas, 1997.

Ministério das Relações Exteriores — MRE. Relatório nacional brasileiro — Cúpula mundial da alimentação. Roma, 1996.

SISVAN/CONSEA — MG. Dados preliminares para 1999.

VALENTE, F. L. S. et alii. Understanding human rights approaches to food and nutritional security in Brazil — Lessons learned. Brasília, março, 1999.

# 4

## Legislação Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Alagoas e outros estados no Brasil<sup>1</sup>

Flavio Luiz Schieck Valente  
Alexandra Beurlen

### 1. Legislação nacional e internacional sobre o direito humano à alimentação adequada no Brasil<sup>2</sup>

Agora desenvolveu, com o apoio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, um estudo profundo dos aspectos jurídicos e práticos da operacionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, no contexto da revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos objetivando a incorporação neste dos direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

---

<sup>1</sup> Texto de apoio distribuído como subsídio à apresentação do tema pelos autores no Encontro Internacional de Direito Humano à Alimentação e Nutrição, promovido pelo Instituto Norueguês de Direitos Humanos e pelo Instituto de Pesquisa em Nutrição da Universidade de Oslo, em Oslo, de 18 a 21 de junho de 2000.

<sup>2</sup> Item redigido com base no texto da consultoria jurídica elaborado por Ranieri Lima Resende e Renato Zerbini Ribeiro Leão, ao “Projeto de apoio técnico à incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais ao Programa Nacional de Direitos Humanos”, desenvolvido pela Agora.

Este estudo constatou que o Brasil ratificou todos os pactos, convenções e declarações internacionais que tratam dos direitos humanos. Ratificando estes documentos, o Estado e a sociedade brasileira comprometeram-se internacionalmente a respeitar tais princípios<sup>3</sup>. Internamente, após serem aprovadas e promulgadas pelo Congresso Nacional, as convenções tornam-se parte integrante do ordenamento jurídico, adquirindo o status de lei. De acordo com a doutrina nacional contemporânea, as convenções internacionais sobre direitos humanos, diferentemente de outras, adquirem hierarquia constitucional, sendo incorporada ao rol dos direitos fundamentais definidos no capítulo I, título II, da Constituição Federal.

O direito humano a alimentação e nutrição é previsto, implícita ou explicitamente, em todas as convenções internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil. Isto significa que, além das suas obrigações constitucionais, o Estado brasileiro compromete-se internacionalmente a respeitar, proteger e realizar este direito humano dentro de suas fronteiras. Em 1998, o Brasil reconheceu a competência da Corte Americana de Direitos Humanos, ficando sujeito a responder perante a mesma por qualquer violação ocorrida após esta data<sup>4</sup>.

De acordo com os documentos internacionais, o Estado brasileiro tem que criar as condições necessárias para que cada um e todos os seus habitantes tenham acesso, por seus próprios meios, à alimentação e nutrição, assegurando a capacidade de produzir sua subsistência e provendo assistência aos que não tenham condições de adquirir o alimento<sup>5</sup>.

---

3 Art. 50, § 20 da Constituição federal brasileira de 1988.

4 Decreto legislativo nº 89 de 3 de dezembro de 1998. Para maiores informações ver p. 14 do Anexo III.

5 Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. XXV, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948; e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), art. 11, promulgado no Brasil por meio do Decreto 591 de 6 de julho de 1992.

Com relação aos direitos da criança, o Brasil assinou a Convenção Internacional do Direito da Criança<sup>6</sup> em 26 de janeiro de 1990 e a converteu em decreto legislativo<sup>7</sup> em 14 de setembro de 1990.

A demanda pelos direitos da criança pode ser individualmente feita por meio do direito de petição, inclusive nos casos de negação, por parte do Estado, da garantia da recuperação do bom estado nutricional e de saúde. Quando a violação afeta um grupo de pessoas, a demanda pode ser implementada por intermédio de ação civil pública<sup>8</sup>.

Outras legislações também relacionadas a diversos aspectos do direito humano à alimentação adequada estão incluídas na normatização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, bem como no Código do Consumidor<sup>9</sup>.

O referido estudo confirmou que há disposições legais, inclusive constitucionais, no sentido de respeito, proteção e realização do direito humano à alimentação adequada no Brasil. O desafio real é como operacionalizar estas disposições e torná-las efetivamente acessíveis a todos os habitantes do país.

## **2. A realidade brasileira em termos de realização do direito humano à alimentação**

Apesar de toda a legislação existente e muitas declarações públicas por parte do governo federal reafirmando o compromisso do Estado e do governo brasileiro com a implementação do direito

---

Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Económicos, Sociais e Culturais — “Protocolo de San Salvador”, artigo 12 — Direito à Alimentação. San Salvador, El Salvador, 17 de novembro de 1988. Ratificado pelo Brasil em 21 de agosto de 1996.

6 Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

7 Decreto-lei nº 28/90, pelo Congresso Nacional.

8 Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal nº 8069/90).

9 Código de Defesa do Consumidor (CDC), lei nº 8078/90.

humano à alimentação adequada, a realidade do país contradiz frontalmente estas intenções propagandeadas:

- até a presente data<sup>10</sup>, o governo brasileiro não apresentou o relatório sobre a implementação do pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que deveria ter feito em 1997;
- o relatório paralelo da sociedade civil sobre este tema — apresentado como subsídio para os órgãos de direitos humanos da ONU em abril próximo passado<sup>11</sup> — demonstra o nível de violações correntes aos diferentes direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à alimentação, tudo extremamente ligado às imposições do FMI em seu Plano de Estabilização Monetária. De acordo com dados oficiais, quase 20% (30 milhões) da população continua a viver em indigência, e 40% (60 milhões) abaixo do nível de pobreza.

Todos os avanços significativos ocorridos no Brasil na última década foram reflexo de uma forte mobilização da sociedade civil em torno do tema, e todos os eventuais avanços futuros dependerão da intervenção contínua dos movimentos sociais, tanto em termos de direitos civis e políticos, quanto em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Ao mesmo tempo, é importante registrar que importantes setores dos governos federal e estaduais, bem como do Poder Legislativo, estão cada vez mais abertos para discutir a abordagem de direitos humanos na implementação e no monitoramento das Políticas Públicas. Esta abertura tem sido extremamente importante para a consolidação desses avanços.

---

10 O texto original foi produzido em 2000. O governo brasileiro apresentou seu relatório oficial somente no início de 2001.

11 O relatório sombra da sociedade civil foi apresentado em abril de 2000.

Esta é a arena técnica e política em que o Movimento Nacional pela Segurança Alimentar e Nutricional vem ativamente propondo a criação dos conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional (paritários entre o governo e a sociedade civil) para discutir, sugerir e monitorar a implementação de estratégias de operacionalização do direito humano à alimentação adequada, institucionalizando-as por meio de leis orgânicas estaduais.

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional está buscando apoio técnico e financeiro junto à FAO - Organização de Alimentação e Agricultura, ao UNHCHR — Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos - e ao UNDP - Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas, em parceria com o governo de vários estados brasileiros para consolidar e institucionalizar este processo.

### **3. O conteúdo do direito à alimentação**

O conceito do direito humano à alimentação e nutrição no Brasil é holístico e incorpora os componentes nutricionais, culturais, fisiológicos, familiares, comunitários, espirituais e religiosos do ato de alimentar-se e alimentar, refletindo claramente a indivisibilidade dos direitos humanos. O amplo conceito de segurança alimentar e nutricional, aprovado pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1994) foi adotado, consensualmente, em um encontro nacional, envolvendo representantes do governo federal e da sociedade civil, que produziram uma proposta no sentido de promover segurança alimentar e nutricional para todos<sup>12</sup>.

O consenso existente na sociedade brasileira com relação à indivisibilidade dos direitos humanos não se estende ao conceito

---

<sup>12</sup> “Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil”. Cadernos Comunidade Solidária, v. 2, nov. 1996, Brasília, Ipea.

de “justiça social”, principalmente no Poder Judiciário. A necessidade de políticas públicas que promovam e garantam o acesso à terra, à geração de novas ocupações produtivas, à redistribuição de riquezas e à segurança social, como elementos indispensáveis para a realização do direito à alimentação, não é consensual. Muitos não vêm a necessidade de tais políticas especiais, entendendo que as medidas tomadas para garantir a “estabilidade econômica” são mais importantes e eventualmente levarão à redução da pobreza.

Embora existam o contexto normativo referido, várias políticas isoladas e iniciativas políticas, esforços de consenso e parceria desenvolvidos entre sociedade civil e governo federal em torno do tema, até a presente data não há estratégia definida, com claros prazos para, progressivamente, implementar as ações necessárias para realizar o direito humano à alimentação e nutrição no Brasil.

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 1993 foi a resposta do governo federal ao forte clamor da sociedade civil pela erradicação da fome, da miséria e da exclusão social. Por dois anos este órgão de parceria influenciou fortemente a elaboração e o monitoramento das políticas públicas. No entanto, sua influência não foi forte o bastante para se contrapor de forma eficiente aos pontos principais das políticas econômicas do FMI. Um plano estratégico de segurança alimentar e nutricional, elaborado pelo Consea, com base nos resultados da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, foi apresentado ao presidente então eleito, Fernando Henrique Cardoso. O plano incluía ações em quatro áreas políticas essenciais: reforma agrária e desenvolvimento de agricultura sustentável; distribuição de renda e criação de novas oportunidades de emprego; programas de assistência alimentar aos sócio e biologicamente vulneráveis; e a promoção de práticas de alimentação e estilos de vida saudáveis.

A proposta nunca foi implementada, e o Conselho de Segurança Alimentar foi substituído por um novo conselho, o da Comunidade Solidária, com o encargo de promover uma rede de

proteção social de acordo com as recomendações do FMI e do Banco Mundial. A grande diferença é que esse novo conselho sequer tem em seu mandato a possibilidade de interferir ou questionar as decisões e políticas econômicas do governo.

Em resposta a esse fato, esforços coordenados por organizações e movimentos da sociedade civil levaram à criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional com respaldo em pelo menos quinze dos 27 estados da federação. O Fórum Brasileiro aceitou o desafio de retomar o processo, apresentando uma proposta de estratégia para a elaboração de planos estaduais de segurança alimentar e nutricional, no âmbito dos estados, geridos por organismos de parceria entre governo e sociedade civil, apresentando-o aos governadores recém-eleitos em 1998. A resposta foi muito positiva, e no contexto deste processo foi que o Estado de Alagoas decidiu elaborar uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de acordo com o Comentário Geral nº 12 (Comentário de Especialistas à Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), a qual é discutida a seguir.

Com o aprimoramento do processo em nível estadual, a discussão de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional foi aberta entre o Fórum Brasileiro e parlamentares. A ideia é, se possível, combinar os dois esforços com o apoio de parceiros nacionais e internacionais.

#### **4. Remédios e limites ao acesso à justiça pelas vítimas de violações**

A legislação brasileira, precipuamente à Carta Magna, criou e manteve instrumentos judiciais que permitem à população exigir do Estado atenção aos seus direitos humanos (não especificamente o direito à alimentação, mas inclusive). Apesar disto, os três níveis obrigacionais concernentes aos direitos humanos — respeitar,

proteger e preencher (este subdividido em facilitar e promover) — não têm sido atendidos.

Ao Ministério Público<sup>13</sup>, na Constituição Federal de 1988, foi atribuído o dever de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive zelando pelo respeito do Poder Público aos direitos por ela assegurados, incumbindo-se de promover as medidas necessárias à sua garantia<sup>14</sup>.

Merece destaque a atuação ministerial no âmbito da improbidade administrativa, que mais diretamente incomoda a atividade política nacional. A transparência da administração pública, presente nos discursos do presidente, não parece meta de sua gestão. A exemplo do desaparecimento quase total das delegacias de controle interno, todos os órgãos que atuam em busca da lisura administrativo-financeira vêm sofrendo perdas — tudo sob o pretexto de reduzir despesas com o funcionalismo público.

Há, ainda, projeto de lei que tramita no Congresso criando um “conselho político” com poder de demitir membros do ministério público que “permitam acesso” de informação à sociedade, através dos veículos de comunicação, quanto à apuração de atos de improbidade administrativa.

Conta a sociedade com um ministério público que, embora seja considerado o real defensor da sociedade, está longe de atender a todos os seus anseios ou executar todas as suas atribuições.

Atualmente, além do pequeno número de promotores de justiça (esfera estadual) e procuradores da República (esfera federal), a falta de estrutura física e de apoio demonstra a política interessada no seu sucateamento.

Recentemente, sob o argumento de atender às exigências do Fundo Monetário Internacional, foi aprovada a Lei de

---

13 Art. 127 c/c 129 da Constituição da República Federativa do Brasil.

14 Art. 127 c/c art. 129, II, CF/88.

Responsabilidade Fiscal<sup>15</sup> que atribui ao ministério público orçamento de 2% da receita prevista pelo Estado, o que tem implicado “pânico institucional”, diante da necessidade de diminuição de despesas, podendo gerar a colocação de promotores em “disponibilidade”. Este é um exemplo claro de como o governo federal trata aqueles que exercem a defesa da sociedade. Da mesma forma está sendo tratado o Poder Judiciário (limite de 6%).

Dentre outras, essas são algumas das medidas normativas adotadas pelo governo federal que são incompatíveis com a defesa dos direitos humanos e, especificamente, o direito à segurança alimentar e nutricional<sup>16</sup>.

É conhecido o fato de que o “acesso à justiça”, embora reconhecido constitucionalmente, não vem sendo garantido aos cidadãos, pois, além da desinformação total quanto aos seus direitos e respectivos meios de proteção judicial, a defensoria pública brasileira é desaparelhada, cerceando, por conseguinte, o acesso ao Poder Judiciário daqueles “reconhecidamente pobres”.

---

15 LC nº 101/00.

16 Um exemplo concreto da violação de direitos humanos pelo Estado é a forma com que este lida com a seca que se abate sobre a Região Nordeste há mais de um século. Nenhuma medida preventiva efetiva foi tomada desde então. Assim, milhões de pessoas nesta região não têm seu direito à alimentação adequada garantido (neste caso, à água). Com esta omissão, o único meio que os governantes entenderam passível de implementação foi a doação de alimentos. Mas mesmo esta alimentação adequada garantido (neste caso, à água). Com esta omissão, o único meio que os governantes entenderam passível de implementação foi a doação de alimentos. Mas mesmo esta alimentação distribuída, normalmente em anos de eleição, não corresponde às necessidades básicas da população, não sendo digna sequer de ser chamada de “ração nutricional” (cuja idéia, por não satisfazer o direito à alimentação adequada, é rejeitada pelos organismos internacionais).

## **5. A proposta de Lei Orgânica de segurança alimentar e nutricional do governo do Estado de Alagoas**

A sociedade civil e o atual governador do Estado de Alagoas estão entre os primeiros que responderam positivamente à proposta do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Durante o ano de 1999, um intenso processo de planejamento estratégico participativo foi desenvolvido em níveis local, microrregional e estadual, pelo governo, com significativa participação de setores da sociedade. Este plano definiu prioridades de desenvolvimento e projetos estratégicos para o estado e para as suas diferentes microrregiões, para o período 1999-2002. A promoção integrada da segurança alimentar e nutricional para todos, de acordo com a organicidade do direito humano à alimentação adequada foi definida como uma das três prioridades centrais do estado.

O governo do estado, baseado nos resultados deste debate, criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Alagoas, ligando-o ao gabinete do governador, o qual será, ainda, regulado pela lei orgânica de segurança alimentar e nutricional, cujo projeto está em fase de elaboração e discussão no âmbito do Poder Executivo.

No início do ano 2000 o governador do Estado solicitou, por meio da Secretaria de Planejamento, que o Ministério Público (estadual e federal) elaborasse uma proposta de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional para normatizar o funcionamento do Conselho e os meios para a implementação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (anexo à proposta do ministério público).

Para atender às recomendações do Comentário Geral nº 12, várias dificuldades foram identificadas e são discutidas a seguir, algumas delas relacionadas ao fato de que esta lei é estadual e, assim, deve adaptar-se a esta circunstância. Outras são relativas ao

sistema jurídico brasileiro, *per se*, e, finalmente, outras requerem discussões mais aprofundadas para identificar ou criar novos mecanismos operacionais.

## **6. Dificuldades encontradas na implementação do Comentário Geral nº 12 em Alagoas**

O primeiro aspecto a ser considerado e, para o nosso sistema jurídico, talvez o mais importante, é que a legislação proposta, que é estadual, tem limites não impostos à nacional. Um exemplo está na impossibilidade de criação de novos institutos do direito civil, processual ou penal.

Por conseguinte, o anteprojeto apresentado não pode criar novos mecanismos que vinculem o Estado no adimplemento de suas obrigações. No entanto, mesmo que pudesse não faria sentido, uma vez que muitos são os instrumentos já disponíveis.

Falando sobre uma legislação nacional (ressalvas serão feitas quanto à estadual), tem-se que a responsabilidade do Estado brasileiro quanto ao direito à alimentação adequada está baseada nos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, quando esta estabelece como seu fundamento a “dignidade da pessoa humana”<sup>17</sup>.

No mesmo sentido, a erradicação da pobreza é norma programática, prevista como objetivo do Estado<sup>18</sup>. A partir de então, seja como condição indispensável à vida, seja como parte integrante de dispositivos espalhados no corpo da lei maior, o direito à alimentação está inserido nela.

O parágrafo 2º do artigo 5º - que trata dos direitos fundamentais da pessoa humana — estabelece claramente que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem

---

17 Art. 1º, da CF/88.

18 Art. 3º, III da CF/88.

outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. No título que trata da Ordem Econômica e Financeira surge, como princípio também ligado diretamente ao direito à alimentação adequada, a busca do pleno emprego<sup>19</sup>.

A previsão constitucional do direito à alimentação, embora definitivamente imprescindível, não resolve os problemas reais de sua aplicabilidade ou até mesmo da viabilidade de sua concretização. No Brasil, apesar da pouca doutrina existente em torno do tema, não existem dúvidas quanto à responsabilidade do Estado em combater a desnutrição, a fome e a miséria no país, bem como assegurar os direitos correlacionados como a moradia — com legislação recentemente aprovada —, o acesso à terra, ao trabalho etc.

Tal previsão constitucional, no entanto, não está vinculada a nenhuma outra norma que estabeleça como dar cumprimento a tal objetivo, o que o deixa na esfera da deliberação política, sendo impossível ao cidadão exigir, judicialmente, o seu adimplemento (inexistem, nestes moldes, instrumentos de garantia).

A produção de uma legislação nacional (ou estadual) que defina a estrutura necessária para o atendimento do referido dever, bem como os meios pelos quais serão cumpridos (por intermédio das metas e estratégias definidas pelo Conselho), transformará a matéria considerada um programa em normas de eficácia plena (no que já está totalmente regulado pelo legislador) e de eficácia contida (nas partes em que exigem a definição posterior, no caso concreto, do Conselho), o que já viabilizará o emprego dos instrumentos processuais existentes.

A criação de um instituto ou mecanismo que identifique o constrangimento da implementação do direito à alimentação e medidas legislativas para superar tais constrangimentos, em nosso ordenamento jurídico será inconstitucional se de natureza

---

19 21. Art. 170, VIII.

coercitiva, pois o nosso sistema de governo é presidencialista, permitindo a intervenção do Legislativo e do Judiciário apenas nas hipóteses taxativamente previstas.

A ingerência política, no entanto, como se disse, é permitida aos poderes Legislativo e Judiciário, nas hipóteses do art. 85 da CF/88, que estabelece expressamente como crimes de responsabilidade os atos que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, bem como a probidade na administração, o que poderia gerar o impeachment do presidente da República e sua condenação penal, obedecidos os procedimentos especialmente previstos para tanto.

Ressalte-se que embora prevista tal possibilidade<sup>20</sup>, não é praxe brasileira tal fiscalização e punição, em face deste tipo de violação, caso contrário, muitos presidentes já teriam sofrido impedimento.

Contudo, a sistematização da segurança alimentar e nutricional, como foi estabelecido no anteprojeto alagoano, é perfeitamente viável. Os órgãos inseridos no sistema — incluídos os governamentais (secretarias ou ministérios, de acordo com o âmbito de abrangência da lei) — serão responsáveis pelo diagnóstico da situação de (in)segurança alimentar e pela fixação de estratégias e metas a serem implementadas para concretização do direito.

No ordenamento positivo brasileiro, não há como obrigar o legislador a legislar. Portanto, salvo por meio de pressão política, as medidas legislativas que forem entendidas como necessárias ficarão à mercê da aprovação ou não do Poder Legislativo (sem falar na iniciativa dos projetos de lei, também limitada).

Mandado de injunção, previsto constitucionalmente para suprir omissões legislativas que impeçam o exercício de direito constitucional, não é meio hábil para solução de lesões a direitos

---

<sup>20</sup> Art. 49, X, CF/88.

difusos, pois a normatização pelo Poder Judiciário limita-se ao caso concreto *sub judice*<sup>21</sup>.

Quanto às metas e indicadores, tem-se que não é nacionalmente possível, pelo caráter da “lei” — que deve ser geral e abstrata —, estabelecer metas e prazos na lei de segurança alimentar e nutricional. Tal deve ser feito pelo conselho, discutido pelo governo e inserido na lei orçamentária, a qual tem este objetivo específico. Poder-se-ia criar um anexo da lei de segurança alimentar que fizesse constar as referidas metas, mas não é técnica legislativa mais adequada.

A lei, em nosso sistema legislativo, não pode fazer o papel de programas políticos, a não ser as normas-programas, as quais refletem valores e não são auto-executáveis, o que não parece objetivo da comunidade internacional.

Todavia, outras soluções jurídicas podem ser obtidas, como por exemplo: caso o Estado não preveja, por intermédio do Poder Executivo, em seu orçamento, determinado montante para atender às medidas concretas já definidas pelo Conselho, estará violando a lei de segurança alimentar (os valores estão limitados pela nova lei de responsabilidade fiscal), e, conseqüentemente, estará deixando de praticar ato de ofício obrigatório, o que consiste em ato de improbidade administrativa. Deve-se ressaltar que não houve, ainda, manutenção de decisão que punisse por improbidade administrador processado por incidência no referido artigo.

Quanto ao valor a ser destinado no orçamento do Estado às políticas de alimentação e nutrição, deverá ser negociado entre o Conselho e o Estado, podendo ser determinado por meio de ação civil pública ou ajuste de conduta em inquérito civil — existindo objeção do Poder Executivo -, caso haja uma atividade ou programa específico, mas não percentuais abstratos.

---

21 Art. 50, LXXI da CF/88.

A vinculação de percentuais do orçamento a serem aplicados em segurança alimentar só poderá ser feita constitucionalmente, pois caso a Magna Carta almejasse fixar quantitativo para tanto, já o teria feito, a exemplo dos 25% destinados à educação (que na maioria dos municípios não é cumprida — nem por isso os administradores são punidos). Solução para este problema somente poderá ser dada por intermédio de emenda constitucional.

Voltando às medidas judiciais possíveis para exigência do cumprimento das obrigações do Estado, tem-se a ação civil pública, que visa defender qualquer interesse difuso (direito à alimentação) ou coletivo. Assim, pode ser interposta quando a desculpa em desatender às metas previstas pelo programa de segurança alimentar proposto pelo Conselho seja a ausência de recursos, com intuito de impor ao chefe do Executivo que, em seu projeto de lei orçamentária, inclua valores para atender à demanda.

Caso não seja aprovado pela respectiva casa legislativa, ficará o administrador exonerado de qualquer responsabilidade. Da mesma sorte, existindo a aprovação e, conseqüentemente o recurso, e não sendo cumpridas as metas, mas devolvido o dinheiro (a exemplo do que vem fazendo o governo federal em várias áreas, como da cultura, da criança e do adolescente, no intuito de que a sobra do orçamento quite juros da dívida com o FMI), nenhuma solução pode ser dada salvo a referida inserção (sem resultado judicial concreto) no dispositivo da “Lei do colarinho-branco”<sup>22</sup>.

Os instrumentos legais disponíveis, no entanto, não são efetivos em termos de criação de obrigações que de fato “amarrem” o Estado e os administradores públicos à realização dos direitos humanos. Os brasileiros ainda dependem do compromisso dos políticos e administradores, sem o que haverá muito pouco progresso. A criação de uma instituição administrativa - como o Procon - aparentemente é uma proposta viável, desde que assegure que seu diretor seja eleito pela sociedade ou nomeado pelos respectivos conselhos

---

22 Lei nº 8.429/92.

- paritários - de segurança alimentar e nutricional. Neste contexto fica clara a importância da continuidade da mobilização e da vigilância da sociedade, com o apoio da comunidade internacional.

Na pesquisa de campo realizada em Alagoas pela Ágora, para avaliar a implementação do Programa Nacional de Merenda Escolar, no contexto da realização do direito humano à alimentação, foram identificadas sérias brechas na transparência e na moralidade da gerência do dinheiro público, entre outros problemas. Ao mesmo tempo, o projeto demonstrou a absoluta ignorância, na parte dos detentores dos direitos quanto a como reclamá-los. Uma cartilha educacional foi elaborada e um curso de capacitação foi planejado para todos os atores envolvidos no gerenciamento local do programa, bem como para os membros dos conselhos de merenda escolar, incluindo estudantes, pais e tutores.

A elaboração de um Código Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional compilando todas as legislações relevantes ao tema (incluindo normas administrativas) e abordando os diferentes aspectos da implementação do direito humano à alimentação, nos diferentes níveis de operacionais (respeitar, proteger e realizar) parece importante.

Os objetivos de capacitação, monitoramento, relatórios ao Poder Legislativo, participação da sociedade civil em cooperação com a comunidade internacional são recomendações perfeitamente compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro. Outra possibilidade de atividade poderia ser a criação de “facilitadores públicos” (sociedade civil/governo) para gerenciar a solução de conflitos relacionados ao direito à alimentação adequada.

Os limites da interferência internacional, entretanto, são explícitos na Carta Magna em proteção à soberania estatal. Deve-se ressaltar que a independência nacional e a universalidade dos direitos humanos estão estabelecidas no mesmo artigo da Constituição<sup>23</sup>.

---

23 Art. 40, I e II, CF/88.

# 5

## Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente<sup>1</sup>

Flavio Luiz Schieck Valente

“Comida sem carinho e cuidado não alimenta,  
Carinho sem alimentação não nutre”  
(VALENTE, 2001).

### 1. Alimentação e vida

O ato de alimentar-se, alimentar seus familiares e aos outros é um dos que mais profundamente reflete a riqueza e a complexidade da vida humana em sociedade. Os hábitos e práticas alimentares de um ser humano, de sua família e de sua comunidade são um produto da história e da vida de seus antepassados, um reflexo da disponibilidade de alimentos e de água na localidade onde residem, e de sua capacidade econômica e física de ter acesso aos mesmos.

A discussão sobre o tema da alimentação deve incorporar elementos sobre a produção (tipos de alimentos produzidos, quantidade, com posição nutricional, qualidade); quem produz, como e onde; acesso físico e econômico aos alimentos e à água; modos de

---

<sup>1</sup> Este texto foi originalmente produzido, em 2001, por solicitação do IBASE e da CESE para ser utilizado em processo de capacitação de organizações da sociedade civil sobre o tema. Foi também usado como Texto Base da I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais, em novembro de 2001.

preparo; informações sobre balanceamento nutricional recomendável da dieta; riscos e benefícios potenciais à saúde de diferentes alimentos, como gorduras saturadas, carne vermelha, alimentos transgênicos, por exemplo, entre outros.

No entanto, a alimentação incorpora muitos outros aspectos que também precisam ser levados em conta nesta discussão: criatividade, amor, carinho, socialização, cultura, espiritualidade e religiosidade.

Por isto dizemos que a definição do que é uma alimentação adequada não pode ser reduzida a de uma ração nutricionalmente balanceada. Uma alimentação adequada é aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres, enquanto cidadãos do Brasil e do mundo. Conscientes, inclusive, de sua responsabilidade para com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes. Como já foi dito: “Nós tomamos a Terra emprestada de nossos descendentes, temos que ser capazes de devolvê-la como a recebemos, ou melhor”.

Nesta perspectiva, promover a segurança alimentar e nutricional sustentável é uma responsabilidade coletiva da sociedade organizada em Estado (governo, sociedade civil sem fins lucrativos e setor empresarial), que deve buscar articular as iniciativas governamentais (políticas, programas e ações) e não-governamentais em políticas públicas capazes de garantir a realização do direito humano à alimentação para todos.

Não há nada mais básico para todo ser vivo que os atos de respirar, comer e beber. O mesmo vale para o ser humano. São atividades fundamentais garantidas pela água e pelos nutrientes presentes nos alimentos que comemos e bebemos, e o oxigênio no ar que respiramos. Sem eles ficamos fracos, adoecemos e morremos.

Diferentemente de muitos outros seres vivos, o ser humano demora para se alimentar de forma independente. Nossos filhos só andam com um ano e só se tornam capazes de prover sua própria

alimentação bem mais tarde, em uma idade que dependerá da organização social em que nascerem e forem criados.

O desenvolvimento do ser humano depende, desde o momento da concepção, do apoio de seus pais, de sua família, da comunidade e da sociedade em que vive. Este apoio se manifesta sob a forma de alimentos, carinho, cuidado, estimulação, educação e segurança, entre outros. Todas estas formas de apoio são fundamentais para que o desenvolvimento e crescimento humano se dêem de forma plena. E impossível separar o valor individual de cada um destes fatores. Alimentação sem carinho e cuidado não alimenta. Carinho sem alimento não nutre.

Assim, a alimentação para o ser humano é muito mais que um ato instintivo de caça, movido exclusivamente pela fome. Também vai muito além da mera ingestão de nutrientes presentes na natureza e sua digestão e transformação em corpo, em vida. O ser humano não se alimenta de cálcio, de ferro, de proteínas ou de vitaminas. Ele se alimenta de comida socialmente produzida desde o momento de sua obtenção (coleta, produção, caça, pesca etc.) até o momento do preparo e partilha, passando por todas as possíveis fases de transporte, armazenamento, conservação etc.

O homem, ao longo de sua evolução, desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformando-o em um rico ritual de criatividade, partilha, amor, solidariedade e de comunhão entre seres humanos e com a própria natureza, permeado pelas características culturais de cada comunidade e agrupamento humano.

Ao alimentar-se junto de amigos, de sua família, saboreando pratos característicos de sua infância, de sua cultura, o indivíduo se renova em outros níveis além do físico, fortalecendo sua saúde física e mental e também sua dignidade humana.

Ao comer, portanto, não só buscamos satisfazer nossa fome e nossas necessidades nutricionais. Ao alimentarmos a nós mesmos e uns aos outros - familiares, amigos e mesmo estranhos - nós

nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais. Reafirmamos nossa identidade e diversidade cultural, no contexto da universalidade de sermos humanos. Não é sem razão que todas as festividades familiares e comunitárias, bem como muitos rituais espirituais, envolvem atos de preparo e comunhão de alimentos.

*A alimentação humana é um complexo processo de transformação de natureza em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade.*

Em nossa sociedade moderna de consumo, muitas vezes perdemos a noção de onde verdadeiramente vêm os alimentos. Parece que eles vêm do supermercado ou mesmo da indústria de alimentos.

Para a discussão que estamos tendo aqui, é fundamental resgatar que o que ingerimos é essencialmente produzido pela natureza. Comemos alimentos que nos fornecem nutrientes (proteínas, gorduras, açúcares, vitaminas, sais minerais etc.) e energia, para que os mesmos sejam transformados em nossos corpos e em vida. Mesmo que modificados pela indústria, os nutrientes e a energia são originários de plantas e animais.

Por sua vez, todos os seres vivos do planeta dependem basicamente da capacidade desenvolvida pelas plantas de utilizar a luz solar para produzir substâncias ricas em nutrientes e energia (fotossíntese), que podem ser utilizados por nossos organismos para crescer, desenvolver-se e viver. Ou seja, na realidade, nos alimentamos de luz solar transformada pelas plantas em fontes de nutrientes e energia. De fato, somos feitos de luz transformada em matéria.

Como diz o poeta Caetano Veloso, citando Mayakovsky: “Gente foi feita para brilhar, e não para morrer de fome”.

Se o sol nasce para todos, fica difícil entender por que há ainda tanta fome e má alimentação no mundo. A fome não acontece

porque deu um apagão no sol para alguns, mas sim porque a sociedade criou cercas arbitrárias que definem quem tem direito à terra, quem tem direito à água, quem tem direito a emprego, quem tem direito à educação e informação, entre outras tantas coisas.

Gera-se a exclusão e a fome. Assim gera-se a falta de controle sobre a própria vida, sobre a alimentação e sobre a saúde. Ou seja, assim se limita o acesso do seres humanos à riqueza científica, cultural, material e espiritual produzida socialmente pela humanidade e acumula de forma privada pelas elites e grupos políticos e econômicos dominantes.

Como dizia Herbert de Souza, o Betinho: “O que mata de fome não é a seca, é a cerca”.

Resgatando um dos maiores intelectuais brasileiros que trabalhou com o tema, Josué de Castro, diríamos que a fome e a má alimentação não são fenômenos naturais, mas sim sociais. Portanto, somente por meio de ações sociais e coletivas poderemos superá-los. Somente por intermédio da implantação progressiva de um modelo de desenvolvimento humano sustentável, tendo como um dos eixos centrais a promoção de *políticas públicas de segurança alimentar e nutricional* seremos capazes de transformar em realidade o direito humano à alimentação para todos.

## **2. Segurança alimentar e nutricional e direitos humanos**

Direitos humanos são todos aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. Estes direitos são inalienáveis e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Foram firmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, pelos povos de todo o mundo, por intermédio de seus chefes de Estado e governos.

A Declaração foi elaborada e assinada em um momento em que a humanidade tomou consciência da barbárie que representou

o Holocausto. Este pacto universal, baseado em princípios éticos e morais, reconhece que a diversidade é a única coisa que todos os seres humanos têm em comum, e que esta deve ser respeitada e tratada com equidade. A Declaração representou um avanço para um novo patamar no tortuoso caminho percorrido pela humanidade em seu processo evolutivo.

Posteriormente, em 1966, foram firmados os pactos internacionais de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais, ambos ratificados pelo Brasil e incorporados à legislação nacional por meio de decretos legislativos.

Esses direitos são universais porque se aplicam a todos os seres humanos, independentemente do sexo e da opção sexual, da idade, origem étnica, cor da pele, religião, opção política etc. Eles são indivisíveis, e a satisfação de um não pode ser usada como justificativa para a satisfação de outro. Na aplicação desses direitos também não se pode permitir a discriminação, exigindo-se o completo respeito à diversidade.

De acordo com este conjunto de normas legais universais, cabe às sociedades humanas, sob a responsabilidade do Estado, cumprir as obrigações de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos de cidadãos e grupos populacionais que residem em seu território.

Quando os direitos não são respeitados, protegidos ou realizados, podemos falar que houve uma violação, recaindo a responsabilidade maior sobre o Estado, a quem cabe, em nome da sociedade, velar pela realização dos direitos humanos.

O direito humano à alimentação está incluído dentro dessa categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, obrigando-se o Estado a respeitar a capacidade de indivíduos, famílias e comunidades de produzir sua própria alimentação e/ou de obter a renda monetária suficiente para adquirir os alimentos adequados.

Constituem-se violações do direito humano à alimentação as iniciativas estatais e/ ou governamentais, que, sem a criação de mecanismos alternativos de garantia desse direito:

- provoquem ou facilitem a expulsão de pequenos produtores familiares da terra onde produzem seu sustento (ex.: construção de barragens para hidrelétricas);
- prejudiquem a produção nacional de alimentos mediante a importação de produtos a preços abaixo do custo de produção (ex.: dumping do leite argentino e da comunidade européia);
- reduzam o apoio à produção agrícola nacional;
- gerem desemprego (ex.: política de estabilização monetária provocando uma valorização artificial da moeda nacional e o barateamento das importações, destruindo a produção nacional);
- eliminem a possibilidade de sobrevivência de milhares de pescadores artesanais e familiares (ex.: poluição nas águas utilizadas por esses pescadores);
- extingam programas sociais e/ou alimentares dirigidos a populações e/ou grupos vulneráveis (ex.: extinção do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos).

O Estado também está obrigado a proteger a capacidade dos seres humanos de produzir e/ou ter condições monetárias para adquirir sua alimentação.

A sociedade, organizada em Estado, tem ainda a obrigação de elaborar e implementar políticas, programas e ações, que promovam a progressiva realização do direito para todos, definindo claramente metas, indicadores, e recursos alocados para este fim.

A falta de proteção ativa do Estado contra ações de empresas ou outros atores sociais e econômicos que impeçam a realização do direito constitui uma violação. Por exemplo:

- a ação de grileiros;
- fusões empresariais que gerem demissão em massa;
- vazamentos de óleo de responsabilidade de empresas privadas e públicas;
- consumo de alimentos potencialmente agressivos à saúde;
- propaganda mentirosa sobre valor nutricional de alimentos.

A não-criação destas políticas e/ou o não cumprimento das metas, ou a não-alocação dos recursos configuram-se como violações. Por exemplo, constituem-se violações dos direitos:

- a não-elaboração de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, conforme acordado pelo governo brasileiro na Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996;
- o não-cumprimento das metas previstas para a reforma agrária;
- o não-cumprimento da alocação dos recursos de apoio à Política Nacional de Agricultura Familiar;
- o não-cumprimento do decreto que prevê a manutenção do poder real de compra do salário mínimo;
- a baixa execução do orçamento social e de investimentos, com desvio dos recursos para garantir o pagamento dos serviços e juros da dívida externa e interna;
- as altas taxas de mortalidade materna e infantil devidas à má alimentação ou orientação alimentar inadequada.

Por fim, nas situações de emergência decorrente de desastres naturais, frente à situação de grupos com necessidades especiais, ou de populações submetidas à pobreza extrema, o Estado, com o apoio da sociedade, deve realizar o direito destes grupos, mediante o aporte de recursos financeiros e/ou alimentares, garantindo a recuperação da capacidade das famílias e/ou comunidades de alimentar-se a si próprias, dentro do prazo mais breve possível.

### **3. Direito à alimentação: princípio fundamental da segurança alimentar**

A segurança alimentar trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação. Assim, o direito à alimentação é um direito do cidadão, e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever da sociedade e do Estado.

Para facilitar, podemos usar o exemplo de nossa família. Nem todos os membros de nossa família podem por si só garantir sua alimentação diária. A família de alguma forma precisa comprar, preparar e garantir uma alimentação de qualidade para bebês, jovens estudantes, desempregados, enfermos, idosos e outros.

Da mesma forma a sociedade precisa garantir mecanismos que assegurem que todos os cidadãos tenham acesso regular à alimentação segura, em sua casa, na escola, no trabalho, em hospitais e outras instituições, além das informações necessárias para que possam ter práticas alimentares e estilos de vida que promovam a saúde e a nutrição. É disto que trata a segurança alimentar.

Na sociedade, como na família, cada caso deve ser tratado de forma diferenciada e, ao mesmo tempo, com equidade. Aquelas pessoas que não podem ter acesso ao alimento devido à idade ou por condições que limitam sua capacidade de se sustentar, devem receber a adequada assistência familiar ou social. Isto é um direito do todo cidadão.

A fome e a miséria constituem-se na negação de nossa humanidade individual e coletiva. São a desumanização não só daqueles a quem é negado o acesso à alimentação, à vida e à cidadania como também da sociedade que não lhes garante tais direitos.

Onde há crianças desnutridas, há famílias com fome, analfabetas, sem autonomia para gerir sua própria evidência. O tamanho das crianças desnutridas e de seus pais nutricionalmente nanicos é um reflexo do acesso que estas comunidades de trabalhadores têm ao mundo e às riquezas por eles mesmos produzidos. É um reflexo do tamanho de seu mundo, “do que lhes cabe neste latifúndio”. É um reflexo da falta de acesso que têm à cultura e à riqueza acumulada, seja sob a forma de riqueza material ou da história e ciência escrita e elaborada.

Assim, o desafio colocado ao povo brasileiro é o de assumir o controle sobre nossa vida e sobre os rumos de nosso país. É a luta por resgatar nossa dignidade enquanto nação e construir a cidadania de todos os brasileiros. Um dos primeiros passos nesta direção é garantir a segurança alimentar e nutricional de todos, como um direito humano fundamental.

Não podemos aceitar que o direito humano à alimentação fique esperando que haja condições políticas ou econômicas “ideais” para que ele seja assegurado. Ele é um direito primordial, pois é o direito à própria vida.

#### **4. Segurança alimentar e nutricional: um conceito em disputa e construção**

A noção de segurança alimentar foi originalmente utilizada na Europa a partir da Primeira Guerra Mundial. Sua origem estava profundamente ligada ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar.

Ainda hoje não podemos dizer que é uma concepção acabada. Ela, na verdade, é palco de profunda disputa, pois a questão alimentar relaciona-se com os mais distintos interesses. Vejamos como, nas últimas décadas, evoluiu a compreensão dessa questão.

Na década de 1970 a causa principal da insegurança alimentar/fome era atribuída à produção insuficiente de alimentos. Isto implicava que a segurança alimentar fosse conceituada como uma política de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo ser humano de ter acesso a uma alimentação saudável. O enfoque estava no produto, e não no ser humano. Com base nesta perspectiva, foi promovida a *Revolução Verde*, que acabou por aumentar a produção de alimentos e, ao mesmo tempo, de famintos e de excluídos, além de promover sérios agravos ambientais.

Na década de 1980 reconheceu-se que o problema maior era a falta de acesso aos alimentos, em decorrência da pobreza (falta de acesso e controle sobre a terra, água, meios de produção e dinheiro), e o conceito passa a ser o de garantir o “o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável”. Isto implicava que a ação da sociedade deveria concentrar-se na redução da pobreza, com menor ênfase na produção.

No final da década de 80 e início dos anos 90 observa-se mais uma modificação no conceito de segurança alimentar. Incorpora-se ao mesmo as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); do balanceamento da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos em questão.

A partir da enorme diversidade de práticas alimentares desenvolvidas pelos agrupamentos humanos e de sua relação com a promoção da saúde, tornou-se possível identificar princípios básicos de uma alimentação saudável, princípios estes que permeiam grande parte das culturas alimentares.

Uma alimentação saudável, balanceada, diversificada e equilibrada deve, ao longo do tempo, e de forma sustentável, fornecer todos os componentes necessários ao desenvolvimento e a manutenção do organismo saudável, como água e líquidos em geral; alimentos frescos, naturais, integrais, variados, que garantam o aporte de todos os nutrientes (proteínas, açúcares complexos, gorduras essenciais, vitaminas, sais minerais etc.) e fibras alimentares, de forma balanceada. Deve ainda privilegiar o consumo de pescado e carnes brancas magras e limitar aqueles alimentos que, se consumidos em excesso, levam a agravos à saúde (carnes vermelhas, frituras, gorduras saturadas, bebidas alcoólicas e estimulantes, cereais não-integrais e açúcar refinado).

Além disso, a alimentação deve ser segura do ponto de vista nutricional, de conservação e de higiene; ser livre de contaminações químicas (agrotóxicos, antibióticos, hormônios, conservantes etc.), e orgânicas (bactérias, parasitas etc.) prejudiciais à saúde. Existem ainda aspectos relacionados com o direito de todos os consumidores ter a composição nutricional, origem e processo produtivo dos alimentos explicitado no rótulo, permitindo a liberdade de escolha do consumidor final.

Mas a alimentação não pode perder sua condição de fonte de satisfação e realização do ser humano, sendo saborosa e respeitando as práticas e hábitos alimentares das diferentes culturas. E sua produção deve ser desenvolvida segundo práticas diversificadas e integradas que garantam a relação harmônica do ser humano com a natureza (práticas agroecológicas, produção de alimentos orgânicos etc.).

Uma alimentação que siga estes princípios é capaz de prevenir e reverter doenças carenciais (desnutrição, anemia etc.) e doenças crônico-degenerativas (obesidade, pressão alta, doenças cardiovasculares etc.). Ao mesmo tempo, seria capaz de estimular o fortalecimento de sistemas sustentáveis de produção de alimentos, no contexto de uma proposta de desenvolvimento humano sustentável.

## 5. Nutrição e o ciclo da vida

A discussão até aqui apresentada demonstra que a alimentação é fundamental para o desenvolvimento humano, mas deve estar inserida em um contexto de ações integradas entre si.

Estudos recentes de comissões da ONU indicam que existem períodos críticos na vida dos seres humanos em que estas ações integradas são fundamentais para um bom desenvolvimento.

Este enfoque foi denominado “abordagem do ciclo de vida”. Uma compreensão adequada da mesma é vista hoje como fundamental no sentido de orientar ações de segurança alimentar para promover a ruptura do ciclo vicioso da fome, doença e miséria, ressaltando o papel central que podem exercer as boas condições de vida, uma nutrição adequada e o acesso a serviços de saúde de qualidade (ACC/SCN, IFPRI, 2000).

Esta abordagem reconhece o período que vai da concepção aos três anos de idade como crítico para que o ser humano possa atingir o seu pleno potencial de desenvolvimento. A boa nutrição é fundamental neste processo.

No entanto, como se pode ver na Figura 1 (ACC/SCN, 2000), existem vários outros momentos críticos em que a intervenção e a promoção se tornam centrais, como: a idade reprodutiva, incluindo o momento da concepção, o período intra-uterino, o período do parto e perinatal, o período do desmame, o período pré-escolar e a adolescência.

Assim, uma abordagem voltada para o ciclo de vida tem que considerar ações em todos estes momentos e que integrem ações na área de saúde e nutrição, requerendo iniciativas de inserção econômica e de capacitação para a cidadania.

Estudos recentes ressaltam a centralidade da questão nutricional para esta abordagem, reconhecendo um papel muito mais importante à desnutrição como causa coadjuvante da mortalidade de crianças menores de cinco anos. Estima-se que cerca de 25% das

mortes neste grupo etário, no Nordeste brasileiro, são associadas à desnutrição grave, enquanto outros 74% estariam associados a quadros de desnutrição leve e moderada, de muito maior prevalência, e que raramente são objeto de ações públicas.

Ao mesmo tempo, seres humanos que sofreram carências nutricionais, do período crítico da concepção aos três anos, são muito mais propensos, na idade adulta, ao desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis, do que aqueles que foram bem nutridos. Entre estas, podem ser destacadas as doenças cardiovasculares (hipertensão, acidentes vasculares cerebrais e doença coronariana), diabetes e obesidade.

Para o enfrentamento desse quadro são necessárias ações inter-setoriais integradas e nos diferentes momentos do ciclo de vida. Ações pontuais e desarticuladas têm um impacto reduzidíssimo.

Dentro desta perspectiva, fica muito clara a relevância de uma política nacional de alimentação e nutrição, no contexto de uma política de segurança alimentar, e mais ainda de intervenções de caráter intersectorial que influenciem o desenvolvimento infantil, que levam a uma melhor nutrição e saúde desses grupos; melhor aproveitamento escolar; redução da evasão escolar; prolongamento do tempo na escola de meninas e jovens, com melhoria de sua auto-estima e redução e retardamento da fertilidade; a diminuição da prevalência de baixo peso ao nascer e da mortalidade materna e infantil, pela redução das gravidezes em jovens e a melhor capacidade produtiva tanto do ponto de vista físico como intelectual.



O conceito surge pela primeira vez no Fórum Nacional sobre a Soberania Alimentar, no México, em 1996, meses antes da realização da Cúpula Mundial de Alimentação de Roma. Nesse encontro, a destruição da agricultura mexicana a partir do NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) foi denunciada pelos agricultores e movimentos sociais daquela nação. Em poucos anos, 40% da produção de milho do país havia sido substituída por importações providas dos Estados Unidos, destruindo a produção local.

Ainda em 1996, a Via Campesina, uma organização internacional de pequenos produtores rurais, definiu soberania alimentar como, “o direito de cada nação manter o desenvolvimento de sua própria capacidade para produzir os alimentos básicos dos povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural”.

## **7. O embate entre a promoção do direito humano à alimentação para todos e a globalização da economia**

A construção do conceito de segurança alimentar, na década de 90, teve um forte componente dirigido para o plano local e as iniciativas que se voltam diretamente para o indivíduo. Mas isto não pode ser dissociado de uma realidade mais ampla, que ultrapassa os limites regionais e nacionais, ao mesmo tempo que provoca forte determinação naqueles limites. Com a aceleração do processo de globalização da economia, ocorrido nos últimos anos, torna-se imprescindível incorporar nesta análise o exame dessas determinações. Esta é a outra face da forma como hoje é compreendida a idéia da segurança alimentar. Examinemos em que contexto ela se dá.

O processo de internacionalização da economia, sob a hegemonia dos grandes grupos financeiros do capitalismo internacional, acelerou-se enormemente após o desmonte da União Soviética e do bloco socialista. Sem nenhum mecanismo internacional capaz de lhes estabelecer uma contraposição política organizada, esses grupos, por meio de organizações multilaterais, como o FMI (Fundo

Monetário Internacional), o Banco Mundial e o antigo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Serviços), desencadearam uma intensa ofensiva a partir de meados da década de 80, com o progressivo enfraquecimento da ONU.

O FMI endureceu as negociações da dívida externa, impondo aos governos a implantação de programas de ajuste estrutural, coordenados pelo Banco Mundial. Esses programas baseavam-se na redução dos mecanismos de controle sobre o mercado e do tamanho dos Estados nacionais; na redução dos gastos sociais; na redução dos gastos com funcionalismo público; na redução de subsídios à indústria e agricultura nacional e na abertura das fronteiras à penetração de produtos, empresas e do capital internacional, inclusive o financeiro.

O desfecho da rodada de negociações que criou a Organização Mundial do Comércio acabou por refletir a total hegemonia dos Estados Unidos e do pequeno grupo de países mais ricos. A cláusula que autorizava os governos a desenvolverem iniciativas nacionais de proteção à agricultura com base na garantia da segurança alimentar de sua população é retirada do novo acordo. E o compromisso de apoio aos países, cuja segurança alimentar nacional fosse afetada pela liberalização do comércio agrícola internacional, nunca foi cumprido.

Na formação da OMC dividiram-se, de um lado, os interesses dos diferentes grupos de países quanto à sua situação como grande exportadores de alimentos. De outro, ficaram os grandes importadores de alimentos, que dependem dessas compras para garantir a segurança alimentar de suas populações. A proposta de redução progressiva de tarifas protecionistas da agricultura nacional e dos subsídios à produção e à exportação foram acertados.

O processo de globalização do comércio mundial de alimentos se dará então nos termos ditados pelo Acordo sobre Agricultura da OMC, que se baseia em três aspectos principais: a indução à via das importações, sob o argumento de uma pretensa melhora do

acesso ao mercado para todos os países; a redução compulsória do apoio doméstico para a agricultura e, também, das subvenções para as exportações.

Na realidade, essas medidas passam a encabeçar o rol de obstáculos à segurança alimentar enfrentados pelos países subdesenvolvidos. Agravando ainda mais essa ameaça, surge o fato de que a regulação do comércio passa a escapar do controle dos países nele envolvidos, sendo regido em esferas externas aos mesmos.

Mas os apologistas de plantão do neoliberalismo enxergam as coisas de forma diferente. Para eles, a promoção da segurança alimentar se dará pela liberalização do comércio, queda dos preços, eliminação dos estoques reguladores, aumento do comércio internacional. Tudo isso geraria maior eficiência produtiva e, conseqüentemente, maior acesso a alimentos baratos por todos. Porém, o que se vê na prática é que a mera exposição à competição internacional não é o caminho para a busca de maior eficiência produtiva, devido aos componentes “espúrios” desta competição e à natureza intrinsecamente excludente da dinâmica das economias capitalistas. Vale mencionar a permanência da prática de dumping por parte dos países industrializados, mesmo que sob formas legitimadas pelas regras atuais de comércio.

Com argúcia observa o diretor internacional da FIAN (Rede): “A alimentação é vista como uma mercadoria para ser trocada como qualquer outro produto e a segurança alimentar como um resultado da especialização e da lógica das vantagens comparativas” (WATKINS; WINDFUHR, 1996, p.25).

No novo mundo globalizado,  
quer se fazer do alimento mera mercadoria.

Em 1996, realizou-se a Cúpula Mundial da Alimentação, promovida pela FAO. Nessa ocasião tornou-se inevitável a polarização sobre o tema do comércio internacional de alimentos, menos no debate entre governos e mais pelas enérgicas manifestações de

representações da sociedade civil. É nesse momento que emerge com força a ideia da soberania alimentar. A mais ativa representação internacional dos camponeses, a Via Campesina, reivindica a soberania alimentar como “o direito de cada nação manter e desenvolver sua própria capacidade para produzir os alimentos básicos dos povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural”.

A vitalidade dessa concepção vai se afirmando a partir de então e absorvendo outros atributos, como a resistência à apropriação dos recursos genéticos pelos grupos transnacionais e à padronização da cultura alimentar. Da mesma maneira, rechaça-se a utilização dos alimentos como instrumento de barganha política e econômica, por meio de embargos e bloqueios.

É importante registrar que a defesa da soberania alimentar tem sido um dos mais fortes impulsionadores das mobilizações antiglobalização que vêm ocorrendo nos últimos anos, com destaque para Seattle e Gênova.

De fato, a maior mobilização da sociedade civil internacional acontece exatamente em relação às várias facetas da soberania alimentar e sua interação com a proposta de revisão do Acordo sobre o Comércio Agrícola Internacional, pela OMC. Entre estes ressaltamos:

- a introdução de produtos alimentícios transgênicos, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, com suas consequências sociais, ambientais, econômicas e de saúde;
- a questão das patentes de organismos vivos e dos direitos de propriedade intelectual dos produtores e comunidades agrícolas tradicionais;
- a questão da utilização do Codex Alimentarius como barreira não tarifária ao comércio internacional, especialmente para produtos oriundos de países do Sul;
- a questão da industrialização da agricultura versus agricultura sustentável e agricultura familiar;

- a questão da reforma agrária e do acesso aos recursos naturais;
- e a questão da migração das grandes indústrias e grande produtoras de alimentos para o Sul, com perdas de emprego no Norte.

Mas, provavelmente, o maior marco de afirmação da ideia da soberania alimentar ocorreu em setembro de 2001, com a realização do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, em Havana.

Em meio a um conjunto de propostas lá construídas, a declaração final desse fórum afirma: “Entendemos por soberania alimentar o direito dos povos a 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, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um espaço fundamental”.

## **8. Construindo o conceito e fortalecendo a luta no Brasil**

Apresentou-se, até aqui, a construção do conceito de segurança alimentar no nível mundial e as novas referências que o intenso debate e lutas travadas vêm produzindo. Mas vale trazer informações e analisar como esse processo de definição conceitual se deu no Brasil. Isto porque a contribuição brasileira tem sido notória, se não decisiva, nos aspectos que representam os maiores avanços nessa compreensão.

As primeiras referências no Brasil à segurança alimentar surgiram no âmbito do Ministério da Agricultura, no final de 1985. Aquela época foi elaborada uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, com o objetivo central de atender às

necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Apesar dessa proposta ter tido pouca repercussão na época em que foi efetuada, a semente estava plantada.

No ano seguinte, o tema foi retomado na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, quando a alimentação já foi classificada como um direito básico.

Também no Brasil, o conceito de segurança alimentar ampliava-se, incorporando às esferas da produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade da alimentação. É justamente aqui que se começa a falar de segurança alimentar e nutricional, como duas categorias interdependentes.

Em 1991, o governo paralelo, coordenado pelo Partido dos Trabalhadores, elaborou proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, incorporando as discussões anteriores. Esta foi apresentada ao governo Collor, que não se mostrou sensibilizado. Sendo reapresentada ao novo presidente, em fevereiro de 1993, acabou subsidiando a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e a criação do Consea, em maio de 1993.

Inicia-se, então, uma fase memorável de mobilizações no país em que o enfrentamento da fome e da miséria passa a ser uma questão a ser discutida no bojo das políticas econômicas e sociais e da segurança alimentar, com o debate continuado entre a sociedade civil e o governo.

Em julho de 1994 realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, convocada pela Ação da Cidadania e pelo Consea. Reuniram-se então cerca de 1.800 delegados de todo o país, com forte predominância da sociedade civil. O relatório final refletiu a preocupação do povo brasileiro com a concentração de renda

e da terra como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país<sup>2</sup>.

Consolidou-se, então, o entendimento de que a garantia da segurança alimentar e nutricional para todos deve ser um dos eixos de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil e que exige, para sua implementação, uma parceria efetiva entre governo e sociedade civil, na qual prevaleça o respeito mútuo e complementaridade de ações, em vez de subordinação.

Com base no debate promovido nesse período, construiu-se o conceito, que foi adotado no documento enviado pelo Brasil para a Cúpula Mundial da Alimentação, segundo o qual:

“Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.”

## 9. A (in)segurança alimentar no Brasil

A questão alimentar no Brasil revela um conjunto amplo de problemas, no qual a fome e a desnutrição aparecem certamente como os mais cruciais. Portanto, a incapacidade de acesso aos alimentos ou aos recursos destinados a produzir esses alimentos são os principais causadores da insegurança alimentar.

Para que possam ser elaboradas e exercidas políticas públicas aptas para o enfrentamento do problema da fome e da desnutrição é preciso que se saiba aproximadamente quantos são, onde estão, que atividades exercem, sexo e idade. São informações difíceis de

---

<sup>2</sup> Ver Consea (1994), I Conferência Nacional de Segurança Alimentar — Relatório Final, Consea & ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, Brasília, julho.

serem obtidas e, por isso, há sempre muita polêmica acerca desses dados.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que é um órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vem nos últimos dez anos estimando o número de pessoas que vivem abaixo do nível de indigência no país. Elas formariam o contingente que vive em uma situação de fome, em estado contínuo. Segundo os números do Mapa da Fome, do Ipea, teria ocorrido uma redução significativa deste contingente, entre 1990 e 1996 (1990: 33.002.648 pessoas; 1993: 29.737.091; 1995: 23.515.136 e 1996: 21.352.479). Esta redução foi mais pronunciada nas áreas urbanas do que nas rurais, sendo que em 1996, 45,8% dos indigentes estavam na área rural e 20,48% nas regiões metropolitanas. Assim, ainda eram mais de 21 milhões de pessoas, em 1996, cuja renda não cobria sequer o custo de uma alimentação capaz de suprir as necessidades nutricionais básicas (ARIAS, 1999). Esta é uma população em alto risco de insegurança alimentar.

No mesmo período, a população abaixo do nível de pobreza caiu de 67.533.576 (48% da população) para 55.032.912 (35,6%) (ARIAS, 1999). Inicialmente, a estabilização teve um impacto positivo sobre a renda e condições de vida dos setores mais pobres da sociedade brasileira, explicando em grande parte a redução significativa no número absoluto de pessoas abaixo do nível de indigência e pobreza observado até 1996.

A melhoria desses números até 1996 pode, em parte, ser atribuída ao impacto do plano econômico de estabilização. Esta situação voltou a se agravar nos anos seguintes, com o efeito das políticas ditadas pelo receituário das organizações financeiras de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial e OMC), extremamente perniciosas para as condições de vida, em geral, e para as condições alimentares e nutricionais da população.

Outros estudos, baseados em perfil de consumo, desenvolvidos em várias cidades brasileiras, mostram que esta população

abaixo do nível de pobreza (55 milhões, em 1996) também se encontrava em risco de insegurança alimentar, seja do ponto de vista energético, seja do ponto de vista de consumo insuficiente de uma série de macro e micronutrientes, como o ferro, a vitamina B12, a vitamina A e o cálcio, com grande impacto sobre a morbidade e a mortalidade, tanto de crianças como de adultos (GALEAZZI, 1997).

Um estudo recente, desenvolvido pelo Instituto da Cidadania<sup>3</sup> estima que, em 1999 havia cerca de 44 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza<sup>4</sup>. Entre estes, os grupos sociais mais frequentes são os pequenos agricultores, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores sem carteira assinada e os desempregados. A estimativa do Instituto da Cidadania mostra ainda que 9% dessas pessoas estão na Região Norte, 50% na Região Nordeste, 26% na Região Sudeste, 10% na Região Sul e 6% na Região Centro-Oeste. Este estudo mostra também que 20% dos mais pobres do país vivem nas áreas metropolitanas, 45% nas áreas urbanas não-metropolitanas, e 34% nas áreas rurais.

Apesar da melhoria no quadro alimentar e nutricional, o desafio que se coloca à nossa frente ainda é imenso. Segundo dados do Ministério da Saúde, o Brasil tem uma mortalidade infantil estimada em 37 por mil nascidos vivos, tendo 55% desses óbitos a desnutrição como causa principal ou associada (Ministério da Saúde, 1999).

Cerca de 57 mil crianças menores de um ano morrem anualmente em decorrência de não ter seu direito humano à alimentação garantido.

3 “Fome Zero — Uma proposta de política de segurança alimentar”. São Paulo, setembro 2001.

4 Este estudo considera todas as pessoas cuja família tem uma renda diária inferior a um dólar.

Isto sem contar que cerca de 1 milhão de crianças nascidas (aproximadamente um terço do total de nascimentos), a cada ano no Brasil, não têm registrado nem seu nascimento, nem seu eventual óbito. Uma correção deste sub-registro provavelmente demonstrará uma situação ainda mais grave, na medida em que são os filhos da população excluída que não são registrados e mais risco têm de morrer precocemente.

Embora o maior percentual da população em condição de vulnerabilidade esteja nas áreas urbanas não-metropolitanas, estudos recentes apontam que a situação mais grave ocorre na área rural, com grande concentração entre populações indígenas, trabalhadores rurais sem terra (acampados e recém-assentados), e nas periferias das grandes e médias cidades. Não há indicativo de diferenças significativas entre a situação nutricional de homens e mulheres.

Como vimos anteriormente, o problema da insegurança alimentar no Brasil não se limita à questão da pobreza e da fome. Muitos outros aspectos incidem sobre esta situação. As respostas diante deste quadro não precisam ser inventadas. É necessário que o país assuma como prioridade um plano nacional de segurança alimentar e nutricional, cuja base foi democraticamente construída por ocasião da realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, promovida pelo Consea (1994). A seguir, as principais diretrizes estabelecidas nessa Conferência.

1. Garantia do direito à alimentação adequada para todos os habitantes como um direito humano básico.
  - a. Reconhecimento do direito na Constituição.
  - b. Regulamentação em legislação específica.
  - c. Promulgação de um Código Brasileiro de Conduta sobre o Direito à Alimentação adequada, aplicável a todos os atores sociais.
  - d. Institucionalização de mecanismos de cobrança da realização do direito de fácil acesso para toda a população.

II. Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar.

a. Promoção do Desenvolvimento Rural Integrado e Sustentável:

- garantia do acesso à terra e das condições para nela produzir, com o desenvolvimento de um amplo processo de reforma agrária;
- garantia do acesso à água para consumo e produção;
- consolidação e apoio à agricultura familiar;
- melhoria da qualidade de vida na área rural;
- estímulo à produção de alimentos básicos;
- apoio à verticalização da produção na propriedade rural;
- promoção de acesso a nichos de mercado;
- incentivo de acesso da agricultura familiar aos mercados institucionais;
- promoção da agricultura ecológica sustentável.

b. Desenvolvimento de modelos alternativos de geração de renda e ocupações produtivas:

- estímulo à criação e fortalecimento de pequenas empresas urbanas e rurais;
- estímulo ao associativismo e ao cooperativismo;
- capacitação profissional, gerencial e administrativa de trabalhadores e microempresários;
- apoio a iniciativas de crédito popular;

c. Promoção de política de abastecimento alimentar popular em áreas urbanas:

- iniciativas de garantia da renda mínima (Campinas - Renda Mínima; Brasília — Bolsa Escola; Feira de Santana, Brasília - Cesta da Cidadania etc.);
- agricultura urbana;

- abastecimento alimentar a preços justos para áreas de baixa renda, articulando o produtor, pequenos varejistas e consumidor.

### III. Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados.

- a. programas alimentares e nutricionais dirigidos a grupos populacionais social e nutricionalmente vulneráveis:
  - descentralização do programa de recuperação de crianças e gestantes desnutridas;
  - ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar;
  - programas especiais de erradicação de distúrbios nutricionais causados por carências de micronutrientes;
  - outros programas dirigidos a trabalhadores, desempregados, idosos, enfermos e pessoas institucionalizadas;
  - focalização de programas de suplementação emergencial de alimentos.
- b. Desenvolvimento de parceria entre sociedade civil e poder público, visando a implementação de iniciativas de contrapartida social por parte de todos os beneficiários em situação de exclusão e em condições de desenvolver atividades produtivas, como um mecanismo de construção de cidadania e alavancamento de desenvolvimento humano local.

### IV. Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

- vigilância e controle de qualidade dos alimentos em todos os pontos da cadeia alimentar, desde a roça até os locais de consumo (domicílio, restaurantes, bares, ambulantes etc.), passando pelos locais de produção e comercialização;

- operacionalização do direito de acesso à informação sobre a composição dos alimentos, prazos de validade etc.;
- promoção e fornecimento regular de informações sobre hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis;
- estímulo e criação de oportunidades de acesso a programas supervisionados de atividades físicas a todos os cidadãos.

Todo este processo implica a discussão de claros mecanismos de governabilidade e controle social, com responsabilidade compartilhada entre os vários atores, e de capacitação dos recursos humanos. A adoção de mecanismos unificados de coordenação da política de desenvolvimento em nível nacional, estadual e municipal é fundamental para que a execução da mesma se dê dentro das prioridades e das capacidades locais.

O governo Fernando Henrique, porém, desprezou todo o acúmulo já existente, priorizando apenas a estabilização da economia brasileira a partir de sua inserção, sem critérios, na economia globalizada. Ficou, assim, em segundo plano o enfrentamento imediato das precárias condições de vida da grande maioria da população.

Os que mais sofreram com a abertura da economia brasileira às importações — o setor agrícola e as pequenas e médias empresas nacionais — vêm enfrentando grandes dificuldades ou quebraram, não conseguindo competir com os produtos importados a baixo preço. Isto levou a um aumento expressivo do desemprego e do êxodo rural.

Mesmo a reforma agrária que vem sendo duramente arrancada pelo movimento social dos sem-terra, poderia ser um forte instrumento de inserção social e de fortalecimento econômico do Brasil. Mas é visto pelo governo atual e pelo próprio presidente como mera medida de caráter exclusivamente social e “atrasada”. Joga-se na lata de lixo a experiência histórica de muitos países que conseguiram alavancar sua retomada de crescimento socioeconômico a

partir da reforma agrária, quando a transformaram em uma das peças centrais da estratégia de desenvolvimento socioeconômico, com ênfase na inserção das populações excluídas.

Se não fosse pela pressão continuada das entidades da sociedade civil, e mais especialmente das forças sociais que se integraram na Ação da Cidadania, no Consea, no Coep, na Pastoral da Criança e, mais recentemente, no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, esta temática teria sido eliminada da agenda política brasileira.

De novembro de 1998 até o momento, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, em parceria com a sociedade civil e os governos estaduais de pelo menos dez estados brasileiros, vem articulando a construção de fóruns estaduais e conselhos de segurança alimentar e nutricional estaduais, com a participação do governo e da sociedade civil. O objetivo central desses conselhos é garantir que um dos eixos estratégicos das políticas públicas econômicas e sociais, em nível estadual, seja o de combater a fome e a exclusão social, promovendo o direito humano à alimentação para todos (FBSAN, 1999).

## **10. Pensando a segurança alimentar no local**

O desenvolvimento local, no contexto da busca de modos de vida sustentáveis, é um dos muitos caminhos alternativos no sentido da construção de um novo paradigma para a humanidade. É no local onde as pessoas vivem, no local em que vivem os meninos na e da rua, no local onde existem pessoas desempregadas, vivendo e sendo sustentadas por suas famílias, sem teto, sem terra e sem comida. É no local onde os desnutridos e todos os excluídos podem deixar de ser estatísticas e recuperar seus rostos e seus nomes. É no local que decisões imediatas, sejam individuais ou coletivas, podem salvar ou mudar a vida de um indivíduo, de uma família ou mesmo de uma comunidade.

A construção da segurança alimentar e nutricional, com base em tudo o que dissemos, deve se constituir em um dos pilares fulcrais de qualquer projeto de desenvolvimento local. O princípio básico ético e moral de “aqui ninguém passa fome”, ou “aqui todo mundo se alimenta bem” expressa um dos objetivos primários de qualquer organização social que tenha como preocupação central o bem-estar do ser humano. As ações visando a consecução deste objetivo podem envolver o desenvolvimento da reforma agrária, a produção urbana coletiva ou individual de alimentos, mecanismos de comercialização direta do produtor ao consumidor, políticas locais de abastecimento popular, ações de infra-estrutura sanitária e de saneamento, promoção de serviços de saúde orientados para pessoas e famílias em risco, fortalecimento de programas de alimentação coletiva, entre outros. Entendemos que toda iniciativa de desenvolvimento local deve incorporar, como um de seus elementos, a garantia do direito à alimentação adequada.

Um estudo recentemente desenvolvido pelo Polis (MALUF et alii, 2000) identifica cinco grandes diretrizes para a promoção da segurança alimentar e nutricional no município: 1) promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos, realizadas em bases socialmente equitativas; 2) ampliar o acesso a uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população; 3) promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos; 4) universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos; 5) estimular a participação da sociedade civil na formulação e implementação da política de segurança alimentar e apoiar as iniciativas não-governamentais.

A seguir, apresentamos uma sistematização acerca dos objetivos, instrumentos e requisitos associados a cada uma dessas diretrizes, desenvolvida por Renato Maluf e Christiane Costa, do Polis (2000).

## 1. Produção de alimentos em bases socialmente equitativas

Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>1. Promoção da agricultura de base familiar</b>		
1.1. Melhorar a qualidade dos produtos e agregar valor aos produtos agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estimular a constituição de associações de pequenos agricultores com fins produtivos</li> <li>— Oferecer apoio técnico e logístico aos investimentos</li> <li>— Promover cursos de capacitação no processamento de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Introduzir a ótica da segurança alimentar nos programas de desenvolvimento rural</li> <li>— Fortalecer o papel dos CMDR's</li> <li>— Capacitar técnicos municipais</li> <li>— Revisar critérios e introduzir postura de promoção nos serviços de inspeção e vigilância</li> </ul>
1.2. Mobilizar áreas ociosas rurais e urbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Assentamentos rurais</li> <li>— Cessão de áreas de propriedades locais a pequenos agricultores</li> <li>— Promoção de hortas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Participar ativamente dos programas estaduais e federal de assentamentos rurais</li> <li>— Encaminhar negociações junto aos proprietários rurais</li> <li>— Benefícios fiscais na cobrança do IPTU e do ISS</li> </ul>
1.3. Acesso ao crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estimular formas de microcrédito e de crédito solidário</li> <li>— Acesso a fundos públicos de aval</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Criar fundo de aval ou favorecer o acesso a fundos já existentes</li> </ul>
1.4. Criação de mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Conferir prioridade aos pequenos produtores nos equipamentos públicos de varejo</li> <li>— Criar espaços públicos para a comercialização</li> <li>— Apoiar iniciativas de criação de pontos-de-venda pelos produtores</li> <li>— Orientar a política de compras governamentais de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Adequar a gestão de varejões, mercados e feiras</li> <li>— Instituir feiras de produtores, de produtos artesanais e orgânicos</li> <li>— Redefinir o cardápio e as normas dos editais de compra para a alimentação escolar</li> </ul>
1.5. Mulheres produtoras rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Conferir apoio específico às mulheres produtoras</li> <li>— Estimular iniciativas de inserção econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoiar a eliminação da discriminação no acesso aos recursos produtivos (crédito etc.)</li> <li>— Promover a capacitação no processamento de alimentos.</li> </ul>
<b>2. Estímulo e capacitação da produção urbana de alimentos</b>		
2.1. Promover a produção doméstica de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cursos de capacitação no processamento de alimentos</li> <li>— Estimular formas de microcrédito e de crédito solidário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Revisar critérios e introduzir posturas de promoção nos serviços de inspeção e vigilância</li> </ul>
2.2. Apoiar a pequena indústria alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cursos de capacitação em aspectos gerenciais e comerciais</li> <li>— Favorecer a integração com produção local de matéria-prima agrícola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mobilizar os serviços de apoio às pequenas empresas (Sebrae e outros)</li> <li>— Revisar critérios e introduzir posturas de promoção nos serviços de inspeção e vigilância</li> </ul>

## 2. Acesso a uma alimentação de qualidade

Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>1. Regulação do mercado e promoção da equidade</b>		
1.1. Regular o mercado de alimentos e ampliar a disponibilidade de produtos alimentares em bases socialmente equitativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ampliar e aprimorar o funcionamento de equipamentos públicos, como os sacolões, varejões e feiras livres.</li> <li>— Monitorar o fluxo de mercados e o comércio atacadista</li> <li>— Implementar o programa de redução de perdas e o desperdício de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Investir na construção ou na melhoria de equipamentos públicos</li> <li>— Adequar a gestão dos entropostos ou centrais à política de abastecimento</li> <li>— Criar sistemas regionalizados de informações de mercado adequados aos pequenos produtores e comerciantes</li> </ul>
1.2. Estimular e aprimorar o pequeno varejo de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoiar o pequeno comércio especializado de alimentos</li> <li>— Promover a conexão com a produção agroalimentar local e regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mobilizar entidades associativas do pequeno comércio e de produtores</li> <li>— Programas de capacitação técnica e gerencial</li> </ul>
<b>2. Construir mercados e aproximar a produção e o consumo de alimentos</b>		
2.1. Apoiar a comercialização de produtos diferenciados por pequenos produtores	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Criar espaços públicos para a venda direta de produtos diferenciados (artesaniais, orgânicos e outros)</li> <li>— Estimular o aprimoramento e a difusão de produtos específicos ou típicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Investir na construção/melhoria de espaços públicos</li> <li>— Implementar programas de reconversão produtiva</li> <li>— Mobilizar entidades associativas de produtores</li> </ul>
2.2. Ampliar o acesso a alimentos de qualidade pela população de baixa renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Organização de grupos de compras comunitárias</li> <li>— Promoção de redes de economia solidária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mobilizar entidades associativas comunitárias e de produtores rurais</li> </ul>
<b>3. Alimentos preparados e refeições</b>		
3.1. Oferecer refeições de qualidade a baixo preço	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Construção de restaurante popular em aglomerados urbanos de médio e grande portes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Projeto específico de criação e gestão de restaurante popular</li> <li>— Criar ou capacitar serviço de fiscalização municipal</li> </ul>
3.2. Assegurar a qualidade do oferecimento de refeições prontas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Manter um sistema permanente de fiscalização de restaurantes e demais serviços de alimentação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mobilizar os serviços de apoio às pequenas empresas (Sebrae e outros)</li> <li>— Revisar critérios e introduzir posturas de promoção nos serviços de inspeção e vigilância</li> </ul>

<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Requisitos</b>
<b>4. Adequação do aparato institucional</b>		
4.1. Atuar com enfoque sistêmico no abastecimento alimentar	— Criação de um órgão municipal específico de abastecimento alimentar, preferencialmente com estatuto de uma secretaria	— Capacitar técnicos municipais e outros agentes sobre os mercados de alimentos e sua comercialização
4.2. Assegurar e promover a produção e a comercialização de alimentos de qualidade	— Constituição e aparelhamento dos serviços municipais de inspeção e vigilância sanitária — Atuação promotora destes serviços junto a pequenos e médios produtores e comerciantes	— Estabelecimento de acordos (convênios) com os serviços estaduais e federais — Adequação da legislação em vigor aos objetivos da política de segurança alimentar
4.3. Construir a sustentabilidade política e econômica a médio prazo dos programas de abastecimento alimentar	— Adotar a perspectiva da parceria ativa com permissionários e usuários dos programas — Buscar o autofinanciamento dos programas de abastecimento, exceto quando couber a concessão de subsídios a consumidores de baixa renda	— Estimular a organização dos permissionários e usuários dos equipamentos públicos — Reduzir custos indiretos e eliminar subsídios a permissionários — Buscar parcerias com entidades privadas para a implementação dos programas

### 3. Educação alimentar e organização dos consumidores

<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Requisitos</b>
<b>1. Educação para o consumo</b>		
1.1. Promover hábitos alimentares saudáveis	— Promover ou participar de campanhas educativas maciças — Rever os cardápios da alimentação escolar e de outros programas públicos — Introduzir elementos educativos nos programas alimentares municipais	— Realizar diagnósticos do perfil do consumo alimentar no município — Elaboração de material educativo — Capacitação dos técnicos municipais e dos manipuladores de alimentos — Incorporação das escolas nas iniciativas ligadas à alimentação
1.2. Estimular a diversidade no consumo alimentar	— Apoiar a promoção de produtos típicos ou diferenciados — Introduzir ou apoiar programas de utilização de alimentos não-convencionais	— Incorporar elementos educativos nos programas relativos à produção e ao abastecimento — Capacitação na área de alimentos não-convencionais
1.3. Difundir as noções de segurança alimentar e direito à alimentação	— Incorporar o tema da segurança alimentar nos currículos escolares	— Incorporação das escolas nas iniciativas ligadas à alimentação

<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Requisitos</b>
<b>2. Participação dos consumidores</b>		
2.1. Integrar os consumidores na formulação e implementação da política de segurança alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Prever a participação da representação dos consumidores nas instâncias deliberativas e nos programas públicos</li> <li>— Promover a atuação conjunta dos serviços de inspeção e fiscalização com as entidades dos consumidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sensibilizar os consumidores quanto à noção de segurança alimentar e seus diversos componentes</li> <li>— Estabelecer as conexões entre o consumo de alimentos e as formas de produção e comercialização</li> <li>— Instituir a notificação compulsória das ocorrências de saúde associadas ao consumo de alimentos</li> </ul>
2.2. Apoiar as iniciativas das entidades de consumidores relativas aos alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Participar nas campanhas destas entidades (como em relação aos OGM's)</li> <li>— Contribuir para o esclarecimento em relação aos diversos componentes da segurança alimentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoio e participação efetiva nas campanhas</li> <li>— Promoção de atividades de esclarecimento e capacitação</li> </ul>
<b>3. Água como alimento essencial</b>		
3.1. Assegurar o acesso à água de qualidade ao conjunto da população, e de serviços de saneamento básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Extensão da rede de água e de saneamento básico</li> <li>— Combate prioritário à contaminação das fontes de abastecimento de água</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Preservar o controle público sobre o manejo e a distribuição de água potável</li> </ul>

#### 4. Programas alimentares suplementares

<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Requisitos</b>
<b>1. Educação, organização e emancipação dos beneficiários</b>		
1.1. Adequar a orientação e a execução dos programas de suplementação alimentar às diretrizes da política municipal de segurança alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Avaliar os programas existentes à luz das diretrizes de política</li> <li>— Articular os programas assistenciais às ações estruturantes</li> <li>— Avançar na discriminação positiva dos beneficiários dos programas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Integrar os programas de suplementação aos espaços de coordenação da política de segurança alimentar</li> <li>— Aproximar os programas de suplementação aos das demais diretrizes de política</li> <li>— Contribuir para a revisão de programas federais e estaduais com implementação descentralizada</li> </ul>
<b>2. Programas e ações emergenciais de combate à fome e à desnutrição</b>		
2.1. Implementar ações dirigidas a grupos sob risco de fome	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Programas de distribuição de alimentos associados a ações organizativas e educativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Identificação dos grupos de risco por meio dos serviços de saúde e de outros instrumentos de investigação</li> <li>— Busca de parcerias com entidades não-governamentais e associações comunitárias ou sindicais</li> </ul>

<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Requisitos</b>
2.2. Instituir ou aperfeiçoar o sistema de vigilância alimentar e nutricional	— Assegurar o bom funcionamento do Sisvan no município — Integrar as atividades nas unidades do SUS e nas escolas e creches aos objetivos da política de segurança alimentar	— Disponibilizar recursos humanos e materiais para o funcionamento do sistema

### **3. Programa de alimentação escolar**

3.1. Universalidade e regularidade do oferecimento	— Aporte de recursos financeiros e humanos próprios e captação local de recursos suplementares — Programas especiais de oferecimento de refeições	— Assegurar a continuidade na liberação de recursos
3.2. Promover hábitos alimentares saudáveis e diversificados e introduzir componente de segurança alimentar	— Adequar os cardápios oferecidos e incorporar produtos regionais e perecíveis — Apoiar a organização dos pequenos e médios produtores locais e regionais para fornecer alimentos ao programa — Difundir conhecimentos sobre os alimentos e sua produção/preparação, a partir da ótica da segurança alimentar	— Capacitação dos técnicos municipais e dos manipuladores de alimentos nas escolas — Revisar editais de compra dos alimentos de modo a estimular a participação de fornecedores locais — Elaboração de material pedagógico
3.3. Fortalecer a representatividade e a participação dos conselhos de alimentação escolar	— Mobilizar as comunidades envolvidas e seus representantes — Conferir atribuições de gestão	— Implementar atividades de capacitação dos integrantes dos conselhos

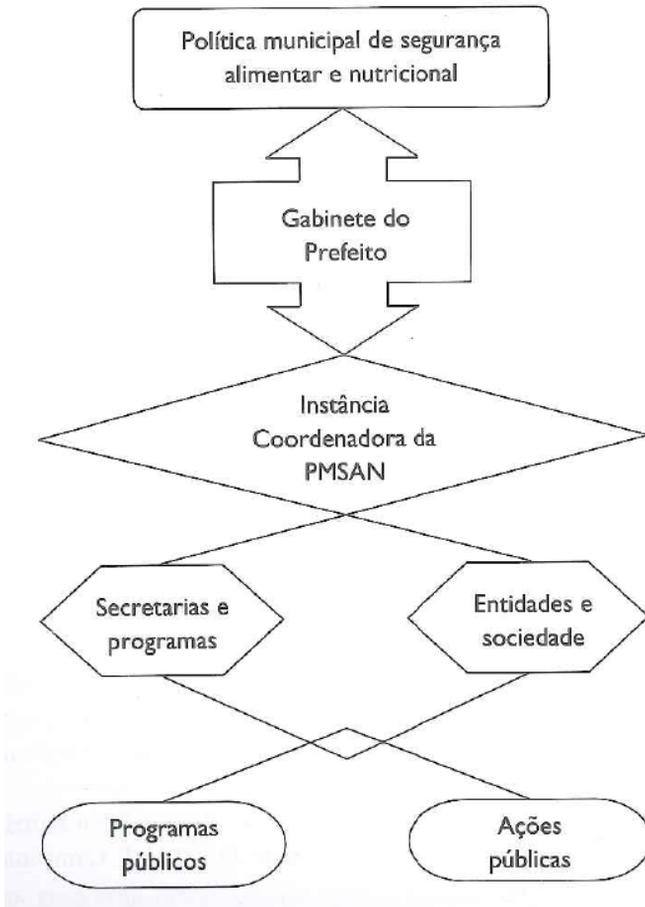
### **4. Programas de alimentação do trabalhador**

4.1. Monitorar a implementação do PAT	— Incorporar a iniciativa privada nos espaços de coordenação da política de segurança alimentar e aproximar sua implementação das diretrizes da Política municipal.	— Sensibilizar a iniciativa privada participante do PAT e respectivos trabalhadores quanto à perspectiva da segurança alimentar — Mobilizar entidades empresariais e sindicais
---------------------------------------	---	---

### **5. Ações públicas não-governamentais**

5.1. Estimular e apoiar as iniciativas não-governamentais voltadas para a suplementação alimentar e o combate ao desperdício	— Integrar as entidades e suas atividades no âmbito da política municipal de segurança alimentar — Apoiar as ações de doação de alimentos	— Oferecer suporte técnico, logístico e financeiro a estas iniciativas — Promover atividades de capacitação dos integrantes destas entidades para o aproveitamento integral dos alimentos
--	--	--

## 5. Participação da sociedade civil e institucionalidade



## Bibliografia

ARIAS, A. R. Estimativas de indigência e pobreza no Brasil, no período 1990- 1996. Resumo metodológico e resultados. Brasília, IPEA/Cepal, março 1999.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU — Comentário Geral, nº 12. O Direito à Alimentação Adequada. UNHCHR, Genebra, 2000.

CONSEA — I Conferência Nacional de Segurança Alimentar — Relatório Final. Brasília, Consea & Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, julho, 1994.

CONSEA (1994). Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar: as dez prioridades. Consea, Brasília.

FBSAN. Apoio à articulação de ações estaduais de promoção da Segurança Alimentar Sustentável no Brasil. Brasília, 1999. (mimeo)

GALEAZZI, M. et alii. Estudo multicêntrico sobre o consumo alimentar. Cadernos de debate, volume especial, Nepa/Unicamp, Campinas, 1997.

JAMES, Philip (coord.). Ending Malnutrition by 2020: an agenda for the Change in the Millenium. Geneva, ACC/SCN, 2000.

MALUF, Renato S. et alii. Ações Públicas Locais de Segurança Alimentar Nutricional-Diretrizes para uma Política Municipal. São Paulo, POLIS, 2000.

MARQUES, Suzana. I. B. “Patrimônio cultural da alimentação em risco” Paris, 2000 (mimeo).

\_\_\_\_\_ “Práticas alimentares e valor nutricional da alimentação”. Paris, 2000. (Mimeo).

MENEZES, F. — “Soberania Alimentar: requisito indispensável para a segurança alimentar, no atual contexto de globalização”. Rio de Janeiro, Ibase, 2001.

Ministério da Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde/Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília, Ministério da Saúde, 1999.

UNITED NATIONS ADMINISTRATIVE COMMITTEE ON COORDINATION — Sub Committee on Nutrition (ACC/SCN) (in collaboration with IFPRI). 4<sup>th</sup> Report on the World Food Situation — Nutrition throughout the life cycle. Geneva, ACC/SCN, IFPRI, 2000.

VALENTE, F. “Do combate à Fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o Direito à Alimentação adequada”. R. Nutr. PUCCAMP, Campinas. 10 (1): 20-36, jan./jun. 1997.

VALENTE, F. O Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto da promoção do Direito Humano à Alimentação e à Saúde. ÁGORA, Brasília, 2001.

----- . “O combate à Fome e a desnutrição e a promoção da alimentação adequada no contexto do Direito Humano à Alimentação — Um eixo estratégico do desenvolvimento humano sustentável”. São Paulo, Instituto da Cidadania, 2001.

WATKINS, K & WINDFUHR, M. The effect of the Uruguay Round on food security. Third World Resurgence, Bonn, 1996.

# 6

## **Compreendendo a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil - Lições aprendidas. Estudo de caso revisitado<sup>1</sup>**

**Flavio Luiz Schieck Valente (coord.)<sup>2</sup>**  
**Nathalie Beghin, Maarten Immink**  
**Denise Costa Coitinho, Débora Shrimpton**  
**Miltom Rondó, Kátia Chagas Lúcio**

### **Introdução**

“... O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar esse

---

<sup>1</sup> Esta é uma versão atualizada e adaptada para publicação, neste livro, do estudo de caso que foi originalmente elaborado para a Conferência Internacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional enquanto Direito Humano, realizada em Randburg, Gauteng, África do Sul, de 25 a 27 de março de 1999, organizada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos da África do Sul, com o apoio da Aliança Mundial pela Nutrição e Direitos Humanos (Wanahr).

<sup>2</sup> A preparação do texto original foi coordenada por Flavio Luiz Schieck Valente, com a participação dos seguintes membros do Grupo de Trabalho sobre o Direito Humano à Alimentação: Nathalie Beghin (Ipea), Maarten Immink (Unicef), Denise Costa Coitinho (ATAN/MS), Débora Shrimpton (Ágora), Milton Rondó (Comunidade Solidária), Kátia Chagas Lúcio (Ágora). As opiniões incorporadas a esta versão atualizada são de responsabilidade exclusiva do autor principal.

direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”<sup>3</sup>

Estas palavras demonstram que o Brasil abraçou firmemente os direitos humanos, como base para políticas e ação social, na satisfação das necessidades básicas para cada membro da sociedade. O propósito está assinalado. Para chegar-se a este ponto foi necessária uma intensa mobilização social, que envolveu uma parcela expressiva da sociedade brasileira. No entanto, um enorme desafio, que o Brasil compartilha com muitos outros países, ainda precisa ser superado: transformar em realidade para os membros da sociedade a efetivação total de todos os direitos.

Livrar, de forma permanente, cada mulher, homem ou criança do risco da fome e da subnutrição faz parte deste desafio. Isto aponta para uma longa estrada que ainda precisa ser percorrida em busca da garantia do direito, para cada ser humano, a alimentos seguros e saudáveis, respeitando-se os hábitos e crenças culturais e sociais. Mas, à medida que progredimos nesta estrada, necessitamos avaliar constantemente e procurar compreender como chegamos no ponto em que estamos. Somente desta maneira poderemos esperar fazer um progresso mais rápido e envolver um número maior de atores políticos e sociais no processo. Este estudo representa uma destas reflexões.

Esperamos que venha a contribuir para que venhamos a atingir a meta de garantia da segurança alimentar e nutricional para todos os brasileiros o mais breve possível.

Este relatório apresenta, de maneira sucinta, um quadro de referência para o exame da abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional. O quadro de referência orienta para a análise da recente experiência do Brasil e de como o país chegou no ponto em que está, como resultado de um forte movimento social liderado pela sociedade civil. Este movimento ainda

---

<sup>3</sup> Relatório Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, Roma, novembro 1996.

permanece ativo e continua a ganhar força, em parceria com o governo brasileiro. O Brasil também participou de várias conferências internacionais, que confirmaram o direito à segurança alimentar e nutricional como um direito humano básico. O Brasil é Estado-membro de vários acordos internacionais. Desta forma, o país sinalizou a sua disposição para implementar os instrumentos legais e medidas políticas necessários para transformar em realidades nacionais as ideias e conceitos, contidos nestes acordos. Alguns avanços significativos já obtidos serão analisados neste estudo de caso.

A avaliação e a análise da experiência do Brasil fornece muitas lições. E são estas lições, com outras considerações que são específicas para o contexto brasileiro, que fornecem a base para a formulação futura de uma agenda de ações que irão, efetivamente, contribuir para realizar, o mais breve possível, a segurança alimentar e nutricional para cada membro da sociedade brasileira.

Ainda que a experiência brasileira tenha sua especificidade, como acontece com a de qualquer país, espera-se que a análise apresentada aqui contribua para um rico intercâmbio de experiências nacionais. Assim como tudo na vida, quando cessamos de aprender, de fazer perguntas construtivas, cessamos de nos esforçar para achar respostas a essas perguntas e todo o progresso para. Esperamos que este estudo da experiência do Brasil venha a contribuir para um debate rico e construtivo.

## **Um quadro de referência para compreender a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional**

Esta seção apresenta um quadro de referência para a análise coerente da abordagem de direitos humanos e da boa governabilidade no contexto dos direitos humanos no Brasil, com relação às condições da segurança alimentar e nutricional, do ponto de vista nacional e local. Somente com um entendimento comum dos conceitos da segurança alimentar e nutricional, da abordagem dos

direitos humanos e, particularmente, dos papéis que diferentes participantes da sociedade (governo, sociedade civil organizada, grupos de base, e setores de produção e comercial) desempenham no fomento das condições da segurança alimentar e nutricional (SAN), podemos esperar colher lições valiosas para o futuro.

Em uma definição mais detalhada, o direito à alimentação é considerado um direito humano básico, sem o qual não há direito à vida, não há cidadania, não há direito à humanidade, isto é, o direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pelo gênero humano. As pessoas necessitam de alimento apropriado, no sentido quantitativo. No entanto, isto não é suficiente. Para o ser humano alimentar-se, o ato é ligado à tradição, vida familiar, amizade e celebrações coletivas. Quando participa de refeições com amigos, com a família, saboreando pratos de sua infância e de sua cultura, indivíduos renovam-se a si mesmos, fortalecendo além do aspecto físico e mental, a sua autoestima.

O direito humano à alimentação e nutrição implica, além de acesso ao alimento, o direito de comer de acordo com a sua origem, o direito ao alimento confiável no lar, nas ruas, na escola, no trabalho, nos restaurantes. Muitos adultos e crianças morrem ou ficam doentes no Brasil, porque ingeriram alimento contaminado, estragado ou inadequadamente preparado e armazenado. As pessoas têm o direito de receber informações corretas sobre o conteúdo do alimento, sobre hábitos saudáveis de alimentação e estilos de vida.

Entendemos que a insegurança alimentar e nutricional tem múltiplas causas, as quais frequentemente estão inter-relacionadas. Ao mesmo tempo, é universalmente aceito que os direitos humanos são indivisíveis. São estes dois conceitos que levam à conclusão de que a abordagem dos direitos humanos à segurança alimentar e nutricional deve envolver uma visão holística, de como reduzir a insegurança alimentar e nutricional. Isto provavelmente envolverá ajustes, que precisam ser feitos entre a necessidade de reduzir, de imediato, a insegurança alimentar e nutricional, e as condições

necessárias para desenvolver os direitos humanos. Soluções altamente técnicas para a insegurança alimentar e nutricional, que se dirigem a causas imediatas, podem contribuir pouco para criar condições necessárias aos DH e também apresentar o risco de não proteger adequadamente os DH dos grupos-alvos. Por outro lado, soluções políticas, sociais e econômicas, que se dirigem a causas subjacentes da insegurança AN, e que são potencialmente mais capazes de contribuir para a promoção dos DH, podem não ter um impacto imediato para reduzir a insegurança AN.

De particular interesse para a análise são as áreas de interseção entre ações (multi)setoriais (políticas, programas, projetos e ações de base) para melhorar as condições da SAN, os compromissos e práticas dos DH. Isto envolve não apenas os direitos políticos e civis, mas também os sociais, econômicos e culturais. Como veremos adiante, estas áreas de interseção estão progressivamente se tornando maiores no Brasil.

## **Os principais componentes da segurança alimentar e nutricional**

Considera-se, geralmente, que a SAN está apoiada sobre três pilares: a segurança alimentar, a segurança de saúde e os cuidados adequados com a mãe e a criança. Somente se um grupo (nação, comunidade, família, crianças, mulheres, grupos com necessidades especiais e os idosos) permanentemente goza de segurança nestas três áreas pode ser considerado como nutricionalmente seguro. A insegurança aparece devido a um conjunto de fatores de riscos ambientais, políticos, sociais, econômicos e culturais, e também devido à incapacidade do grupo para lidar com estes fatores de riscos, de forma efetiva e continuada. Assim, é apropriado perguntar como a abordagem de direitos humanos e a governabilidade, no contexto dos direitos humanos, contribuem para reduzir os riscos da insegurança alimentar e nutricional, e/ou contribuem para

melhorar a capacidade do grupo para lidar de forma adequada, com estes riscos.

*Segurança alimentar.* Existem diversas definições para segurança alimentar. Uma mais restrita aponta para um suprimento adequado, permanente e estável de alimento de alta qualidade, enquanto outra refere-se a acesso permanente a alimento suficiente e de alta qualidade. Por “adequado” e “alta qualidade” presume-se que o alimento deve ser confiável e atender aos requerimentos de micronutrientes, bem como às necessidades de calorias e proteínas. Em um sentido mais amplo, a segurança alimentar doméstica é um componente da segurança de “modos de vida” (livelihood), reconhecendo-se que o alimento é apenas uma das necessidades básicas. Esta definição faz com que nos aproximemos do conceito da indivisibilidade dos direitos, isto é, o direito ao alimento suficiente e de alta qualidade não pode ser separado do direito à moradia adequada, educação, serviços de saúde, lazer etc.

A vulnerabilidade à insegurança alimentar deve-se normalmente a riscos crônicos e/ou transitórios, tal como a incapacidade para enfrentar estes fatores de risco. Um baixo nível de desenvolvimento humano representa o risco mais básico e crônico, envolvendo fatores de risco políticos, econômicos, sociais, culturais e institucionais. Os fatores de risco transitórios, como secas, conflitos armados, inflação e desemprego crescente, podem agravar um estado crônico de insegurança alimentar, ou fazer com que um lar deixe de gozar desse tipo de segurança.

*Segurança de saúde:* Considera-se que a saúde é mais do que a ausência de doenças é o bem estar completo-físico, mental e social – de um indivíduo. Esta visão holística da saúde ajusta-se bem ao conceito da indivisibilidade dos direitos. Nos riscos significativos mais imediatos para a saúde, incluem-se a exposição a um ambiente pouco saudável, acesso inadequado a serviços preventivos ou curativos de saúde, e conhecimentos e práticas de saúde inadequados ou impróprios. Aproveitando uma analogia com o conceito

da segurança alimentar, um indivíduo goza de segurança de saúde quando ela/ele está exposto constantemente a um ambiente saudável, tem acesso adequado a atendimento de saúde e utiliza-se de práticas de saúde baseadas em conhecimento apropriado e correto.

*Segurança de cuidado:* Esta área da segurança tem interseção com as da segurança alimentar e da saúde. A Convenção dos Direitos da Criança (art. 27, Child Rights Convention — CRC) reconhece, especificamente, o direito de cada criança a um padrão de vida adequado para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. O Estatuto da Criança e do Adolescente, no Brasil, faz eco às provisões da CRC. Para isto, é necessário um ambiente que propicie cuidado e nutrição. Apenas o acesso a alimento adequado, permanência em ambiente saudável e atendimento de saúde adequado não garantirão a segurança de cuidado.

Distinguem-se, normalmente, seis componentes na área de cuidado com a mãe e a criança. São os seguintes: cuidado com as mulheres, particularmente com as grávidas e as lactantes; amamentação e alimentação complementar; atendimento psicológico/social; preparação, armazenagem e práticas de higiene de alimentos no lar; hábitos pessoais e domésticos de higiene. Todos podem ser considerados fatores de risco, podendo prejudicar a segurança alimentar e nutricional, especificamente das mulheres e crianças.

## **A boa governabilidade dos direitos humanos no contexto da segurança alimentar e nutricional**

A boa governabilidade dos direitos humanos é responsabilidade de todos os setores da sociedade: governo, sociedade civil organizada, setor comercial privado e o público em geral. Normalmente, quatro níveis das obrigações do Estado são identificadas como relacionadas com a boa governabilidade dos DH: respeitar, proteger, promover e realizar os direitos humanos básicos, aí incluídos os direitos à saúde e à nutrição adequadas. A matriz

de segurança alimentar e nutricional da FAO representa uma tentativa de operacionalizar esses diferentes níveis de obrigações do Estado no que se refere a componentes específicos da segurança alimentar e nutricional. No entanto, fica claro que estes níveis de governabilidade dos DH não estão limitados ao setor governamental, mas cabem, igualmente, aos outros setores relacionados. O público em geral pode ser mais bem interpretado como grupos da comunidade e movimentos de base que não estão associados com qualquer setor específico. Na comunidade, a governabilidade dos DH aparece sob a forma de participação política e social, auto-determinação, auto-ajuda etc.

Se todos os setores têm a mesma obrigação quanto à governabilidade de DH, é importante examinar as ligações inter-setoriais e as parcerias na governabilidade de DH, do ponto de vista nacional, estadual, local e comunitário. Isto está relacionado, diretamente, com os processos de descentralização que conferem maior responsabilidade aos estados e municipalidades para assegurar a SAN.

O respeito aos direitos humanos sociais, econômicos e sociais, e sua proteção, facilitação e realização, terão finalmente um efeito duplo: a) reduzir, compensar ou eliminar os impactos dos riscos crônicos e transitórios para a SAN, e b) melhorar o acesso aos recursos políticos, sociais, econômicos e culturais, que propiciam o enfrentamento dos riscos, tanto crônicos como transitórios, que causam a insegurança alimentar e nutricional. Finalmente, a governabilidade efetiva, no contexto dos direitos humanos (de todos os direitos), deveria levar à eliminação dos riscos causados pela sociedade humana, particularmente conflitos armados, degradação ambiental, discriminação de gênero e discriminações de qualquer tipo.

## **Os desafios que estão por vir**

A seguinte questão é fundamental: como podem a boa governabilidade e as boas práticas contribuírem para fomentar as condições da SAN, particularmente para os grupos mais vulneráveis da população? Muito dependerá de quem está realmente interpretando e implementando os DH na sociedade. De uma perspectiva ideal, todos os membros da sociedade estariam qualificados para interpretar e implementar os DH de forma consensual. Na prática, o acesso desigual ao poder político, social e econômico torna isto impossível. Outra questão fundamental é como assegurar que as ações da SAN respeitem, de forma integral, os DH dos grupos mais vulneráveis da população e contribuam diretamente para o empoderamento destes grupos? Isto, entre outras coisas, depende de quem participa efetivamente no desenvolvimento e implementação das ações da SAN.

## **B. A experiência brasileira: da luta contra a fome ao direito humano à alimentação**

### **1. A busca da inclusão alimentar e nutricional na agenda nacional**

As últimas três décadas representaram uma nova fase na vida da sociedade brasileira, mostrando como uma sociedade autoritária e paternalista pode evoluir para outra, mais democrática e participativa. Isto não significa que todos os problemas estão resolvidos. Ainda restam muitos desafios para serem enfrentados. O país ainda se defronta com uma apatização (apartheid) política, social e econômica de cerca de 40% da população; com a violência da fome e da subnutrição, do desemprego, do analfabetismo e da miséria; com a violência contra os sem-terra por parte dos grandes proprietários rurais, em cumplicidade com a estrutura local do poder; com a

violência da prostituição infantil, do extermínio de homossexuais<sup>4</sup>, mulheres e crianças de rua, e dos marginalizados; com a violência dos traficantes de drogas e do vício, especialmente contra a nossa juventude; com a violência contra as mulheres.

Desde o início da década de 70, quando os militares ainda estavam no poder, a sociedade civil brasileira assumiu, progressivamente, a responsabilidade de construir a democracia em novas bases, com o objetivo de mudar o país. Vagarosamente, mas de maneira segura, os diferentes setores da sociedade civil se mobilizaram e forçaram mudanças, tanto na estrutura autoritária do Estado como em sua própria visão de sociedade.

Partindo de uma atitude cultural de esperar soluções do Estado, a sociedade começou não somente a propor alternativas, mas também a implementá-las, no limite de sua capacidade. Pouco a pouco foram criados sindicatos independentes. As sementes de partidos democráticos — baseadas em princípios de transparência, ampla participação dos trabalhadores e das comunidades — brotaram em todo o país, alimentadas pelas experiências de movimentos sociais setoriais diversos. O direito à liberdade de associação e de organização começou a ser reconquistado.

As greves trabalhistas dos últimos anos da década de 70 quebraram a espinha dos sindicatos controlados pelo Estado e forçaram as companhias, privadas e estatais a negociar salários e benefícios diretamente com os representantes dos trabalhadores. O direito ao trabalho e ao pagamento igual começou a ser reconquistado.

Essas greves também quebraram o mito do Estado onipotente, abriram o caminho para o movimento de anistia política, tornando possível o retorno de exilados políticos, alguns dos quais estavam fora do país há mais de uma década. O direito de não ser submetido à prisão arbitrária, detenção ou tortura começou a ser respeitado.

---

4 De acordo com a Anistia Internacional, o Brasil tem o mais elevado índice de violência contra homossexuais no mundo.

## A mobilização da sociedade civil e a mudança do Estado

O início dos anos 1980 foi marcado pelas demonstrações maciças por eleições diretas, que abriram o caminho para a Constituinte de 1988. A progressiva democratização do processo eleitoral estava também iniciada.

Um sinal claro da crescente maturidade política veio com o movimento cívico pelo impeachment do presidente Collor de Mello, em 1992. Primeiro presidente eleito de forma democrática, depois de vinte anos, e extensivamente envolvido em esquemas de corrupção, ele foi aos poucos encurralado por intensa mobilização da sociedade civil em todas as partes do país, liderada pelo Movimento pela Ética na Política. Esses esforços se fortaleceram por iniciativas militantes de uns poucos membros do Congresso e do Poder Judiciário. A sociedade forçou o Congresso a iniciar um processo de auto-saneamento, começando com o impeachment do presidente. Este ato é um exemplo de como o princípio de igualdade perante a lei foi aplicado no mais alto nível do Governo.

Em uma típica barganha, objetivando melhorar uma imagem desgastada no exterior, foi o presidente Collor quem transformou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em lei federal, em 1992, três meses antes de seu impeachment.

Após o impeachment, no início de 1993, O Movimento pela Ética na Política, abrangendo organizações da sociedade civil, partidos políticos, movimentos sociais e organizações de mídia e pequena empresa, lançou um protesto contra outros tipos de corrupção no país, tais como a fome, a miséria e a exclusão social. A Ação da Cidadania foi criada. A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, como era chamada, tornou-se, em alguns meses, a maior experiência de mobilização da sociedade civil no Brasil (vide Box 1). Mais de 7 mil comitês, compostos de grupos de poucas pessoas a centenas, surgiram em todo o país. A Ação da Cidadania, em determinado momento, envolvia mais de 30 milhões de pessoas (20% da população), e pesquisas de opinião mostravam

que quase metade da população do país participava, direta ou indiretamente, em suas atividades.

O setor empresarial privado (mercado) teve uma participação ativa na Ação da Cidadania. Grupos locais de pequenas empresas doaram e coletaram alimentos e produtos essenciais, e/ou participaram permitindo o uso de suas instalações físicas para armazenagem e distribuição. Empresas maiores participaram, principalmente por intermédio de suas fundações privadas ou permitindo que seus funcionários comparecessem a atividades sociais durante o horário de trabalho.

Os mais de 7 mil comitês implementaram atividades, de forma independente ou em parceria com órgãos governamentais, trabalhando em distribuição de alimentos, capacitação, hortas urbanas, projetos de geração de emprego e renda, capacitação profissional, reintegração de crianças de rua à vida social normal, apoio ao movimento de reforma agrária, programas de alfabetização, educação popular etc. Todas elas, no entanto, eram baseadas na necessidade fundamental de criar condições necessárias para que as pessoas pudessem achar seu próprio caminho para escapar da exclusão e da fome. Isto demonstra que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais estavam começando a ser implementados e inseridos no desenvolvimento social e econômico.

#### **BOX 1- Princípios básicos da Ação da Cidadania**

1. Recusa em aceitar que um outro ser humano possa estar morrendo de fome a nossa porta. Alguma coisa tem de ser feito de imediato, enquanto procuramos por uma solução de médio e longo prazo.
2. Ter acesso a alimento de qualidade, de acordo com suas preferências culturais, é um direito de todos os seres humanos. O alimento não pode ser utilizado como uma arma política para submeter pessoas aos interesses dos doadores. Qualquer doação, portanto, deve ser associada a dispositivos que criem as condições necessárias para que as pessoas se tornem capazes de produzir ou comprar sua própria alimentação o quanto antes possível.

3. Necessidade de dar nome e endereço aos famintos e\ou necessitados para tornar possível ações imediatas (Mapa da Fome).
4. A superação da fome e da miséria é responsabilidade de todo e cada cidadão. Enquanto os seres humanos não tiverem a sua humanidade realizada, não podem usufruir integralmente de sua humanidade. Somente com solidariedade permanente a exclusão pode ser superada.
5. O Estado não tem a capilaridade ou agilidade necessárias para enfrentar sozinho – com os mecanismos tradicionais – a gravidade e a amplitude da apertação socioeconômica e cultural.
6. A criação de novos mecanismos de governabilidade é necessária por meio de: descentralização administrativa e financeira, participação aumentada da sociedade civil na gestão das políticas e dos programas públicos, de maneira geral; identificação de novos modelos de parceria entre organizações da sociedade civil, o mercado e instituições governamentais, ampla solidariedade entre as pessoas.
7. O Estado tem a obrigação de prover fundos para facilitar estas parcerias e propiciar condições às pessoas para que desenvolvam sua própria capacidade de superar a exclusão.

## Conselho Nacional de Segurança Alimentar

Em 1993, a mobilização da sociedade civil levou à criação de um mecanismo pioneiro de governabilidade, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar — Consea, composto por dez ministérios e 21 representantes da sociedade civil, escolhidos de forma direta pela sociedade civil. O Conselho era dirigido por um representante da sociedade civil e estava subordinado diretamente ao presidente da República. No começo de 1993, o então presidente da República lançou o Plano de Combate à Fome e à Miséria, em uma tentativa de coordenar as ações do governo federal, com base em três princípios: parceria, solidariedade e descentralização política, administrativa e financeira.

O Consea e a Ação da Cidadania propuseram, conjuntamente, medidas alternativas para: utilizar os estoques públicos de alimentos no atendimento à população de 32 milhões de pessoas em risco de insegurança alimentar; gerar empregos e renda; acelerar a implementação da reforma agrária; estimular programas locais de desenvolvimento; rever o papel público do Estado e das empresas privadas; coordenar, efetivamente, as ações contra a subnutrição e mortalidade infantil; preparar diferentes estratégias para parcerias do governo e da sociedade civil; combater a corrupção.

## **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**

Em 1994, a Ação da Cidadania e o Consea promoveram a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, substancialmente financiada por recursos públicos. Precedida de conferências estaduais, reuniu mais de 2 mil delegados de todas origens e ocupações, do campo e da cidade, da sociedade civil e do governo, para discutir a forma de erradicar a fome, a miséria e a exclusão social.

Esta conferência definiu a segurança alimentar e nutricional como a garantia do direito de todos de prover sua própria alimentação e de tornar-se um ser humano e cidadão em todos os sentidos. Ao mesmo tempo, definiu que a segurança alimentar e nutricional deveria ser um dos eixos centrais e norteadores da estratégia nacional de desenvolvimento socioeconômico.

## **Comunidade Solidária**

Em 1995, o governo recém-eleito extinguiu o Consea e criou um novo conselho, o da Comunidade Solidária. O Comunidade Solidária incorporou as experiências do Consea, assumindo e ampliando as prioridades definidas em sua agenda, bem como institucionalizando um novo instrumento de coordenação na esfera de ação governamental — a sua secretaria executiva. Esta nova forma de coordenação é implementada por diferentes órgãos federais,

estaduais e municipais. A secretaria executiva também ajuda o Conselho no fomento de parcerias entre o governo e a sociedade. O Comunidade Solidária está lançando a fundação para formular e estabelecer da política nacional de segurança alimentar, desde que adotou, como uma de suas principais metas, a luta contra a fome e a miséria no país.

Até o final de 1998, a secretaria executiva do Comunidade Solidária participou, apesar de marginalmente, do processo de formulação de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, ao adotar a luta contra a fome e a pobreza como uma de suas principais metas e ao promover a coordenação entre iniciativas governamentais e não-governamentais locais ligadas ao tema.

## 2. Propósito e prática de direitos humanos no Brasil

Como Estado-membro das Nações Unidas, o Brasil participa de muitos tratados, pactos, declarações e princípios. Os mais relevantes estão ressaltados no Box 2

### **BOX 2 – Acordos internacionais de direitos humanos de que o Brasil participa**

1. Declaração universal dos direitos humanos, 1948.
2. Pacto de direito Cívico e Político, 1966.
3. Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966.
4. Pacto para eliminação de todas as Formas de Discriminações contra Mulheres, 1979.
5. Pactos de Direitos da Criança, 1989.
6. Conferência Mundial dos Direitos Humanos, 1993.

O Brasil participou, em 1990, da Cúpula Mundial da Criança (CMC) e adotou muitas das metas a serem atingidas no ano 2000. As metas objetivam promover progresso significativo durante a

década de 90, alcançando-se melhores condições de saúde, nutrição e educação para crianças e mulheres.

É relevante mencionar que o Brasil foi representado em muitas conferências internacionais que enfocaram a questão do desenvolvimento enquanto direito humano. Isto está explicitado na Declaração do Direito ao Desenvolvimento, enunciada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1986, e reafirmado na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, na Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres e na Conferência sobre População e Desenvolvimento. A segurança alimentar e nutricional não pode ser considerada fora do contexto do desenvolvimento, de modo que o direito ao desenvolvimento inclui claramente o direito à segurança alimentar e nutricional.

O Pacto Internacional dos Direitos da Criança tem seu equivalente, no Brasil, no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Este estatuto reafirma muitos direitos humanos políticos e civis, contidos no Pacto Internacional de 1966, bem como alguns dos direitos sociais, econômicos e culturais. Como resultado da adoção do Estatuto, foram criados conselhos estaduais e municipais de direitos de crianças e adolescentes, bem como conselhos municipais tutelares. Os primeiros preocupam-se com a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes, com base nos direitos e com a participação do setor público e da sociedade civil organizada. Os conselhos tutelares têm mandato para assegurar o respeito e a proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

Outros desenvolvimentos significativos, durante os anos 90, incluem o reconhecimento dos princípios do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em lei federal de 1992 (vide Box 3). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (1993-94) era diretamente subordinado ao presidente da República e tinha, entre os seus membros, dez ministros e também representantes da sociedade civil. Muitas propostas para políticas de segurança alimentar foram discutidas e implementadas. Estas propostas foram

posteriormente aperfeiçoadas, durante a Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. Declarações desta Conferência fazem claramente a conexão entre a segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento socioeconômico.

**BOX 3 – Decreto 591 – 06 de julho 1992**

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
- Promulgação

Artigo II

1. Os países participantes do presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um padrão de vida adequado à sua família, inclusive o Direito à alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como ao desenvolvimento contínuo de suas condições de vida. Os Estados participantes desenvolverão ações para assegurar a realização deste direito, reconhecendo neste sentido, a importância da cooperação internacional baseada em consenso.
2. Os países participantes do presente Pacto, reconhecendo os direitos fundamentais de todas as pessoas à proteção contra a fome, adotarão medidas, individualmente e através de cooperação internacional, inclusive programas concretos que se tornem necessários para:
  - a. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos por meio da utilização de conhecimento técnico e científico, por meio da difusão de princípios de educação nutricional e por meio de melhoria ou reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar a mais eficiente utilização e exploração dos recursos naturais;
  - b. Assegurar uma distribuição equitativa dos recursos mundiais de alimentos em relação às necessidades, levando em consideração os problemas dos países que estão, respectivamente, importando ou exportando alimento.

### 3. Integração da segurança alimentar e nutricional com direitos humanos

Em preparação para esta integração, o Brasil assinou muitos instrumentos e declarações internacionais, que tratam especificamente de segurança alimentar, de saúde e nutrição, começando com a Declaração Universal para a Eliminação da Fome e Subnutrição, enunciada na Conferência Mundial de Alimentação (CMA-1974).

O Brasil estava representado na Conferência Internacional de Nutrição (CIN), mas decidiu não elaborar um plano nacional de ação, como muitos outros participantes fizeram, enquanto seguimento da CIN. A CIN reafirmou as metas da CMA-1974 e adicionou muitas outras, especificamente relacionadas com a segurança alimentar nacional e doméstica.

Em 1996, depois de um amplo processo de consulta, o Programa Nacional de Direitos Humanos foi instituído, ainda com ênfase acentuada nos direitos civis e políticos, em resposta às demandas dos movimentos organizados de direitos humanos. Este Programa delineia uma série de ações destinadas a proteger direitos políticos e civis, particularmente para grupos específicos da população, como crianças, adolescentes, mulheres, povos indígenas, idosos e deficientes físicos. O que parece estar ausente deste programa são ações para proteger e implementar direitos econômicos, sociais e culturais de todos os membros da sociedade. Alguma coisa neste sentido, naturalmente, pode ser encontrada na legislação social e econômica.

Ao mesmo tempo, o movimento da segurança alimentar e nutricional, conduzido pela Ação da Cidadania - dentro do processo de preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação — começou a estabelecer elos entre o direito à alimentação e os direitos humanos, discutindo como implementar esta ligação por meio de uma política de segurança alimentar e nutricional.

A Cúpula Mundial de Alimentação (CMA-96) de 1996 reafirmou explicitamente o direito humano ao alimento adequado,

seguro e nutritivo para todos, bem como o direito de estar livre da fome. A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, como articulada no Pacto Internacional de 1966, é uma forma de alcançar a segurança alimentar e nutricional. Portanto, isto vem estabelecer, firmemente, o elo entre os direitos humanos e a segurança alimentar e nutricional.

A Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária era, naquele momento, o ponto focal para o acompanhamento nacional da CMA-96 (vide Box 4).

Como resultado deste processo, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição está sendo lançada com a liderança do Ministério da Saúde e como o resultado final de um amplo processo de consulta com a sociedade brasileira. Esta política foi formulada dentro do quadro de referência dos Direitos Humanos. Isto significa que se obteve alguns ganhos reais, na busca pela implementação dos direitos Humanos econômicos, sociais e humanos. Para garantir isto, a sociedade civil terá de manter um vigoroso esforço de mobilização.

**BOX 4 – o relatório brasileiro para a Cupula Mundial de alimentação – 1996**

É importante notar que a elaboração do relatório brasileiro de acompanhamento da cúpula mundial de alimentação foi orientada pelo princípio da parceria. Foi elaborado por uma comissão que contava com representantes, em igual número, do governo federal, de instituições privadas e de ONGs. Além disso, o documento preliminar passou por um amplo processo de consulta, que envolveu dezenas de pessoas e instituições interessadas no tema. É necessário enfatizar que progrediram juntos, a preparação da posição brasileira na Cúpula Mundial de Alimentação e o processo de diálogo sobre segurança alimentar e Nutricional, patrocinado pelo Conselho da Comunidade Solidária mostrando, mais uma vez, o amadurecimento do processo de debate no Brasil.

De maneira similar, o processo de acompanhamento da CMA-96 terá lugar em um comitê ampliado. O Comitê, coordenado pela secretaria executiva do programa Comunidade solidária, inclui instituições estatais, privadas e do terceiro setor.

## **Formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição**

No início de 1998, o Ministério da Saúde iniciou um processo de formulação de políticas de saúde pública, devotadas a prioridades estabelecidas com base na relevância epidemiológica, demandas sociais e necessidades políticas. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi a primeira a ser considerada, tomando como base, para sua formulação, os princípios de parceria, inclusão, responsabilidade partilhada e descentralização. Além disso, o estabelecimento de parcerias-chave durante o processo deveria criar condições para a implementação da política, seu acompanhamento e avaliação.

A primeira decisão a ser tomada dizia respeito ao escopo e alcance da política. Foi formulada uma pergunta básica: deveria a Política Nacional de Alimentação e Nutrição abranger toda a Política de Segurança Alimentar e Nutricional ou deveria a PAN ser dirigida para a interface entre a Política Nacional de Saúde e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?

Uma primeira minuta foi preparada, sob a direção da Coordenação de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, levando em conta os pontos de vista e opiniões dos diferentes setores do Ministério da Saúde, envolvidos com as questões de alimentação e nutrição, sendo em seguida apresentada a uma ampla representação da sociedade brasileira. A minuta foi enviada, antecipadamente, a movimentos da sociedade civil, organizações do setor privado, organizações internacionais e todos os órgãos governamentais relacionados com o tema, inclusive ao Ministério da Justiça. Seguiu-se uma reunião de dois dias, em 1998, com intenso debate em grupo, para formar um entendimento comum do processo de formulação da política e do seu potencial para o estabelecimento de firmes parcerias, para identificar outros participantes-chave na sociedade e ainda não incluídos na discussão, e para fazer a revisão

da minuta. Participaram quase cem representantes de todos os grupos sociais previamente contatados.

Durante aqueles dias de ricas discussões, foram repassados todos os processos anteriores, que haviam levado ao Consea, à I Conferência de Segurança Alimentar e à criação do Comunidade Solidária, sendo o acesso a alimentação e nutrição adequadas considerado, por consenso, um direito humano universal. Um grupo de trabalho especial foi formado, com a participação de representantes da sociedade civil, do Comunidade Solidária, dos ministérios da Saúde e das Relações Exteriores, e do Unicef, com a tarefa desafiadora de incorporar a abordagem dos direitos humanos a todas as diretrizes incluídas na política. Uma nova minuta do documento da política foi assim preparada e distribuída a todos os participantes. Comentários adicionais foram colhidos e incorporados.

Depois de todos os debates, ficou claro que a nova política traduz de forma substancial as responsabilidades do setor de saúde, dentro do contexto mais amplo de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda a ser escrita, mas da qual os programas coordenados pelo Comunidade Solidária são parte fundamental: capacitação para o desenvolvimento local integrado sustentável, reforma agrária, programa para fortalecer a agricultura familiar, ocupação produtiva e geração de renda, programa para a redução da mortalidade infantil e materna, programa de alimentação escolar, programa de reabilitação de nutrição, programa de distribuição de alimento, entre outros.

A versão final da política foi então submetida ao Conselho Nacional de Saúde, o mais alto nível decisório no setor da saúde, onde a incorporação da abordagem dos direitos humanos foi altamente elogiada.

A partir de 1999, o Ministério da Saúde assumiu a liderança, em âmbito governamental, na promoção do Direito Humano à Alimentação com a promulgação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

#### **4. A operacionalização do direito humano à alimentação e nutrição adequadas no Brasil**

A operacionalização do direito humano à alimentação e nutrição incorporada na nova Política Nacional de Alimentação e Nutrição pressupõe ações no âmbito do setor de saúde e iniciativas mais abrangentes que levem à consolidação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual ainda não está elaborada.

#### **As dificuldades enfrentadas na luta pela elaboração de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Até o início de 1999, o debate sobre a elaboração de uma estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional, enquanto parte do seguimento da Cúpula Mundial da Alimentação, foi desenvolvido no âmbito de um grupo de trabalho informal, envolvendo sociedade civil, governo e representantes do setor empresarial. Este grupo era facilitado pela secretaria executiva do programa Comunidade Solidária. Um dos produtos deste trabalho foi a construção de um banco de dados de segurança alimentar e nutricional, em parceria com o Ipea. Outra atividade do grupo foi o monitoramento do orçamento alocado para projetos e programas federais relacionados à promoção da segurança alimentar e nutricional.

A partir do início de 1999, as iniciativas governamentais e não-governamentais tomaram rumos totalmente diferentes. O governo federal mudou seu foco e passou a priorizar a promoção do desenvolvimento local integrado sustentável como estratégia central para o combate à pobreza e à exclusão social, deixando fora desta estratégia o componente da segurança alimentar e nutricional. O comitê informal de seguimento da Cúpula foi desmantelado e até às vésperas da Cúpula Mundial da Alimentação — cinco anos depois —, o governo ficou sem um ponto focal para o tema da segurança alimentar.

Um claro vácuo técnico e político foi estabelecido em relação à estratégia de segurança alimentar e nutricional proposta pela Cúpula Mundial da Alimentação e enfatizada pelo Comentário Geral nº 12 sobre o direito humano à alimentação adequada.

A sociedade civil organizada apresentou, nos anos de 1999 a 2001, várias propostas de revisão e coordenação dos múltiplos programas e políticas setoriais de alimentação e nutrição, tendo em vista sua fragmentação, eficácia limitada e características paternalistas. A ideia central era integrar todas essas iniciativas em uma política social mais abrangente e coordená-la com as políticas econômicas.

Todas as propostas caíram em um vazio institucional caracterizado pela falta de prioridade para a área e de diretrizes políticas coerentes que pudessem colaborar para sua ordenação.

Identificava-se uma clara resistência, por parte da área econômica do governo federal, a qualquer proposta relacionada ao tratamento da questão alimentar e nutricional no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional abrangente. Medidas de redução da fome e da pobreza que não interferissem diretamente com as políticas macroeconômicas eram até aceitas para debate. Quaisquer propostas que avertissem medidas de regulação do mercado ou uma intervenção estatal mais forte eram identificadas como um risco à posição brasileira internacional de luta contra os subsídios agrícolas promovidos pelos EUA e União Europeia.

As organizações da sociedade civil brasileira atribuem os limites impostos à elaboração de uma política nacional de segurança alimentar aos acordos feitos com o FMI, com a OMC e com o Banco Mundial em troca da renegociação de empréstimos emergenciais de promessas de aberturas dos mercados da Europa e dos EUA aos produtos agrícolas brasileiros.

A crise social de 2000, associada à desvalorização do real, levou o governo brasileiro a ter que acelerar a construção de uma rede de proteção social, no sentido de reduzir o impacto social das

medidas econômicas adotadas. Foi neste contexto que a abordagem de direitos humanos se fortaleceu, especialmente devido à forte mobilização social em parceria com o Ministério Público. Uma das iniciativas levou à reorganização de vários programas sociais já existentes, sob o guarda-chuva institucional da Secretaria de Estado da Ação Social (Projeto Alvorada), anteriormente sob a coordenação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. No entanto, as políticas econômicas continuaram a ser vistas como estando acima de qualquer regulação, mesmo a dos direitos humanos.

Este processo embrionário de permear a abordagem dos direitos humanos no setor social não tem ocorrido sem conflito, demonstrando a enorme relevância da mobilização da sociedade para a garantia de qualquer avanço. Um bom exemplo disto foi a pronta reação da sociedade civil, por meio do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, contra a decisão do governo federal de extinguir o Prodea (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos) sem a adoção de uma estratégia alternativa para atender à população assistida pelo Programa. Este Programa — implantado em caráter emergencial em 1993, acabou se institucionalizando, e em 1999 atendia a mais de 7 milhões de famílias abaixo da linha de pobreza — foi excluído, por iniciativa do Executivo, da proposta orçamentária para 2000. O Fórum Brasileiro, apesar de sua posição contrária à pura e simples manutenção do Programa, reagiu fortemente contra a proposta governamental, com base na potencial violação do direito à alimentação de milhões de brasileiros. Com base nesta solicitação o Ministério Público demandou do governo que fosse elaborada uma proposta alternativa que garantisse o direito à alimentação das referidas famílias.

Esta demanda levou ao debate e à implantação de um novo programa nacional de promoção nutricional dirigido a famílias com crianças menores de seis anos, gestantes e nutrizes, planejado dentro da abordagem dos direitos humanos, que é apresentado de forma sucinta no Box 5.

## O papel da sociedade civil na consolidação de parcerias para a operacionalização dos direitos

Durante todo o período em discussão, a sociedade civil se mobilizou e se organizou de forma crescente. Duas frentes de ação principais podem ser identificadas. De um lado, o Movimento Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional decidiu-se pela criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) e passou a trabalhar em íntima colaboração com vários governos estaduais eleitos no final de 1998. Vários deles, em parceria com a sociedade civil, criaram Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar (Consea), ou estão em processo de fazê-lo (veja Box 6).

### Box 5 — O programa Bolsa-Alimentação

A coordenação-geral da Política de Alimentação e Nutrição, do Ministério da Saúde, lançou o programa em setembro de 2001, após pelo menos seis meses de debate técnico e político no âmbito governamental, com especialistas e com a sociedade civil. O programa propõe a transferência direta de recursos financeiros para gestantes, nutrizes e crianças menores de seis anos, em situação de insegurança alimentar e nutricional. Cada família pode receber até três auxílios, e a mãe é a titular dos benefícios, retirando-os diretamente no caixa eletrônico com cartão magnético. O valor de cada bolsa é de R\$ 15,00. Os beneficiários do programa são identificados por meio do Cadastro Único e são acompanhados pelas equipes do Programa de Saúde da Família. As famílias que recebem o benefício se comprometem a cumprir uma agenda positiva de saúde, que inclui sua participação em ações de saúde desenvolvidas e promovidas pelo sistema local de saúde: pré-natal, vacinação, aleitamento materno, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, promoção da saúde reprodutiva etc. A implantação e implementação do programa são monitoradas pelos Conselhos Municipais de Saúde. Na proposta de implantação do programa está prevista a capacitação de todas as equipes de saúde em promoção da segurança alimentar e nutricional e dos direitos humanos. As famílias participantes podem acumular os benefícios provenientes dos programas Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola.

De outro lado, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, em parceria com entidades envolvidas com o Movimento Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, lançou um processo, em sua conferência nacional de 1999, visando a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais no Plano Nacional de Direitos Humanos.

Em abril de 2000, a sociedade civil brasileira apresentou à Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, seu Relatório Sombra sobre a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) no Brasil.

#### **BOX 6 – Fóruns, Conselhos e Planos Estaduais de Segurança Alimentar**

A FBSAN propôs, no final de 1988, a criação de conselhos estaduais de SAN, em parceria com a sociedade civil, a todos os governos estaduais com uma agenda favorável ao tema. Desafio semelhante foi colocado frente à sociedade civil organizada dos vários estados. Esses conselhos seriam responsáveis pelo diagnóstico da insegurança alimentar e nutricional existentes em seus estados, e pelo estabelecimento de um plano estadual de SAN tendo como objetivo a promoção do direito humano à alimentação adequada para todos. Vários governos aceitaram o desafio em parceria com a sociedade civil.

- Minas Gerais, o segundo Estado mais populoso do Brasil (17 milhões em 2000) estabeleceu o seu conselho em 1999, produzindo um mapa detalhado da insegurança alimentar e nutricional e das iniciativas relativas ao tema em desenvolvimento no estado. Um plano de ação foi aprovado, e várias ações integradas foram colocadas em prática: a) informatização do banco de dados do Sisvan (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional); b) criação do Instituto da Terra, encarregado da aceleração da reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar no estado; c) fortalecimento do Programa da Merenda escolar; d) regulamentação da importação de alimentos transgênicos etc. Em 2001 o Conselho organizou a I Conferência Nacional de SAN, contando com a participação de mais de 500 delegados de 12 distintas regiões do estado. A Conferência produziu um projeto de lei, a ser apresentado à Assembleia Legislativa que institucionaliza o Consea-MG e um plano regionalizado detalhado visando a garantia do direito humano à alimentação para todos os mineiros, por meio da implementação de uma política integrada de SAN, com forte participação da sociedade civil e co-gestão.

Em resposta a esta pressão da sociedade civil, o governo finalmente apresentou seu relatório oficial sobre o Pidesc, no início do ano 2001, com quatro anos de atraso.

Múltiplos contatos da sociedade civil com o relator especial da ONU sobre o direito humano à alimentação adequada, apresentando denúncias, levaram o relator a solicitar autorização ao governo para visitar o país. A autorização foi concedida, e duas visitas foram realizadas, uma preparatória, em agosto de 2001, e uma segunda, com caráter de missão oficial, em março de 2002.

A sociedade civil participou ativamente da preparação da agenda da visita do relator especial, em alguns momentos em parceria com o governo. Durante a visita do relator, o presidente da República anunciou a proposta de criação do Conselho de Promoção do Direito Humano à Alimentação, sendo o decreto assinado no dia 13 de maio de 2002, no mesmo ato que promulgou o segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), que incorpora alguns aspectos dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A pressão continuada da sociedade civil organizada será fundamental para que tanto o PNDH II como o Conselho recém-criado cumpram seu papel. Os relatos sistematizados neste estudo de caso demonstram claramente que isto é possível.

## **D. A interação entre o direito à alimentação e a segurança alimentar e nutricional: lições aprendidas**

Esta seção fornece exemplos de como uma sociedade civil mais forte levou a um ambiente de DH melhorado e de como ela contribuiu para ações de SAN mais efetivas, sustentáveis e mais equitativas. Ao mesmo tempo, a discussão concentra-se em como as ações de SAN, quando implementadas com uma visão holística, contribuíram para fortalecer o ambiente do DH (participação política, social e econômica, autodeterminação, empoderamento e governabilidade).

## A Segurança Alimentar no Brasil – Lições aprendidas pelo Setor de Saúde

Os militantes da sociedade civil, a população em geral, a comunidade acadêmica e as autoridades do governo, da área específica de nutrição estiveram totalmente envolvidos na mobilização para a luta contra a fome e a miséria, que evoluiu para a criação do Consea e a inclusão da segurança alimentar na agenda política do Brasil. No entanto, o conceito de segurança alimentar que prevaleceu durante este primeiro ano não contemplava os pontos de vista específicos e as propostas para ação no campo da nutrição. Alguns conceitos e ações concebidos e implementados pelo setor de saúde pareciam fora de lugar em uma discussão que versava principalmente sobre questões socioeconômicas. Além disso, a visualização da segurança alimentar, em termos nutricionais levantava questões que estavam muito além da fome e da miséria, tais como subnutrição de micronutrientes, educação para nutrição, o direito do consumidor à informação, controle da publicidade, prevenção de doenças não transmissíveis, fiscalização de alimentos e nutrição etc.

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, apoiada pelo Consea, trouxe para a cena nacional a necessidade de refazer os tradicionais programas de complementação alimentar, dentro do quadro de referência da segurança alimentar, e a necessidade de identificar, de forma clara, o papel do setor de saúde na consecução das metas em comum da segurança alimentar e da nutricional. Esta primeira e franca demanda da sociedade civil abriu a oportunidade para discutir e compreender os temas nutricionais, na época considerados como tendo menor atrativo político. O resultado deste rico processo foi a utilização da abordagem nutricional no tratamento dos temas da segurança alimentar e nutricional.

A aproximação entre os movimentos de SAN e de DH a partir da Ação da Cidadania, mas, em especial, após 1996, demarcado pela realização da Cúpula Mundial da Alimentação e da I

Conferência Nacional de Direitos Humanos, levaram a uma aceleração do processo de debate sobre a necessidade de reaproximar a luta pelos direitos humanos civis e políticos da luta pelos direitos econômicos, sociais e culturais. A crescente articulação entre os dois movimentos levou a uma rápida modernização e fortalecimento da abordagem de direitos humanos na área de alimentação e nutrição, bem como ao fortalecimento da luta por Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), no âmbito do movimento dos direitos humanos.

A elaboração da política nacional de alimentação e nutrição, no contexto da promoção dos direitos humanos; a aprovação do II PNDH, incluindo os DHESC; a apresentação do relatório brasileiro relativo à implementação do Pidesc; e a criação do Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação são um reflexo de décadas de luta dos dois movimentos, que se apoiam nas lutas concretas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada por uma sociedade brasileira mais justa, mais sustentável e com equidade.

## **Parceria Estado/sociedade na segurança alimentar e nutricional**

A consolidação do processo de parceria, no Brasil, entre o Estado e a sociedade, não ficou limitada à área federal. Exemplos podem ser encontrados nos estados e municípios, existindo enorme pressão para a participação social na elaboração, implementação, avaliação e acompanhamento das políticas públicas em todas as áreas, como no setor de saúde, no programa de alimentação escolar e nos direitos de crianças e adolescentes. Este processo pode ser explicado pela constelação de razões que se entrelaçam e se fortalecem mutuamente, especialmente:

- A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida não se autodefinia como sendo de oposição, nem como sendo um movimento a favor do governo, reunindo tanto

pessoas de todos os partidos políticos como aquelas sem nenhuma filiação política, e suas ações eram essencialmente dirigidas à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Isto ajudava a conseguir a adesão de milhões de indivíduos, que eram mobilizados pelos valores de parceria e solidariedade.

- Os líderes do governo mostravam-se abertos ao diálogo com a sociedade, criando fóruns para negociação e alocando recursos (financeiros, humanos e materiais) para o financiamento da Ação da Cidadania.
- Os meios de comunicação, instituições não-governamentais, empresários, artistas e outros mobilizavam-se levados por aquela compreensão íntima, que liga o fortalecimento da democracia à luta contra a fome. Argumentava-se que a luta contra a fome deveria ser enfrentada não apenas como uma questão socioeconômica mas, acima de tudo, como uma questão ética. Afinal de contas, a fome de milhões de pessoas macula a dignidade de toda uma nação. Se as suas causas estavam em processos históricos, a sua continuidade seria também sustentada pela indiferença daqueles que compartilham as mesmas estradas e cidades com os indigentes. Desta forma, a luta contra a fome seria também para despertar a conscientização social, a solidariedade e a parceria como sendo os valores básicos a serem fortalecidos.
- Percebeu-se que o Estado, sozinho, não poderia mais resolver de forma adequada os problemas da fome e da miséria no país: somente a união de esforços entre o Estado e a sociedade poderia ser capaz de tornar disponíveis os recursos necessários para reverter a situação de injustiça social no Brasil. O argumento ganhou força com a compreensão de que parceria significa igualdade de status para os parceiros e a sua livre associação, sem subordinação, tanto no ato de elaborar como implementar e acompanhar as políticas públicas. Entende-se aqui por política pública uma iniciativa estatal, privada ou em parceria, que tenha uma meta pública.

- Na avaliação das significativas conquistas do Brasil, com referência à parceria do Estado com a sociedade, na luta contra a fome e a miséria, alguns fatores ainda prejudicam a consolidação do processo de parceria. Os mais importantes destes fatores são:
  1. Observa-se ainda resistência, tanto dentro da estrutura do Estado como na da sociedade, contra a prática da parceria. Para alguns, a parceria é entendida como um artifício para o governo livrar-se de suas responsabilidades, passando para outros seus poderes e recursos. O ponto de vista estatista esquece o potencial que reside no setor público não-estatal.
  2. O Brasil não tem prestado a devida importância ao desenvolvimento de um projeto estratégico de longo prazo para o país. As políticas são elaboradas e implementadas em resposta a demandas e necessidades mais imediatas e emergenciais. A ausência de um projeto estratégico nacional, baseado na criação de um consenso progressivo, capaz de abrir um novo caminho para o desenvolvimento, dificulta o fortalecimento e a consolidação da parceria Estado/sociedade.

Para superar essas dificuldades e tornar o processo mais sustentável, acredita-se que seja necessário aplicar esforços em cinco áreas mais importantes (deve ser enfatizado que o Brasil já trabalha neste sentido, ainda que de forma tímida):

1. Fortalecer o setor público não-estatal.
2. Fortalecer a democracia dentro do Estado.
3. Fortalecer o mecanismo institucional de parceria Estado/Sociedade, especialmente com referência aos conselhos.
4. Elaborar projetos estratégicos nacionais para desenvolver o país por meio da criação de consenso.
5. Implementar a Agenda 21 local, sendo um dos paradigmas a segurança alimentar e nutricional.

## **Capacitação em direitos humanos para os que tomam decisões: gerentes de programas, servidores públicos e organizações da sociedade civil**

Como foi mencionado, o Movimento de Segurança Alimentar e Nutricional teve um enorme impacto, especialmente através da Ação da Cidadania, no aumento da conscientização do povo brasileiro em geral com relação aos direitos humanos, havendo acentuada ênfase no direito à alimentação. Ele também introduziu, em programas tradicionalmente filantrópicos, o conceito da indivisibilidade dos direitos humanos, isto é, não é suficiente apenas dar alimento às pessoas. É fundamental respeitar sua auto-estima ao fazê-lo, enquanto lhes é oferecido o apoio necessário para fortalecer sua capacidade de prover às suas próprias necessidades, inclusive de alimentação.

Ter um forte quadro de referência de cidadania e de direitos humanos para a política de alimentação e nutrição não muda, automaticamente, o modo de pensar dos responsáveis por elaborar e implementar políticas e programas, e de executores, sobre os beneficiários das diferentes políticas e programas. Não é pouco comum escutar-se afirmações como “eles não deveriam queixar-se da qualidade do alimento, eles deveriam estar satisfeitos por recebê-lo”, mesmo vindo de pessoas que se consideram comprometidas com a promoção da cidadania e a redução da exclusão social.

Esta atitude é ainda mais comum entre os servidores públicos e militantes da sociedade civil, que trabalham diretamente no campo, com a população afligida pela miséria. Os supostos beneficiários dos programas sociais não são sempre considerados como legítimos cidadãos, que têm os mesmos direitos que os membros mais afortunados da sociedade. Esta situação é um resultado tanto da estrutura dos próprios programas — ainda com um forte componente assistencialista — quanto da própria visão do mundo ainda partilhada por uma parcela significativa de servidores públicos e da

sociedade brasileira. Dentro deste novo quadro de referência, estas práticas podem ser vistas como uma violação dos direitos humanos.

Muito trabalho será necessário para integrar a abordagem de atendimento a necessidades básicas com o quadro de referência de direitos humanos, enfatizando-se a indivisibilidade desses direitos. Seres humanos, vivendo na miséria ou em condições de emergência, não têm apenas o direito a alimentar-se de forma adequada. Também têm o direito à dignidade e o de serem tratados como cidadãos, e especialmente o direito de receber apoio no sentido de superar tais situações. Somente através de um longo processo de incorporação destes princípios nas normas e diretrizes, nas rotinas diárias de serviço e nos programas de treinamento, será possível mudar, progressivamente, convicções políticas e sociais profundamente enraizadas.

Este processo terá de ser apoiado por fortes programas de treinamento em direitos humanos, incluindo um componente de planejamento participativo para todos os setores, desde funcionários da administração federal até servidores públicos locais, responsáveis pela implementação dos programas. O ideal seria que o treinamento fosse inserido em um programa bem concebido de informação, educação e comunicação, dirigido tanto à administração pública como ao público em geral.

Por mais difícil que este cenário possa parecer, considerando-se a enorme extensão do território brasileiro, iniciativas da sociedade civil brasileira e de parceria sociedade civil/governo, já implementadas, demonstram a existência da enorme capacidade criativa para superar estes obstáculos (vide Box 7). As tendências atuais são favoráveis.

**Box 8 — Capacitação da comunidade em planejamento participativo para reduzir a insegurança alimentar na região da Baixada Ocidental, Estado do Maranhão, NE.**

As abordagens de planejamento participativo visam fomentar o empoderamento da comunidade e contribuir para a sua capacidade de desenvolvimento autônomo, isto é, sua capacidade para a autodeterminação e a auto-ajuda. Deveriam aumentar a capacidade de controle social, de boa governabilidade, para maior e mais efetiva participação e mobilização, enquanto contribui para uma distribuição mais equitativa dos benefícios de políticas, programas e projetos, dentro da comunidade. Estes elementos operacionais constituem os esteios de uma abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional. A capacitação da comunidade em planejamento participativo pode ser considerada uma estratégia de longo prazo, para reduzir a insegurança alimentar e melhorar a nutrição de maneira sustentável. A região da Baixada Ocidental é uma das áreas mais pobres do Brasil, apresentando os maiores índices de mortalidade infantil do país, além da incidência de doenças infecciosas e prevalência de subnutrição infantil bem acima da média nacional. A maior parte dos municípios nessa região está classificada como tendo condições altamente adversas para a sobrevivência de crianças.

O projeto de capacitação faz parte do Programa de Capacitação de Sobrevivência de Crianças e de Cidadania (PCSCC), e envolve inicialmente oito municípios. A Capacitação está focalizada nos membros do governo local (secretários municipais, membros de conselhos municipais e vereadores) e nos representantes de organizações da sociedade civil (sindicatos, igrejas). Em cada município foi formada uma equipe de planejamento participativo. O treinamento destas equipes envolve cinco etapas: a) diagnóstico, avaliação e análise da situação em nível da comunidade; b) planejamento estratégico da ação e formulação de projeto; c) divulgação do projeto e negociação com agências técnicas e financeiras; d) administração, monitoramento e avaliação do projeto; e) preparação dos capacitadores da comunidade e mobilização para a replicação, dentro da comunidade e de uma comunidade para outra, do processo de capacitação. O PCSCC foi lançado em meados de 1996, com uma série de eventos que se concentrou nos direitos das crianças. Posteriormente, prefeitos assinaram um pacto de política

social, afirmando o compromisso político com ações para melhorar a saúde das crianças, suas condições de nutrição e de suas famílias. Ainda é cedo para medir qualquer melhoria que tenha ocorrido nas condições de segurança alimentar e nutricional, e em que extensão os direitos dessas crianças estão sendo realizados. Mas há evidência significativa de que a participação da comunidade aumentou, bem como a capacidade para autodeterminação e auto-ajuda. A fome foi priorizada pela população como sendo o principal problema e foi o ponto de entrada do Programa de capacitação, o qual também pode ser aplicado em qualquer situação que represente uma violação de direitos humanos básicos.

## Uma Síntese de Lições Aprendidas

### 1. O Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

**Lição:** Estabelecer conceitos operacionais para SAN pode vir a ser um processo evolucionário, progredindo-se de uma definição estreita para outra mais ampla, que vem realçar as múltiplas causas, subjacentes e interrelacionadas, da insegurança alimentar e nutricional. Neste sentido, a experiência brasileira acompanha a experiência e o trabalho conceitual internacional. A incorporação de princípios dos DH também amplia a definição de SAN, como está demonstrado pelo processo atual de incorporação da abordagem dos DH à política nacional de alimentação e nutrição.

### 2. Mobilização social

**Lição:** Atividades de mobilização social podem ser efetivas para despertar a conscientização, na população em geral, a respeito de problemas de fome e desnutrição, bem como a respeito do direito humano à alimentação. Tais atividades podem também incitar a participação ativa de um segmento da população em ações

específicas para aliviar a fome e reduzir a desnutrição, dentro do contexto dos direitos humanos. No Brasil, a mobilização levou à ampliação do conceito da SAN e mudou convicções culturais e políticas, salientando a indivisibilidade dos direitos humanos. A pressão da sociedade civil e de atividades de conscientização são essenciais para manter uma ação governamental adequada e para criar o ambiente necessário à elaboração e implementação de políticas e programas.

### 3. Parceria Estado/sociedade civil

**Lição:** Uma sólida parceria entre o governo e a sociedade civil é essencial para a abordagem dos direitos humanos à segurança alimentar e nutricional. Nesta parceria, cada um desempenha um papel específico. O governo precisa deixar claro um compromisso firme com os direitos humanos e precisa instalar mecanismos institucionais, que são os meios para promover a boa governabilidade dos DH. A sociedade civil pode fazer muito para promover a conscientização e capacitação na população em geral de modo que esta possa exigir a realização de seus direitos no sentido de contribuir para a governabilidade dos DH e para sua implementação, resolvendo problemas de fome e desnutrição por meio de ações autônomas. Tanto o governo como a sociedade civil deveriam ajudar a melhorar a capacitação, em todos os setores, para que se possa aplicar, efetivamente, os princípios dos DH nas suas respectivas esferas de ação.

**Lição:** Determinadas ocasiões deveriam ser aproveitadas para forjar e fortalecer parcerias entre o governo e a sociedade civil, tais como conferências técnicas sobre problemas específicos como fome e desnutrição, ou mesmo a implantação do conselho de Promoção do Direito Humano à alimentação.

#### 4. Integração dos direitos humanos com o movimento de segurança alimentar

**Lição:** Pode ser que não ocorra, de forma imediata, a integração entre os princípios dos direitos humanos e as preocupações sociais com a segurança alimentar e nutricional, devendo-se esperar o momento em que os dois movimentos tenham amadurecido e atingido certo nível de credibilidade. No Brasil, o processo vem amadurecendo lentamente e já começa a dar frutos,

#### 5. Participação de outros setores

**Lição:** Outros setores tais como produtivo e o comercial provavelmente se envolverão de forma mais lenta nos movimentos de direitos humanos e de segurança alimentar e nutricional. Os direitos humanos podem ter pouco significado operacional para o setor de mercado, até que preocupações com esses direitos envolvam diretamente produtos e serviços das empresas. Cabe à sociedade civil, com ou sem apoio governamental, lutar por modificações específicas dentro do quadro de referência de direitos humanos...

#### 6. Segurança alimentar, direitos humanos e a lei

**Lição:** No Brasil como em outros países, a existência de uma lei que garanta um direito humano específico não assegura que este direito se realize, ou mesmo que venha a ser culturalmente aceito, assim como não assegura que mecanismos específicos de recurso sejam implantados. A inclusão da segurança alimentar e nutricional e dos direitos humanos nas agendas políticas, apoiadas por legítima vontade política, é pelo menos tão importante como ter estes direitos incluídos em lei. A mobilização social e os movimentos sociais que despertam a conscientização são fundamentais para garantir a efetiva implementação dos direitos, especialmente para os pobres e excluídos.

## 7. Segurança alimentar e nutricional e direitos humanos na Agenda de Desenvolvimento Nacional

**Lição:** Tanto a SAN como os DH ainda não são efetivamente considerados como interesses prioritários na agenda de desenvolvimento do Brasil. No entanto, durante as últimas três décadas, estes temas vêm se tornando cada vez mais relevantes, devido aos fortes movimentos sociais e ao progressivo fortalecimento das ações governamentais nas duas áreas. A crescente importância da estratégia de desenvolvimento social, baseada nos direitos humanos e no conceito de desenvolvimento local integrado sustentável, com uma forte ênfase na redução imediata da fome e da miséria, aponta para a necessidade de sua inclusão no quadro de referência de desenvolvimento mais tradicional.

### D. Elaborando uma agenda para o futuro

Foi esboçada uma agenda para ação futura com doze pontos, orientada para fortalecer a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil. A implementação desta agenda requer a participação de todos os setores da sociedade.

1. Implantar, consolidar e transformar o Conselho de Promoção do Direito Humano à Alimentação em efetiva instância nacional de direitos humanos, em plena sintonia com os princípios de Paris, tendo garantido: plena autonomia, orçamento próprio, mandato independente e capacidade investigativa própria para desenvolver e/ou estimular e monitorar o desenvolvimento pelos atores responsáveis das ações descritas a seguir.
2. Mapear e analisar leis nacionais em vigor, legislação relevante, políticas públicas e normas administrativas ligadas diretamente à abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional, e identificar lacunas existentes.

3. Formular e propor legislação nova, iniciativas políticas e administrativas, por meio de um amplo processo de consulta.
4. Revisar todos os planos de ação, programas e projetos, a partir da perspectiva dos direitos humanos, confrontando com a necessidade de desenvolver os instrumentos necessários para fazer respeitar, proteger, promover e realizar o direito humano à alimentação e à nutrição.
5. Criar, ampliar e fortalecer mecanismos de recursos legais, administrativos e sociais para violações do direito humano à alimentação e boa nutrição, em parceria com instituições governamentais e organizações da sociedade civil.
6. Desenvolver e implementar campanhas de informação, educação e comunicação, bem como de defesa de causas, no sentido de promover a conscientização geral e ampliar o acesso efetivo a recursos legais e administrativos de direitos humanos, para todos os membros da sociedade.
7. Estabelecer um processo participativo para garantir a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais incorporados no Plano Nacional de Direitos Humanos II, de 2002, inclusive a segurança alimentar e nutricional.
8. Fortalecer a parceria do governo com a sociedade civil em todos os níveis, bem como os mecanismos de acompanhamento, tendo em vista a implementação da abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional.
9. Formular e promover a implementação de um código nacional de conduta para a promoção do direito humano à alimentação adequada, baseado na universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, em conjunto com mecanismos efetivos de acompanhamento.
10. Promover e providenciar assistência efetiva, com a incorporação de princípios e abordagem de direitos humanos nas

políticas e programas relevantes de alimentação e nutrição, nacionais estaduais e municipais.

11. Intensificar o processo de capacitação no município e na comunidade, voltado para servidores públicos, conselhos municipais e grupos comunitários, com o objetivo de:  
a) fortalecer a realização dos direitos humanos (inclusive econômicos, sociais e culturais); b) integrar princípios e abordagem de direitos humanos a planos de ação de desenvolvimento integrado, e c) assegurar capacitação local adequada para analisar, monitorar e avaliar projetos e programas do setor, levando em consideração a totalidade dos direitos humanos.
12. Expandir as parcerias em direitos humanos, incorporando mais amplamente o setor produtivo e o comercial, instituições acadêmicas e organizações profissionais e técnicas, no processo de estabelecimento de normas e valores, na luta pela implementação de políticas e programas, bem como nas campanhas de mobilização social.

## **E. Conclusão**

O Brasil progrediu bastante na integração dos movimentos de direitos humanos e de segurança alimentar e nutricional. A prova mais concreta é a política nacional de alimentação e nutrição, que apresenta a segurança alimentar e nutricional dentro de um quadro de referência de direitos humanos.

A grande questão que nos desafia agora é: quais efeitos esta integração terá, a curto e longo prazos, na segurança alimentar e nutricional de todos, na sociedade brasileira? No momento, o país apresenta uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo. Indicadores sociais apontam para uma significativa melhoria no desenvolvimento, mas há também indicadores que mostram graves problemas socioeconômicos para segmentos importantes da

sociedade. Estima-se que aproximadamente 30 milhões de pessoas (cerca de 20% da população) não têm renda suficiente para obter acesso adequado à alimentação, isto é, o seu direito à alimentação está sendo consistentemente violado. O governo federal não inclui, de forma explícita, a segurança alimentar e nutricional, explicitamente, no plano estratégico de desenvolvimento. Em outras palavras, a política nacional de alimentação e nutrição ainda precisa ser transformada em planos, programas e projetos concretos.

A experiência brasileira, no entanto, apresenta alguns aspectos e resultados importantes. Mostra a importância de promover e fortalecer o diálogo e parcerias entre todos os membros da sociedade. Estas parcerias mostraram-se capazes de fornecer resultados concretos, com a integração de preocupações dos DH e da SAN. Particularmente, o papel de criar condições favoráveis ao desempenho da sociedade civil, evidencia que o Estado, ainda que permaneça como parceiro importante, não é o único a lutar contra a exclusão social e econômica. Cada vez mais o terceiro setor e os setores de mercado estão sendo atraídos para o processo de implementação de estratégias de direitos humanos e da SAN. Um exemplo importante são os esforços atuais para a assinatura de um pacto social visando a fortificação das farinhas de trigo e de milho com ferro, do qual participariam o governo (Legislativo e Executivo), a indústria, a sociedade civil e instituições científicas e acadêmicas.

A visão holística do conceito de SAN, que está sendo colocado em prática pela política de alimentação e nutrição, é outro aspecto interessante da experiência brasileira. E claro que isto também representa a evolução de um processo que se iniciou com definições bastante restritas. A preservação da vida, em todas as suas dimensões, é agora um valor universalmente aceito. E, dentro deste conceito, o direito à alimentação é presentemente reconhecido como um direito humano em si mesmo, que não pode mais ser negado por nenhuma razão.

Finalmente, o caso brasileiro demonstra a importância do papel estratégico do capital social no processo de desenvolvimento. Quanto mais a sociedade for organizada sob a forma de uma miríade de instituições que respeitam, protegem, facilitam e realizam direitos humanos, agindo localmente para implementar estes direitos, mais longe poderá o Brasil progredir no caminho da SAN.

Sem dúvida, o Brasil tem muito a aprender com a África do Sul, e com lutas políticas e sociais que superaram o apartheid. A miséria representa o aspecto social do apartheid, do qual a insegurança alimentar e nutricional é, claramente, uma consequência. Neste aspecto, o Brasil e a África do Sul têm muito a aprender um com o outro.

## **Bibliografia**

Comunidade Solidária. Cadernos Comunidade Solidária — Interlocação Política. Brasília, Ipea, 1997.

Coordenação de Saúde da Comunidade — Ministério da Saúde, UNICEF — United Nations Children's Fund; CNCP — Centro de Nutrição do Conjunto Palmeiras. Práticas de Cuidado Materno-Infantil. Brasília, 1997.

CSETE, Joanne; MAXWELL, Daniel. "Household food security: The challenge to Unicef Programs" (draft for comments).

Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990)

FAO — Food and Agriculture Organization. "Plan of action for nutrition". International Conference on Nutrition, 1992.

\_\_\_\_\_. "World declaration on nutrition". International Conference on Nutrition, 1992.

----- . “FAO and the right to food — Background paper for an expert seminar on the right to food held by the HCHR and for the general discussion on the normative content of the right to food of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights”. Roma, FAO, 1997.

IPEA — Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. “Plano de Combate à Fome e à Miséria — Princípios, prioridades e mapa das ações do governo”. Brasília, IPEA, 1993.

IPEA/MRE/SEDH. Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. Brasília, IPEA, 2002.

JONSSON, Urban. “Nutrition and the convention on the rights of the child” in Food Policy, vol. 21(1), 1996, p.41-55.

KRACHT, Uwe. “The right to adequate food: Its contents and realization”, 1997. MAXWELL, Simon & FRANCKENBERGER, Timothy R. “Household food security: Concepts, indicators and measurements — A technical review”. Unicef e Ifad, 1992.

Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Direitos Humanos. PNDH em Movimento, ano 1, n.2-4, nov./dec. 1997 — mar./abr. 1998.

Ministério da Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde. “Política Nacional de Alimentação e Nutrição”. Brasília, Ministério da Saúde, 1999 (documento preliminar).

Ministério das Relações Exteriores. “Relatório brasileiro sobre a implementação dos compromissos adotados no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação”. Brasília, janeiro 1998.

----- . “Relatório Nacional Brasileiro — Cúpula Mundial da Alimentação”. Roma, 1996.

National Human Rights Secretariat — Ministry of Justice. “National Human Rights Programme”. Brasília, 1996.

OSHAUG, EIDE, W. B. & EIDE, A. “Human rights: A normative basis for food nutrition relevant policies.” *Food Policy*, v.19-6, 1994, p.491-516.

PELIANO, Anna Maria T. M. (coord.). “O Mapa da Fome: Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”. Brasília, Ipea, 1993a.

PELIANO, Anna Maria T. M. “O Mapa da Fome II: Informações sobre a indigência por municípios da federação”. Brasília, Ipea, 1993b.

WFP — World Food Program. Projeto PMA BRA 2732-01 “Assistência para alimentação de escolares do primeiro grau nas áreas carentes da Região Nordeste”. Relatório de Acompanhamento e Avaliação 1992/1993. Brasília, Gráfica e Editora Itamarati, 1994.

SAHALI, Katherine (ed.j. Foodpolicy— Specialissue — Nutrition and human rights, v.21-1, Inglaterra, Pergamon Press, 1996.

UNDP — United States Development Program. “Integrating human rights with sustainable human development. A UNDP policy document”. Nova York, 1998.

UNHCHR — United Nations High Commission for Human Rights. “Universal Declaration of Human Rights”, 1948.

----- . “International covenant on economic, social and cultural rights”, 1966. UNICEF — United Nations Children’s Fund. “The care initiative: Assessment, analysis and action to improve care for nutrition”. New York, 1997. United Nations General

Assembly. “Vienna Declaration and Programme of Action (Vienna: World Conference on Human Rights”, 1993.

VALENTE, Flavio L. S; SCHUCH, Flavio; BUARQUE, Cristóvam; FRANCO, Augusto de; MALUF, Renato. “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida — A luta e suas perspectivas”, 1993.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. “Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada”. Revista de Nutrição da PUCAMP, v.10-1, Campinas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 1997.

----- . “From the campaign against hunger to the Human Right to Food and Nutrition in Brazil: civil society mobilization and changing governance mechanisms”. In Human Development and Human Rights, Report on the Oslo Symposium. October. 1998. UNDP, UNHCHR, Royal Ministry of Foreign Affairs - Norway.

World Food Summit. “Rome declaration on world food security and world food summit plan of action. Rome: FAO. 1996.



# 7

## **Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada – como garantir sua efetivação<sup>1</sup>**

Flavio Luiz Schieck Valente<sup>2</sup>

**S**em dúvida alguma, o único avanço ocorrido no seguimento internacional da Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) foi observado na área relativa à implementação das deliberações contidas no item 7.4 do Plano de Ação da Cúpula. Com base neste item a FAO solicitou ao Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU o esclarecimento do conteúdo do direito humano à alimentação, e de que forma a abordagem de direitos humanos poderia contribuir para que as metas da Cúpula pudessem ser atingidas dentro do prazo previsto.

Ao mesmo tempo, com base nas deliberações finais do Fórum Global das ONGs sobre segurança alimentar, realizado paralelamente à Cúpula, em 1996, algumas ONGs tomaram a dianteira e elaboraram uma proposta de Código de Conduta Internacional

- 
- <sup>1</sup> Texto básico originalmente preparado para exposição na Segunda Consulta Regional De La Fao con Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones De La Sociedad Civil (ONG/ OSC). Havana, Cuba 19-21 abr. 2002. O texto foi atualizado para incorporar uma análise preliminar Cúpula Mundial de Alimentação, realizada cinco anos depois, em junho de 2002, em Roma.
  - <sup>2</sup> Ponto Focal para a América Latina e Caribe da Aliança Mundial pela Nutrição e Direitos Humanos (WANHR); representante da sociedade civil no Comitê Diretivo Comitê Permanente de Nutrição da ONU.

sobre o direito humano à alimentação, conforme preliminarmente sugerido no mesmo item 7.4. Esta proposta de Código de Conduta já conta com mais de 800 adesões de organizações da sociedade civil, (ver capítulo 3.1)

A partir de 1997, o Alto Comissariado de Direitos Humanos, em parceria com outras organizações da ONU, ONGs e instituições acadêmicas, promoveu uma série de consultas internacionais sobre o tema, que culminou na elaboração do Comentário Geral nº 12, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1999, que incorporou parte do conteúdo da proposta de Código da Sociedade Civil. Este Comentário Geral, além de esclarecer o conteúdo do direito, apresenta uma proposta de estratégia participativa para a elaboração de uma política nacional de segurança alimentar, multissetorial e integrada, como forma de garantir a realização do direito à alimentação para todos (ver capítulo 3.3).

O conceito apresentado pelo Comentário Geral é abrangente, conforme defendido pela sociedade civil, e incorpora aspectos relativos à questão agrária; distribuição de renda; abastecimento alimentar; respeito a diferentes culturas alimentares; qualidade biológica, sanitária, nutricional e genética dos alimentos; saúde, saneamento, educação, entre outros.

## **1. A necessidade de avançar em direção à adoção do Código de Conduta**

Mesmo com todos estes avanços, tanto a sociedade civil internacional como vários governos continuam a entender como fundamental a adoção de um Código de Conduta sobre o direito humano à alimentação adequada. Mesmo reconhecendo que o Comentário Geral nº 12 clareia as obrigações dos Estados em promover o direito, identifica-se a necessidade de estabelecer de forma mais nítida as obrigações de outros atores relevantes, como os organismos internacionais (incluindo o FMI, o Banco Mundial

e a OMC) e as transnacionais, em relação à promoção do direito à alimentação adequada.

A adoção de códigos de conduta voluntários tem demonstrado resultado positivos no âmbito da FAO, tal como o Código de Conduta sobre práticas pesqueiras. Este Código tem sido extremamente útil para orientar os países na elaboração de legislação pertinente e adoção de ações protetoras da pesca, ao mesmo tempo em que tem colaborado para configurar acordos internacionais em relação ao tema.

Nos últimos dois anos, vários governos decidiram retomar a sugestão do plano de ação e apoiar a iniciativa da sociedade civil no sentido da elaboração, pelos governos, de um código de conduta, a partir da Cúpula Mundial da Alimentação - cinco anos depois (CMA - cinco anos depois). Governos de várias partes do mundo, como Venezuela, Chile, Itália, Alemanha, Suíça, Noruega, Cuba, entre outros, durante o processo de preparação da Cúpula Mundial de Alimentação pronunciaram-se favoravelmente à proposta. Ao mesmo tempo, vários países começam a discutir de forma mais clara a implementação do direito humano à alimentação em suas políticas nacionais e internacionais, a partir da adoção do Comentário Geral nº 12. Entre eles podemos citar Noruega, África do Sul, Alemanha, Mali, Uganda e Nepal.

Desde de setembro de 2001, vários governos se articularam para propor a inclusão da proposta na declaração da Cúpula Mundial de Alimentação, cinco anos depois. Em 2001, o governo italiano, em parceria com o Instituto Internacional Jacques Maritain, realizou um seminário neste sentido. No começo de março de 2002, a Noruega, contando com a participação de representantes da sociedade civil e de governos de diferentes partes do mundo realizou um seminário para discutir abertamente uma proposta de redação para o parágrafo referente ao Código de Conduta. No mês de maio de 2002, o governo da Alemanha realizou seminário semelhante, em parceria com os governos da África do Sul, do Chile,

da Itália, da Noruega e da Índia, que contou com a participação de representantes de governos de 74 países e da sociedade civil de mais de 50 países.

## 2. Os desafios enfrentados

A primeira resistência a vencer foi a aposta pelo secretariado da CMA, cinco anos depois, contra o que se chamava de “reabertura da declaração da Cúpula”. Segundo o secretariado, a posição do diretor geral da FAO era contrária à rediscussão do conteúdo da declaração e do plano de ação da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996. O novo encontro seria dedicado exclusivamente para discutir os dois pontos levantados no processo preparatório como centrais para o fracasso na implementação do Plano de Ação: a questão da insuficiência de vontade política e de recursos para a implementação do plano.

Após o adiamento da Cúpula mais cinco e sua desvinculação da Conferência da FAO de 2001, surgiu certo otimismo em relação à possibilidade de abertura do debate, na medida em que passava a caber uma declaração específica da nova Cúpula. Na realidade, em fevereiro de 2002 já havia uma proposta preliminar de declaração, elaborada pelo secretariado do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (FAO) submetida a um processo de discussão informal pelos governos. A versão preliminar trazia a seguinte redação quanto à proposta de Código de Conduta:

“Nós enfatizamos a necessidade de implementação de políticas que tenham por objetivo melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo o tempo, a uma alimentação suficiente, nutricionalmente adequada e segura e sua utilização efetiva, e do desenvolvimento de um código voluntário de conduta sobre a segurança alimentar para todos”.

Ou seja, era proposto um código de conduta sobre segurança alimentar, e não sobre o direito à alimentação adequada. Isto representava um retrocesso em relação a todo o esforço desenvolvido deste 1996, já descrito.

Assim, o segundo desafio era buscar aprovar uma redação que refletisse os avanços e garantisse que a CMA - cinco anos depois — saísse com uma decisão clara sobre a elaboração de um código de conduta sobre o direito humano à alimentação.

Alguns governos, em parceria com a sociedade civil, tentaram acelerar o processo de debate de forma a que se chegasse a Roma com um mais alto grau de consenso, mas a proposta não foi aceita. Com esta negativa, as regiões decidiram elaborar propostas informais de texto (non-papers) que pudessem servir de base para discussões preliminares. No seminário realizado na Noruega, no início de abril de 2002, alguns destes textos foram disponibilizados, podendo ser encontrados como anexo a este artigo.

Podia ser observada uma forte convergência nas posições defendidas pela Noruega (Anexo I), Alemanha (Anexo II) e Grupo Latino-Americano e do Caribe (Anexo III), com relação ao apoio à elaboração de um código de conduta sobre o direito à alimentação podia. No entanto, a proposta do GRULAC avançava ao propor claramente a constituição de um grupo redator que deveria apresentar uma primeira versão do código no prazo máximo de dois anos.

A posição norte-americana (Anexo IV) que, segundo informações obtidas, contava com o apoio do Canadá, não só era frontalmente contrária à elaboração do código de conduta como também era contrária ao reconhecimento do direito à alimentação como um direito humano, posição compatível com a oposição norte-americana ao pleno reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Sua argumentação recaía sobre a alegação que a defesa do direito humano à alimentação seria uma arma política a ser utilizada por aqueles que são contra a liberalização do comércio

internacional, contra a globalização, contra o sistema de patentes, contra a utilização de alimentos transgênicos e as transnacionais. Por outro lado, argumentavam que os alimentos são mercadorias com disponibilidade limitada, diferentemente da liberdade, e que os governos não podem ser responsabilizados por garantir o direito à alimentação para todos.

Tudo indicava naquele momento que os Estados Unidos estariam bastante isolados em sua posição contrária ao Código. No entanto, entendia-se que um bloqueio dos Estados Unidos poderia levar à inviabilização da proposta. Uma posição forte da sociedade civil em defesa da proposta do Código era vista como um instrumento de pressão fundamental para a aprovação da mesma.

Devemos ressaltar que a proposta de elaboração do referido Código surge no contexto de um crescente consenso internacional quanto à necessidade de uma regulamentação internacional e nacional que limite a liberdade de ação dos governos, dos organismos internacionais e das transnacionais quando esta liberdade fere os direitos humanos das pessoas, ou mesmo a soberania dos povos. Ao mesmo tempo, também se reconhece como fundamental que se fortaleça o entendimento de que políticas públicas, tanto nacionais como internacionais, devem ter como princípios e metas a promoção da qualidade de vida para todos, não devendo nenhum interesse privado se sobrepôr ao interesse coletivo. Neste sentido, torna-se fundamental que os governos assumam o compromisso efetivo de incorporar a promoção dos direitos humanos em suas políticas públicas de forma transparente e participativa, abrindo a possibilidade de um monitoramento continuado e de uma verdadeira prestação de contas em relação aos orçamentos alocados, às metas e aos prazos propostos.

Um código de conduta poderia colaborar para ações neste sentido.

No encontro da Alemanha, realizado em maio de 2002, representantes de 74 governos dos cinco continentes se manifestaram

claramente a favor da proposta do código. No entanto a União Europeia, especialmente devido à posição britânica, não conseguia fechar a questão em apoio ao código.

### **3. O resultado da Cúpula cinco anos depois**

Para a insatisfação de grande parte dos governos e da sociedade civil, as pressões das delegações dos Estados Unidos e da Inglaterra acabaram por forçar a aprovação de uma redação que propõe a elaboração de um conjunto de orientações de caráter voluntário sobre o direito humano à alimentação, uma proposta bem aquém da esperada.

Mas não foi só nisso que a Cúpula frustrou as expectativas da sociedade civil. A nova declaração não traz nada de novo, a não ser um apoio ao fortalecimento da pesquisa com organismos geneticamente modificados, o que vem em resposta às pressões do setor privado pela liberação total para a produção de alimentos transgênicos.

Apesar de tudo, as organizações da sociedade civil e os governos mais envolvidos com o tema avaliam que o resultado da Cúpula representou uma vitória, que pode abrir espaço para uma consolidação da abordagem de direitos humanos à promoção da segurança alimentar, em um momento extremamente desfavorável às posições populares no âmbito internacional, hegemônico pelo unilateralismo e belicismo do governo norte-americano e seus aliados.

#### **Anexo I — Trecho de proposta informal de texto do Governo da Noruega**

“O ideal seria a aprovação de modificações de redação tanto no preâmbulo, como no parágrafo operacional 8. Dada a possibilidade de vários países se oporem a esta abordagem, a proposta mínima seria a substituição do parágrafo 8 ou a aprovação de uma nova redação para o mesmo, conforme proposta a seguir:

- Convidar as agências especializadas apropriadas das Nações Unidas para avaliar como elas podem apoiar os Estados-parte do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na utilização do Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação adequada, preparado e adotado pelo Comitê das Nações Unidas sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, como um guia para os esforços de implementação das medidas específicas explicitadas no artigo 11 do Pacto;
- Convidar o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU para, em consulta com organismos de tratado relevantes e em colaboração com a FAO e outras agências especializadas e programas relevantes do sistema das Nações Unidas e mecanismos intergovernamentais apropriados, para desenvolver um código de conduta voluntário sobre o direito à alimentação adequada, especificamente enfatizando sua operacionalização no âmbito nacional dedicando especial atenção ao desenvolvimento de políticas e programas, meios e métodos de implementação, legislação nacional e monitoramento, bem como tornar o mais relevante possível o papel da elaboração de relatórios nacionais dos Estados-parte para os organismos internacionais de tratado relevantes<sup>3</sup>

Ministérios da Agricultura e das Relações  
Exteriores da Noruega, janeiro de 2002

---

3 Aplicável aos Estados-Parte do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.  
Anexo II — Proposta informal de texto do governo da Alemanha.

## **ANEXO II – Proposta informal de texto do governo da Alemanha**

“Nós enfatizamos a necessidade da implementação de políticas nacionais, apoiadas pela comunidade internacional, com o objetivo de promover o acesso físico e econômico para todos, a todo momento, à alimentação suficiente, nutricionalmente adequada e segura e sua efetiva utilização. No contexto do seguimento da Cúpula Mundial da Alimentação, o Alto Comissariado de Direitos Humanos, a FAO e outros organismos relevantes da ONU são convidados a desenvolver um código de conduta voluntário sobre o direito à alimentação adequada, com especial ênfase para sua operacionalização em âmbito nacional”.

## **Anexo III — Proposta do GRULAC (Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe)**

“Ressaltamos nosso convencimento que um Código de conduta voluntário sobre o direito à alimentação colaborará para o fortalecimento das políticas orientadas para a efetivação da segurança alimentar para todos, e decidimos, portanto, estabelecer um Grupo de Trabalho Intergovernamental para a elaboração, em um período de dois anos, do Código de Conduta Voluntário, em coordenação com os órgãos pertinentes das Nações Unidas, por meio do secretariado da FAO. O Grupo de Trabalho intergovernamental deverá informar ao Comitê Mundial de Segurança Alimentar sobre seus resultados”.

## **Anexo IV — Documento não oficial dos Estados Unidos da América**

### **Direito à Alimentação — Anotações — 4 de abril de 2002**

- Os Estados Unidos, como o país que faz a maior contribuição financeira para o Programa Mundial de Alimentos da ONU (PMA), colocam em prática todos os dias sua convicção que aqueles que estão em condição de fazê-lo têm a responsabilidade moral de evitar a morte pela fome em todo o mundo.

- Os Estados Unidos reconhecem o direito de todos ao acesso ao alimento. Este direito é parte do compromisso de um país de garantir que todos os seus cidadãos usufruam um padrão de vida adequado do ponto de vista de saúde e bem-estar, como definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos.
- A declaração da Cúpula Mundial de Alimentação sobre o “direito fundamental de estar livre da fome” é uma meta ou aspiração a ser realizada progressivamente. Isto não gera obrigações internacionais no sentido de prover ressarcimentos referentes a violações ou compensações para vítimas, nem diminui as responsabilidades dos governos nacionais frente aos seus cidadãos.
- A alimentação é um bem limitado. Não é como outros direitos, tais como liberdade de religião ou expressão. Um governo pode garantir liberdade de religião ilimitada, mas não pode prover quantidades ilimitadas de alimentos. Assim, uma abordagem baseada nas “necessidades básicas” que busca atender aqueles que se encontram mais necessitados é muito mais efetiva que uma abordagem “baseada em direitos humanos”.
- O PMA segue a abordagem de “necessidades básicas” e tem sido bem-sucedido em enfrentar epidemias de fome — tais como as de Biafra e Etiópia — que o mundo costumava presenciar algumas décadas atrás.
- Os Estados Unidos não apoiam uma comissão da FAO ou das Nações Unidas com o objetivo de elaborar um código de conduta sobre o direito humano à alimentação. Nós não apoiamos a rediscussão da declaração e do plano de ação da cúpula mundial da alimentação, conforme proposição do governo norueguês.
- Tal Código provavelmente não ajudará os países a melhorar sua segurança alimentar. Ele será transformado em um

exercício político apoiado por diferentes grupos de interesse: por aqueles que se opõem à liberalização do comércio a fim de proteger fazendeiros de países desenvolvidos, por aqueles que se opõem a sanções das Nações Unidas, por aqueles que rejeitam o sistema de livre mercado, por aqueles que se opõem às corporações multinacionais — a lista é interminável.

- Por exemplo, temos tido a oportunidade de ter acesso a documentos de ONGs que descrevem alimentos geneticamente modificados como violações do direito à alimentação. Mas, um documento recente da FAO afirmava que negar acesso dos produtores rurais a sementes geneticamente modificadas (que poderiam elevar sua renda pelo aumento de produtividade) poderia também ser uma violação do direito à alimentação.
- Gostaríamos que a FAO — ou nosso pessoal — gastasse seu tempo e valiosos recursos negociando temas como este para elaborar um documento que dificilmente beneficiará os famintos? Isto não representa uma utilização adequada dos recursos limitados da FAO.
- - Estamos abertos a seus comentários e opiniões sobre o tema.



# **Parte II**

## **Instrumentos Internacionais de Proteção e Promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição**



# 1

## Código de Conduta Internacional sobre o direito humano à alimentação<sup>1</sup>

**E**sta proposta foi redigida, em setembro de 1997, sob a coordenação de:

Fian International - Food First Information and Action Network - International Human Rights Organization for the Right to Feed Oneself, (Fian Internacional - Rede de Informação e Ação sobre a Alimentação em Primeiro Lugar - Organização Internacional dos Direitos Humanos pelo Direito de se Alimentar)

- WANAHR - World Alliance for Nutrition and Human Rights (Aliança Mundial pela Nutrição e Direitos Humanos)
- Institute Jacques Maritain International (Instituto Jacques Maritain Internacional)

Em 2002, o documento já havia sido endossado por mais de oitocentas entidades da sociedade civil de todo o mundo.

---

<sup>1</sup> Tradução para o português de Viviane Amaral dos Santos, assistente de Projetos — Agora — Associação para Projetos de Combate à Fome/Rede Dia Mundial da Alimentação — Povos de Língua Portuguesa. Agora, Brasília.

## Índice

Introdução . . . . .	223
Parte I Natureza do Código de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada. . . . .	226
Art. 1: Natureza e esfera de aplicação. . . . .	226
Art. 2: Objetivos . . . . .	226
Art. 3: Relacionamento com outros instrumentos internacionais . . . . .	226
Parte II Conteúdo Normativo do Direito à Alimentação Adequada . . . . .	228
Art. 4: Conteúdo normativo . . . . .	228
Art. 5: Princípios . . . . .	229
Parte III Obrigações correspondentes . . . . .	230
Art. 6: Obrigações do Estado em nível nacional. . . . .	230
Art. 7: Obrigações do Estado em nível internacional. . . . .	231
Art. 8: Responsabilidades de organizações internacionais . . . . .	232
Art. 9: Regulamentação de empresas privadas e outros atores . . . . .	233
Parte IV Responsabilidades de atores da sociedade civil . . . . .	235
Parte V Meios e Métodos de Implementação . . . . .	237
Parte VI Estrutura Nacional para Procedimentos de Monitoramento e Recurso . . . . .	239
Parte VII Mecanismos de Relatório e Apoio Internacional. . . . .	240

## Introdução

Reconhecendo a situação intolerável que mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, e especialmente nos países em desenvolvimento, não têm alimento suficiente para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas, chefes de Estado e governantes reuniram-se na Cúpula Mundial de Alimentação em Roma, em novembro de 1996, para adotar a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, reafirmando o direito de cada um a ter acesso a uma alimentação nutritiva e segura, compatível com o direito à alimentação adequada e o direito básico de todos de estarem livres da fome. A realização e a implementação do direito à alimentação adequada deve ser o objetivo central de todos os Estados e outros atores importantes, a fim de se erradicar a fome e a desnutrição.

Este código de conduta renova o compromisso dos Estados e o apoio de todos os atores relevantes para garantir o direito à alimentação adequada e o fortalecimento da implementação deste direito. Como preocupação central deste compromisso, devem estar os pobres e os que passam fome em um ambiente econômico, como o atual, permanentemente em transformação.

O direito à alimentação adequada é um direito humano básico estabelecido por leis internacionais. Este direito é um resultado da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, e tem sido reafirmado em vários pronunciamentos da comunidade internacional nos últimos cinquenta anos.

O direito à alimentação adequada foi reafirmado em vários documentos internacionais, inclusive a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição, de 1974, lembrando “que todo homem, mulher, criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e da desnutrição para que possa se desenvolver integralmente e manter suas faculdades físicas e mentais” enquanto considera que a sociedade atual já possui recursos suficientes, habilidade

organizacional e tecnologia e, portanto, capacidade para atingir este objetivo. O direito à alimentação adequada foi também reafirmado na Declaração dos Direitos dos Portadores de Deficiências Físicas, de 1975, nas provisões da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulheres, de 1979, e na Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986. Além disto, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 e a Convenção dos Direitos da Criança de 1989 reconheceram o direito de toda criança a ter um padrão de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. A Convenção da Organização Mundial do Trabalho (ILO/OIT) N° 169 relativa aos Povos e Tribos Indígenas em Países também declara o direito à alimentação adequada.

O direito à alimentação adequada — e componentes — também foi reconhecido e reafirmado em várias reuniões e cúpulas internacionais e seus documentos finais, incluindo: A Conferência Mundial de Alimentação, de 1974, A Declaração de Princípios e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, de 1979, A Cúpula Mundial da Criança de 1990, a Conferência Internacional sobre Nutrição, de 1992, A Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, de 1993, A Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague, de 1995, a Conferência de Pequim sobre a Mulher, de 1995, e a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996.

Embora o direito à alimentação já esteja firmemente estabelecido como um direito humano básico, ele precisa ser mais elaborado para facilitar sua implementação. A Declaração e o Plano de Ação de Roma adotados pela Cúpula Mundial de Alimentação oferecem uma oportunidade crucial para este empreendimento. No Compromisso 7, o Objetivo 7.4 do Plano de ação “convida o Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, em conjunção com organismos de tratado relevantes, e em colaboração

com agências especializadas e programas relevantes do sistema das Nações Unidas e mecanismos intergovernamentais apropriados, a melhor definir os direitos relacionados à alimentação no artigo II do Pacto (sobre direitos econômicos, sociais e culturais) e para propor meios de implementação e realização destes direitos como uma forma de alcançar os compromissos e objetivos da Cúpula Mundial de Alimentação, levando em conta a possibilidade de formular diretrizes para segurança alimentar para todos”.

Este Código de Conduta parte do reconhecimento que há mais recursos disponíveis do que os necessários para se erradicar a fome e a desnutrição e que a fome e a desnutrição, são quase sempre resultado da miséria. Portanto, o direito à alimentação adequada significa, em primeiro lugar, o direito de se alimentar ou o direito a redes de segurança para aqueles que não podem fazê-lo de forma independente, ressaltando a importância de se ter acesso aos recursos produtivos.

Este Código de Conduta visa esclarecer o conteúdo do direito à alimentação adequada e as responsabilidades de todos os atores envolvidos na garantia de sua completa realização. O Código é escrito num contexto de mudança da situação da fome e desnutrição decorrente de avanços tecnológicos sem precedentes que apresentam novos riscos, oportunidades e desafios; da mudança de papéis das instituições tanto em nível nacional como internacional; e da abertura de fronteiras num mundo cada vez mais globalizado. O Código de Conduta sobre o Direito à Alimentação Adequada fornecerá uma orientação para a conduta da comunidade internacional, Estados e todos os atores relevantes da sociedade civil para melhor focalizarem suas políticas e ações sobre pessoas e grupos vulneráveis à fome. O Código visa fornecer orientações para a legislação nos níveis nacionais e internacionais.

Além disto, o Código de Conduta fortalecerá o acompanhamento do Plano de Ação adotado pela Cúpula Mundial de Alimentação em Roma, fornecendo um fundamento ético e orientação legal para sua implementação.

## **Parte I**

### **Natureza do Código de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**

#### **Artigo 1**

De acordo com a lei internacional, este Código fornece princípios gerais e orientações para implementação nacional e internacional do direito à alimentação adequada. A este respeito, este código é direcionado aos Estados e outros atores relevantes responsáveis pela garantia deste direito.

#### **Artigo 2**

Este Código de Conduta desenvolve provisões já sancionadas em leis gerais internacionais, bem como refletidas em vários tratados internacionais, inclusive no artigo II do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (mencionado a partir de agora como Pacto), e a Convenção sobre os Direitos da Criança. No que se refere a orientações gerais, este Código serve como um instrumento de referência para auxiliar os Estados e organizações internacionais na adoção de instrumentos legais apropriados para a realização do direito à alimentação adequada ou para aperfeiçoar a implementação daqueles já existentes.

#### **Artigo 3**

Nada neste Código deverá ser interpretado como permissão para um Estado suprimir ou limitar outras obrigações que sejam relevantes para o direito à alimentação adequada, derivadas de tratados ou outros compromissos assumidos, seja em âmbito nacional ou internacional. Este Código deve ser interpretado e aplicado de

conformidade com as regras relevantes de leis gerais internacionais que estabeleceram o direito à alimentação adequada, e no contexto da Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial. Nada neste Código reduz a relevância dos direitos e deveres dos estados sob a provisão das leis gerais internacionais concernentes ao direito à alimentação adequada.

## Parte II

### Conteúdo Normativo do Direito à Alimentação Adequada

#### Artigo 4

O direito à alimentação adequada significa que todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, deve ter acesso físico e econômico, a todo o tempo, à alimentação adequada ou por meio da utilização de uma base de recurso apropriada para sua obtenção de maneira consistente com a dignidade humana. O direito à alimentação adequada é uma parte distinta do direito a um padrão de vida adequado.

A realização do direito a alimentação adequada requer:

1. a) disponibilidade de alimento, livre de substâncias adversas e culturalmente aceitável, em quantidade e qualidade que satisfaça as necessidades alimentares e nutricionais dos indivíduos;  
b) o acesso a tais alimentos de maneira que não interfira com o desfrutar de outros direitos humanos e que seja sustentável.
2. O objetivo último do direito à alimentação adequada é alcançar o bem-estar nutricional. Bem-estar nutricional depende de medidas paralelas nos campos da educação e saúde. Neste sentido mais amplo, o direito à alimentação adequada deve ser entendido como o direito à alimentação e nutrição adequadas.
3. O cumprimento do direito à alimentação adequada é inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais apropriadas, tanto em âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a satisfação de necessidades básicas.

## Artigo 5

- 5.1 De acordo com artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, é incumbência dos Estados tomar ação separada ou conjunta para promover o respeito e observância dos direitos humanos, inclusive o direito à alimentação adequada.
- 5.2 Todos os Estados-Parte do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais têm a obrigação de adotar medidas imediatas para cumprir seus deveres contidos no Pacto. A responsabilidade de progressivamente atingir a completa realização do direito à alimentação adequada requer que os Estados-Parte desenvolvam as ações necessárias dentro do prazo mais breve possível em direção à sua realização.
- 5.3 Assim como todos os outros direitos humanos, o direito à alimentação adequada impõe aos Estados três tipos diferentes de obrigações: a obrigação de respeitar, proteger e satisfazer. O não-cumprimento de qualquer uma destas obrigações constitui uma violação dos direitos humanos.
- 5.4 O direito humano à alimentação adequada deve ser garantido sem discriminação quanto à situação social, nacionalidade, propriedade, raça, sexo, idioma, religião, opinião política ou qualquer outra.
- 5.5 O alimento nunca deve ser usado como instrumento de pressão política e econômica.

## Parte III

### Obrigações Correspondentes

#### Seção A: Obrigações do Estado em âmbito nacional

#### Artigo 6

- 6.1 Em reconhecimento de seu dever de respeitar o direito à alimentação adequada sob todas as circunstâncias para cada indivíduo sob sua jurisdição, os Estados respeitarão o acesso físico e econômico à alimentação adequada ou à base de recursos adequada para sua aquisição. O dever de respeitar significa que o Estado não deve tomar medidas políticas ou de qualquer outra natureza que destruam o acesso das populações vulneráveis à alimentação, e deve respeitar direitos ancestrais à terra, especialmente o de povos indígenas. O Estado deve também respeitar o direito da mulher de amamentar seus filhos por pelo menos seis meses.
- 6.2 Os Estados protegerão todos os que se encontram sob sua jurisdição de forma a impedir que terceiros prejudiquem seu acesso à alimentação. O dever de proteger inclui a responsabilidade do Estado de assegurar que entidades privadas ou indivíduos, inclusive corporações transnacionais sobre a qual exercem jurisdição, não neguem o acesso à alimentação adequada a nenhum indivíduo. Isto envolve a proteção da liberdade de se alimentar e o uso de recursos para regular outros atores, por meio, inclusive, da adoção de legislação e medidas administrativas que protejam o acesso à alimentação adequada.
- 6.3 Sempre que um indivíduo ou grupo estiver impossibilitado de usufruir o direito à alimentação adequada, os Estados têm a obrigação de garantir a satisfação deste direito. Isto requer que os Estados identifiquem e garantam o provimento de alimentos para as populações vulneráveis, sob sua jurisdição,

usando estratégias que assegurem a capacidade, a longo prazo, de estas satisfazerem este direito para si mesmas. Este dever também se aplica às pessoas que são vítimas de desastres naturais ou de outra natureza.

- 6.4 Mesmo no caso de um Estado enfrentar severa escassez de recursos, causada por um processo de ajuste econômico, recessão econômica ou outros fatores, as pessoas vulneráveis têm o direito de ser protegidas por meio de programas sociais direcionados a facilitar o seu acesso à alimentação adequada e satisfazer suas necessidades nutricionais. Todos os Estados têm o dever de garantir a satisfação de um direito básico, o que significa que todos devem estar, no mínimo, livres da fome. Além do mais, os governos devem elaborar políticas e programas orientados para a completa realização do direito à alimentação adequada. Prioridade deve ser dada, tanto quanto possível, a fontes de alimento locais e regionais, ao se planejar políticas de segurança alimentar, inclusive em situações de emergência.

## Obrigações do Estado em nível internacional

### Artigo 7

- 7.1 No mesmo espírito que o artigo 56 da Declaração das Nações Unidas, a Declaração de Roma da Cúpula Mundial da Alimentação e suas provisões específicas contidas no artigo 2 (1), 11, 15, 22 e 23 do PIDESC, os Estados reconhecem o papel essencial de cooperação internacional e reafirmam seu compromisso de tomar ações, isoladas ou em conjunto, para alcançar a completa realização do direito à alimentação adequada.
- 7.2 Ao cumprir suas obrigações determinadas por leis internacionais gerais, os Estados não violarão nem colaborarão para

a violação do direito à alimentação adequada daqueles que não se encontrarem sob sua jurisdição.

- 7.3 Os Estados devem, em acordos internacionais, sempre que pertinente, assegurar que a devida atenção seja dedicada ao direito à alimentação, deliberando sobre o desenvolvimento de instrumentos legais para este fim.
- 7.4 As políticas e os programas internacionais dos Estados devem respeitar a completa realização do direito das pessoas à alimentação adequada. Isto traz implicações para políticas comerciais e financeiras, bem como para transferência de tecnologia. Também requer que os Estados considerem as implicações internacionais que suas políticas agrícolas internas e uso de tecnologia trarão.
- 7.5 Em caso de emergência, os Estados deverão prover ajuda emergencial e humanitária a qualquer país que possa dela necessitar. Alimentos devem, na medida do necessário, ser mobilizados a partir de fontes mais próximas. O apoio necessário para a distribuição às pessoas mais vulneráveis deverá ser provido.
- 7.6 A ajuda alimentar deve, em todas as ocasiões, ser organizada de modo a facilitar o retorno dos beneficiários à auto-suficiência alimentar.

## **Responsabilidades de organizações internacionais**

### **Artigo 8**

- 8.1 Uma organização internacional nunca deve pressionar um Estado ou outras organizações internacionais a violar o direito humano à alimentação adequada.
- 8.2 Organizações internacionais são responsáveis sobre provisões internacionais no que se refere à alimentação adequada e devem submeter-se aos padrões de transparência, controle

público e liberdade de informação similares aos exigidos dos Estados individuais. Organizações internacionais não devem tomar nenhuma medida que possa pressupor uma violação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por qualquer um dos seus Estados membro. O acesso das pessoas à alimentação adequada deve ser respeitado e protegido pelas organizações internacionais. Além disto, as organizações internacionais devem apoiar os Estados na proteção e realização do acesso das pessoas à alimentação adequada.

- 8.3 Nada nos tratados internacionais que estabelecem organizações internacionais ou que diz respeito a outras questões internacionais, tais como financiamento e comércio internacional, deve ser interpretado de modo a anular as obrigações de organizações internacionais com respeito ao direito à alimentação adequada.

### **Regulamentação de empresas privadas e outros atores**

#### **Artigo 9**

- 9.1 Os Estados devem abster-se de auxiliar ou tolerar ações de indivíduos, corporações ou outros atores não-estatais que destituam as pessoas, sob ou fora de sua jurisdição, do acesso à alimentação adequada. Os Estados adotarão todas as medidas necessárias para prevenir que indivíduos, corporações ou outros atores não-estatais obtenham benefícios pecuniários ou qualquer tipo de vantagens ao interferir com o pleno usufruto do direito à alimentação adequada, mesmo que tal ação tenha sido iniciada em outro país. Os Estados têm o dever de proibir tais atos e processar seus responsáveis. Empresas privadas, inclusive corporações transnacionais, devem estar sujeitas às regras tanto em âmbito nacional como internacional, assegurando que suas atividades não afetem

desfavoravelmente o acesso à alimentação, os meios para sua aquisição, ou os recursos para sua produção. Empresas devem respeitar o direito à alimentação adequada.

- 9.2 Os Estados devem respeitar e ativamente promover espaços necessários à sociedade civil, incluindo indivíduos, famílias, organizações da comunidade, movimentos sociais e organizações não-governamentais, a fim de que possam exercer seu papel na realização do direito à alimentação adequada. Os Estados devem respeitar e proteger o trabalho dos defensores dos direitos humanos e evitar todas as formas de discriminação contra a sociedade civil.

## Parte IV

### Responsabilidades de atores da sociedade civil

#### Artigo 10

Este código se aplica a todos os atores da sociedade civil, estejam os mesmos atuando como indivíduos, famílias, comunidades locais ou organizações não-governamentais. Para que haja a completa realização do direito à alimentação adequada, a participação ativa de todos estes atores é essencial; isto inclui mecanismos de mobilização social, bem como a participação no planejamento, execução, monitoramento e políticas públicas de avaliação pertinentes ao direito à alimentação adequada, enquanto mantêm sua autonomia no relacionamento com o Estado. Nenhum ator da sociedade civil deve contribuir por intermédio de comportamentos individuais ou organizados, e de programas, para a violação do direito à alimentação adequada.

#### Artigo 11

Todo indivíduo que tem obrigações para com outros indivíduos ou para com a comunidade à qual pertence tem a responsabilidade de lutar pela promoção e cumprimento do direito à alimentação adequada.

Todo indivíduo e organização na sociedade civil deve se esforçar, por meio da educação, para promover o respeito ao direito à alimentação adequada, ajudando a assegurar o reconhecimento, a implementação, e a observância universal e efetiva deste direito tanto por indivíduos como por comunidades.

## Artigo 12

O papel importantíssimo que a sociedade civil deve exercer na realização do direito à alimentação adequada não deve, de maneira nenhuma, diminuir a fundamental importância dos deveres dos Estados no que concerne a este direito.

## Parte V

### Meios e métodos de implementação

#### Artigo 13

Todos os atores mencionados neste Código de Conduta: Estados, organizações internacionais e a sociedade civil, inclusive indivíduos, famílias, comunidades locais e organizações não-governamentais e empresas privadas devem contribuir para a realização dos objetivos e princípios contidos neste Código.

- 13.1 A implementação do direito à alimentação adequada requer que sejam adotadas todas as medidas apropriadas, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas, apoiadas pelas ações administrativas necessárias.
- 13.2 Estas medidas devem ser dirigidas a todos os aspectos do sistema alimentar, inclusive produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, bem como medidas paralelas nos campos da saúde e educação. Para que sejam efetivas, todas estas medidas devem fortalecer as organizações comunitárias e o poder de ação da sociedade civil.
- 13.3 Medidas que assegurem o acesso aos recursos necessários para a produção de alimentos requerem o estabelecimento e a manutenção de registros de terra, respeito ao uso de terras ancestrais especialmente pelos povos indígenas, e a prevenção de desapropriações ou reassentamentos. A reforma agrária deve garantir o acesso de pequenos proprietários e camponeses à terra. Mudanças e inovações nos sistemas agrícolas devem dar o devido respeito às tradicionais práticas agrícolas. Medidas devem ser adotadas para assegurar padrões sustentáveis de produção, prevenindo a poluição da terra e da água e protegendo a fertilidade do solo, a biodiversidade de recursos genéticos e o clima. Produtores locais

de alimentos devem ter o acesso garantido de seus produtos aos mercados. Estocagem e distribuição de alimentos locais devem ser promovidas e aperfeiçoadas. O desenvolvimento de agroindústrias locais e regionais que estimulem a economia rural é um importante passo rumo à realização de uma alimentação adequada. A venda a preços indevidamente baixos de produtos alimentares de outros países que prejudiquem as oportunidades de mercado para os produtores locais devem ser proibidas.

- 13.4 Passos que assegurem uma distribuição satisfatória de acesso aos alimentos incluem medidas para respeitar e proteger o emprego autônomo, promover acesso sem discriminação ao emprego com remuneração que favoreça uma condição de vida decente para os assalariados e suas famílias, e para assegurar o completo e igualitário acesso das mulheres aos recursos financeiros, incluindo o direito à herança e posse de terra, e outras propriedades, crédito, recursos naturais e tecnologia apropriada, se necessário através de reformas legislativas e administrativas.
- 13.5 Iniciativas que assegurem o consumo de uma alimentação adequada deve incluir medidas para respeitar e promover padrões tradicionais de alimentações, e estabelecer e implementar legislação para o controle da qualidade dos alimentos e para a proteção dos consumidores contra a desinformação nutricional e fraudes comerciais. Produtos incluídos em programas de ajuda alimentar internacional devem ser nutricionalmente seguros e culturalmente aceitos pela população beneficiária.
- 13.6 Os Estados devem sempre abster-se de embargos comerciais ou medidas similares que prejudiquem o acesso necessário à alimentação em outros países. Os Estados não devem impedir o acesso à ajuda alimentar em situações de conflitos internos.

## Parte VI

### Estrutura Nacional para procedimento de monitoramento e recurso

#### Artigo 14

- 14.1 Os Estados devem desenvolver e manter mecanismos para monitorar o avanço referente ao cumprimento do direito à alimentação adequada para todos, para identificar os fatores e as dificuldades que afetam o grau de cumprimento de suas obrigações, e para facilitar a adoção de legislação e medidas administrativas corretivas.
- 14.2 Os Estados devem desenvolver e manter procedimentos de recursos efetivos e acessíveis, inclusive comissões nacionais de direitos humanos e instituições nacionais de *ombudsman*, e assegurar que estes sejam efetivos e acessíveis no que concerne a queixas de indivíduos ou grupos sobre o não-cumprimento ou violações do direito a uma alimentação adequada.
- 14.3 Além do mais os Estados devem minorar o impacto de suas atividades externas (de agricultura, desenvolvimento, financeira, comercial etc.) e as atividades dos atores privados sob sua jurisdição, do usufruto de uma alimentação adequada em outros países, com vistas a tomar medidas corretivas para prevenir ou corrigir possíveis consequências negativas de tais atividades.

## Parte VII

### Mecanismo de relatório e apoio internacional

#### Artigo 15

- 15.1 Os Estados devem cumprir integralmente suas obrigações de produzir relatório assumidas em tratados internacionais, incluindo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as mulheres, e a Convenção dos Direitos da Criança. Ao fazê-lo, os Estados devem encorajar a participação de organizações não-governamentais e outros atores não governamentais na preparação destes relatórios.
- 15.2 O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as mulheres, e a Convenção dos Direitos da Criança e outros organismos de tratados são obrigados a fortalecer sua capacidade de avaliar o cumprimento do direito à alimentação adequada examinando os relatórios dos países sobre o cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais.
- 15.3 Agências especializadas, programas e fundos das Nações Unidas, bem como instituições financeiras internacionais e a Organização Mundial do Comércio devem, no âmbito de seus mandatos, avaliar o impacto de suas atividades nos países-membros sobre o direito à alimentação adequada e tomar medidas corretivas, conforme necessário.
- 15.4 O alto comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos deverá facilitar a coordenação entre os órgãos das

Nações Unidas preocupados com o direito à alimentação adequada, e, com este propósito, facilitar a troca de relatórios e outras informações relativas entre tais órgãos.

- 15.5 O alto comissariado para os Direitos Humanos deverá consultar as agências especializadas dos órgãos, programas e fundos das Nações Unidas sobre o acompanhamento prático e monitoramento potencial do atual Código de Conduta. O envolvimento de organizações não-governamentais neste monitoramento deve ser assegurado.



# 2

## A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o direito à alimentação adequada e a estar livre da fome<sup>1</sup>

Asbjorn Eide

### I. As Questões e o Mandato

#### As Questões:

1- A Comissão dos Direitos Humanos tem afirmado<sup>2</sup>, repetidamente, que a fome constitui um ultraje e uma violação à dignidade humana. Esta atualização de meu estudo anterior sobre o direito à alimentação adequada<sup>3</sup> é baseada na convicção que o fracasso generalizado dos Estados e da comunidade internacional em assegurar a fruição, por todos, do direito à alimentação e de estar livre da fome constitui-se em uma das mais sérias falhas na agenda dos direitos humanos. É necessária a adoção de medidas urgentes, em termos nacionais, regionais e internacionais, visando a eliminação da fome

---

1 Estudo atualizado sobre direito à alimentação submetido pelo sr. Asbjorn Eide, de acordo com dextração 1998/106 da Subcomissão de Prevenção à Discriminação e de Proteção às Minorias da Comissão dos Direitos Humanos da ONU, 51ª sessão, item 4 da Agenda (Tradução para o português de José Fernandes Valente, revisão de Flavio Luiz Schieck Valente).

2 Mais recentemente na Resolução 1999/24

3 Right to Adequate Food as a Human Right Study Series nº1, United Nations Publication (Sales nº E.899.XIV, 2) Nações Unidas, Nova York, 1989.

e a criação de condições para que as pessoas possam usufruir de seu direito à alimentação e à nutrição. A menos que isto seja feito, a credibilidade da estrutura dos direitos humanos estará seriamente comprometida.

2- Não há divergências quanto ao fato do direito à alimentação e à nutrição ser um direito humano essencial. Por ocasião do Dia Mundial da Alimentação (16 de outubro) o presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, referiu-se ao direito à alimentação como sendo o mais básico dos direitos. A libertação da necessidade foi uma das quatro liberdades mencionadas por um outro presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, no seu famoso discurso, o “das quatro liberdades”, pronunciada em 1941, que levou à preparação da Carta das Nações Unidas e, mais tarde, à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os Estados-partes do Convênio Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconheceram que estar livre da fome é um direito humano fundamental, e incumbiram-se de tomar as medidas necessárias, no limite dos recursos disponíveis, para eliminar a fome.

3. No entanto, mais de 800 milhões de pessoas não têm o alimento para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas. Este é um número assustadoramente elevado e difícil de ser reconciliado com o compromisso expresso, assumido por Estados, no sentido de assegurar o gozo dos direitos humanos por todas as pessoas. Há uma grande tarefa a ser levada a cabo, antes que todos possam usufruir deste direito humano fundamental. É preciso, portanto, examinar a lacuna existente entre os compromissos com os direitos humanos e a realidade de hoje.

## O mandato

4- Na sua decisão 1997/108, a subcomissão solicitou-me que fizesse uma revisão e uma atualização do meu estudo sobre o direito à alimentação submetido em 1987 e publicado em 1989. Foi o primeiro estudo da subcomissão a explorar a natureza e o conteúdo de um direito econômico e social, analisando-se o conteúdo do direito, ao mesmo tempo em que se esclarecem as obrigações dos Estados, domésticas e internacionais no que tange a direitos econômicos e sociais. Um relatório sobre o andamento da atualização foi apresentado na quinquagésima sessão da subcomissão (E/CN.4 sub 2/1998/9) que enfocou as tendências mais importantes da situação da alimentação e da nutrição e os acontecimentos mais significativos na promoção dos direitos relativos a estes assuntos. O presente relatório deveria ser examinado juntamente com o relatório mencionado, na medida em que as informações nele contidas não serão repetidas aqui.

5- Desde o término do estudo em 1987 ocorreram desenvolvimentos consideráveis, do ponto de vista internacional. A adoção da Convenção dos Direitos da Criança e sua ratificação quase universal vieram fortalecer a posição do direito à alimentação e nutrição na legislação universal dos direitos humanos. Promoveu-se uma série de conferências mundiais durante a década de 1990, começando com a Cúpula Mundial para as Crianças e culminando com a Cúpula Mundial de Alimentação em 1996. Em quase todas elas foi abordado o problema da fome e da má nutrição no mundo.

## Sinopse

6- O Capítulo II deste relatório descreve o alcance e as consequências da desnutrição e da fome. O objetivo mais importante deste capítulo é o conscientizar sobre a gravidade da situação. Estudos científicos recentes levam à conclusão de que as consequências da

desnutrição, a longo prazo, são muito mais sérias do que se julgava anteriormente.

7- O Capítulo III mostra que as questões relativas aos direitos humanos são consideradas, agora, como coisa séria. Compromissos significativos foram assumidos na Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, e atenção especial é dada com objetivos estabelecidos no plano de ação que pede um esclarecimento do direito à alimentação e a elaboração de uma estratégia coordenada para sua implementação. O acompanhamento é indicado, conduzindo à adoção, em 12 de maio de 1999, pelo Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Comentário Geral nº 12<sup>4</sup>.

O Capítulo IV trabalha na interpretação de disposições relevantes para os direitos humanos, com atenção particular para o artigo 11 da Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, valendo-se do Comentário Geral nº 12.

8- O capítulo V discute os passos a serem tomados pelos Estados de modo a assegurar a libertação da fome e implementar o direito à alimentação. Também fornece dois exemplos de países onde foram iniciados esforços no sentido de desenvolver uma estratégia para alimentação dentro da abordagem dos direitos humanos.

9- O Capítulo VI examina o tratamento dado ao direito à alimentação e nutrição em organismos de tratado relevantes, enquanto o Capítulo VII revê o tratamento dado pela Comissão de Direitos Humanos e seus relatores especiais sobre países específicos.

10- O Capítulo VIII examina a evolução da atuação de agências especializadas e de outros organismos em relação ao direito, e mostra que tem havido grande aumento no apoio à abordagem dos direitos humanos em questões de alimentação e nutrição.

11- O Capítulo IX examina de forma consisa o direito, à alimentação, no contexto dos processos de globalização em

---

4 Ver Capítulo 3 da Parte II deste livro, p.261.

andamento, e mostram que estes processos criaram novos desafios e perigos, assim como novas oportunidades, medidas corretivas devem ser tomadas para prevenir as consequências negativas que possam ser evitadas.

12- O Capítulo X contém as conclusões e as recomendações. Algumas destas são dirigidas aos Estados, com relação à implementação do direito, na sua área de jurisdição; outras são dirigidas aos Estados, com referência a suas obrigações para com outros Estados e para com a população que os habita. Ainda outras são dirigidas ao Alto Comissário para os Direitos Humanos, aos organismos que supervisionam a implementação dos tratados, a organismos das Nações Unidas e agências especializadas.

## II. Desnutrição e fome; dimensões, consequências e questões emergentes

13. O alcance da desnutrição e da fome é apavorante em sua magnitude e um ultraje para a consciência da humanidade. Meu relatório de acompanhamento, de 1998, sobre o trabalho de atualização, contém estatísticas relativas à desnutrição e fornece uma visão geral da natureza e magnitude das doenças relacionadas com a nutrição. Durante os anos que se passaram, desde então, alguns números foram reconsiderados ou adaptados, como no caso da desnutrição avaliada pelo peso das crianças. Informei, no ano passado, que cerca de 170 milhões de crianças, com menos de cinco anos de idade, estavam abaixo do peso normal, enquanto a estimativa confiável mais recente é de “mais de 200 milhões”<sup>5</sup>.

---

5 Este número foi sugerido pela Commission on the Nutrition Challenges for the 21<sup>st</sup> Century of the Administrative Committee on Coordination Subcommittive on Nutrition (ACC/SCN) conduzido pelo professor Philip James, que submeteu o seu relatório intitulado Ending Malnutrition by 2020: On Agenda for Change in the Millenium em março deste ano (daqui por diante “Relatório da ACC/SCN”).

14. O diretor-geral da Organização Mundial da Saúde deu recentemente os seguintes exemplos sobre o impacto da desnutrição nas doenças<sup>6</sup>. 208 milhões de pessoas sofrem de nanismo nutricional e 49 milhões apresentam baixo peso, mais de 900 milhões sofrem de bócio, 16 milhões são severamente retardadas, e 50 milhões sofrem de outras formas de danos cerebrais provados por deficiência de iodo, 3 milhões de crianças estão mais sujeitas a infecções, cegueira ou mortes, por apresentarem deficiência de vitamina A; anemia e deficiência de ferro afetam mais de 2 bilhões de pessoas; cerca de 22 milhões de crianças e mais de 200 milhões de adultos são obesos. Portanto vulneráveis, de forma significativa, a uma gama de sérias doenças não transmissíveis e a outras ameaças à saúde.

15. Dificilmente pode-se dizer que o problema global tenha diminuído, ainda que haja alguns sinais e tendências positiva em alguns lugares do mundo (vide relatório de acompanhamento de 1998), e ainda que existam experiências em países isolados, que podem alimentar a esperança de Estados dispostos a abordar o problema de forma sustentável<sup>7</sup>.

16. Este relatório final realça algumas entre as mais significativas e mais importantes novas preocupações e maneiras de compreender as causas da desnutrição tal como surgiram desde que meu estudo foi submetido em 1987. Somente pela compreensão da natureza e da complexidade dos problemas resultantes do fato de não ter havido a realização do direito à alimentação adequada podemos interpretar este direito de modo mais completo e identificar as obrigações correspondentes, nacionais e internacionais, dos Estados.

---

6 Em um discurso do dr. Brunddand no simpósio da ACC/SCN intitulado The Substance and Politics of a human Rights Approach to Food and Nutrition Policies and Programmes, realizado no Palais des Nations, em Genebra nos dias 12 e 13 de abril de 1999.

7 Detalhes adicionais a exemplos de países podem ser encontrados no relatório da ACC/SCN (vide nota 5)

17. O acesso inadequado à alimentação e o *Status* nutricional abaixo do ótimo podem ter causas múltiplas e interativas, algumas das quais profundamente enraizadas no mau funcionamento da sociedade. De maneira geral, já foi descartada a noção errônea, muito difundida de que a causa da fome seria a produção insuficiente de alimento, tanto em termos globais como nacionais. Há maior aceitação da necessidade de análises e abordagens sistêmicas e integradas, para serem achadas soluções. A transição de princípios teóricos para a ação prática requer que se transcenda os limites setoriais e agendas rigidamente estruturadas.

18. Três áreas necessitam de atenção especial: em primeiro lugar, a nova ênfase na chamada abordagem de ciclo de vida para entender a desnutrição e lidar com ela; em segundo lugar, a revitalizada compreensão, a isto associada, do papel desempenhado por mulheres e meninas como mediadoras dos processos sociais e biológicos que conduzem à desnutrição, vindo a perpetuá-las pela transmissão entre gerações; em terceiro lugar, a distribuição da “carga global de doenças”, em processo de rápida mudança, tanto entre os países em desenvolvimento e os industrializados, como dentro dos países em desenvolvimento. Os direitos humanos deveriam estar presentes na abordagem destas áreas, reforçando a compreensão do “direito à alimentação adequada” em uma perspectiva mais abrangente de desenvolvimento econômico, social e humano<sup>8</sup>.

## **A abordagem de ciclo de vida para compreender a desnutrição**

19- O impacto pernicioso da desnutrição pode afetar todas as fases da vida de seres humanos. Isto agora parece óbvio e torna ainda mais urgente a adoção de medidas corretivas de amplo espectro. Sabemos que a pobreza é um círculo vicioso e que a desnutrição

---

<sup>8</sup> A inspiração para diversos dos argumentos apresentados veio de trechos do relatório da ACC/SCN (Vide nota 3).

pode afetar, de forma acentuada, a capacidade de trabalho dos adultos, contribuindo desta forma para perpetuar a pobreza. O tremendo impacto da desnutrição no desenvolvimento humano, familiar e social é indiscutível.

20- Até recentemente, os efeitos da fome, e de várias formas de desnutrição, eram relacionados com suscetibilidade em diferentes faixas etárias, e o tratamento era planejado com base na necessidade de atacar o problema por meio de suplementação alimentar e de outras formas de reabilitação. Embora sempre tenha havido uma discussão quanto ao fato de a desnutrição infantil levar a adultos baixos, mas saudáveis, bem como sempre tenha havido certo medo, não documentado, de dano cerebral permanente como consequência de subnutrição fetal, foi apenas no início da década de 90 que novas teorias e a evidência de prolongados estudos levaram à ideia de que a desnutrição no início da vida, também afetava, posteriormente, a suscetibilidade a doenças.

21. Descobertas e teorias propostas durante esta década sugerem que a desnutrição fetal e nas crianças com idade até seis meses pode, de fato, “programar” um indivíduo para ser suscetível, em fase posterior da vida, a doenças crônicas relacionadas com a nutrição, tal como doenças cardiovasculares, obesidade e diabetes. É irônico que estas doenças, que se supunha fossem causadas por excesso de comida, estejam agora circulando pela área pobre do mundo com velocidade sem precedentes. Isto implica incapacidade, doença e morte, muito mais precoce do que a esperada, para pessoas que sobreviveram aos anos críticos da infância em sociedades pobres. Além do mais, os fatores de risco, que se adicionam aos resultados da programação biológica, são frequentemente relacionados com a pobreza, como é o caso de certos alimentos gordurosos ou açucarados conhecidos por produzirem “energia barata”<sup>9</sup>.

---

9 O relatório da ACC/SCN explica as relações causais, nas sociedades pobres, da seguinte maneira: “Este ciclo de vida com desvantagem recebeu agora um novo e notável olhar, com a descoberta de que adultos do Terceiro Mundo, saindo das áreas

22. O escopo e a gravidade desta desnutrição de ciclo de vida relaciona-se de perto com fatores adversos, sociais ou biológicos, que podem se combinar para influenciar o desempenho nutricional e reprodutivo de mulheres, de forma a afetar criticamente os seus rebentos, enquanto estão ainda no ventre, e também têm consequências para o ciclo de vida da próxima geração. O relatório ACC/SCN apresenta um sumário da seriedade destas inter-relações complexas em atividade:

“A aceitação, pela comunidade internacional, que adultos mal alimentados são economicamente menos eficientes, necessita ser avaliada, agora, à luz da descoberta de 1 bilhão de adultos desnutridos, que apresentam capacidade de trabalho reduzida e uma suscetibilidade a infecções aumentada. O índice de anemia, consideravelmente alto, em homens, mulheres e crianças, existente em muitas partes do mundo, não somente prejudica a capacidade de trabalho como causa dano ao desenvolvimento normal do cérebro de crianças até seis meses de idade. Agora, no entanto, está também

---

rurais empobrecidas para procurar novas oportunidades nas cidades, onde encontram mudanças acentuadas no estilo de vida e na dieta, parecem ter o seu peso e a sua saúde melhorados. No entanto, ao ganhar modesto incremento no peso, eles acumulam gordura em seus abdomens, de forma seletiva, desenvolvendo uma forma virulenta de obesidade abdominal e apresentando uma suscetibilidade mais acentuada para diabetes, pressão alta e doenças cardíacas coronarianas. Esta obesidade abdominal parece explicar a explosão de diabetes e doenças cardiovasculares naquelas mesmas sociedades que estão lutando, ou ainda estão lutando, para enfrentar os problemas maiores da desnutrição. A desnutrição materna parece reprogramar o feto, de modo que, mais tarde na vida, com a mudança para uma dieta rica em gordura, densa de energia, e com pouca atividade física, o adulto exhibe o impacto da desnutrição fetal. A obesidade já afeta 250 milhões de pessoas, acompanhada por uma onda de diabetes e obesidade visceral que emerge por todo o mundo em desenvolvimento. A maior parte das doenças de coração, enfartes e cânceres já ocorre nos países em desenvolvimento: estas doenças relacionadas com a dieta causam o congestionamento dos sistemas de tratamento de saúde. Há evidência de que este novo problema de saúde aumentará por volta de 2020. Muitos países em desenvolvimento têm cerca de um quinto dos adultos de meia-idade com diabetes incipiente ou declarada, associada à obesidade abdominal”.

claro que a forma mais comum de desnutrição “infantil”, relacionada ao nanismo (baixa estatura), também está muito ligada a um desenvolvimento mental e físico inadequado. Desta forma, a capacidade de desenvolvimento econômico das sociedades está sendo prejudicada, há décadas, pela nossa incapacidade de eliminar a desnutrição e a anemia, tanto em crianças como em adultos. O impacto da nutrição inadequada é portanto visto, agora, como afetando todo o ciclo de vida. Mães malnutridas, particularmente na Ásia, estão tendo crianças com baixo peso ao nascer, que podem não correr risco imediato, mas tornam-se nanicas ao crescer e carregam uma desvantagem dupla de limitações mentais e físicas. Em algumas sociedades isto afeta metade da população, com novas evidências de que, na Ásia, meninas que apresentam crescimento inadequado tornam-se mulheres adultas malnutridas, que passam o impacto de longo prazo, de seu próprio desenvolvimento deficiente durante o período fetal, para a nova geração. Quebrar este ciclo entre as gerações tem importância excepcional— não é somente uma questão ética fundamental, mas também uma prioridade para qualquer Governo que se preocupe com a futura capacidade intelectual e econômica de seu povo” (grifos do autor).

23. Mulheres socialmente desfavorecidas em um nível que possa afetar as suas funções reprodutivas podem contribuir para um círculo vicioso: meninas são frequentemente subalimentadas e podem estar em uma condição de nutrição abaixo da desejável quando engravidam, dando à luz crianças com baixo peso, que também podem ter recebido alimentação deficiente no ventre da mãe. Em adição a este mau início de vida, também podem ocorrer hábitos alimentares inadequados e episódios repetidos de doenças infecciosas na infância. Estes fatores adversos podem combinar-se para influir sobre os processos vitais do desenvolvimento humano, inclusive o desenvolvimento cerebral, nos seus anos mais críticos.

24. Desta forma, mães subnutridas e que não recebem os cuidados adequados, são prejudicadas social e biologicamente, ficando demonstrada a necessidade de uma análise de gênero permanente em todos os empreendimentos que visem melhorar a alimentação e a nutrição. Por seu turno, isto deve ser visto no contexto das responsabilidades e direitos das mulheres, inclusive aqueles de meninas. Estamos diante de tanto de um imperativo ético com relação às próprias mulheres, como de um imperativo para salvaguardar as futuras gerações de serem expostas aos mesmos riscos, ficando a situação perpetuada. O círculo vicioso precisa ser quebrado.

25. O problema tem sido que as tarefas das mulheres — dando à luz e cuidando da nova geração, ao mesmo tempo em que se encarregam da alimentação e, principalmente, da segurança econômica no lar, têm sido consideradas, com demasiada frequência, como pertencendo à esfera doméstica e, portanto, fora da responsabilidade do Estado. Estamos começando a compreender melhor até que ponto estas tarefas estão no cerne mesmo de problemas que, pelo fato de serem frequentemente definidos de forma agregada, acabam por não ser identificados como pontos cruciais para uma intervenção. Justifica-se uma reconsideração das ligações entre os direitos das mulheres e o direito à alimentação adequada, no contexto das ligações sistêmicas entre os processos que geram pobreza e a manifestação da pobreza em si, e de fatores culturais que resultam em discriminação contra as mulheres.

26. Um caso especial a ser considerado é o das oportunidades das mulheres para amamentar suas crianças, desta forma proporcionando-lhes a alimentação mais apropriada para crianças até os seis meses de idade — o leite materno. O Estado tem a obrigação de respeitar o direito das mulheres de prover este alimento e também de proteger e facilitar as condições para que elas possam fazê-lo, pelo menos durante seis meses. Isto pode requerer medidas legislativas e de apoio, protegendo as mães contra o desmame forçado ou terem de mudar para alimento alternativo, inclusive substitutos para o leite materno, antes que a fisiologia de seus filhos tenha

amadurecido, até o ponto em que possam tolerar e utilizar outro alimento além do leite materno.

## A distribuição da carga de doenças relacionadas com a nutrição

27. Fica também claro, depois do que dissemos a respeito da abordagem de ciclo de vida, que o quadro que tínhamos da fome, da desnutrição e da má saúde serem causadas pela ingestão inadequada de alimentos — subnutrição nos países em desenvolvimento e “supernutrição” nos países ricos — tem mudado e de forma dramática. Encontramos todas as mais importantes doenças relacionadas com a nutrição na maioria dos países e, de fato, espalhadas pelas classes sociais. Isto levou à expressão “a carga dupla de doenças” para descrever o que as sociedades pobres estão experimentando. As doenças típicas, encontradas nas sociedades em desenvolvimento — acima de tudo as doenças infecciosas que, em combinação com a subnutrição provocam a alta mortalidade, especialmente entre as crianças — continuam a cobrar o seu tributo e a exaurir o orçamento dos pobres, enquanto as novas doenças vêm aumentar o custo em termos de incapacidade antecipada e perda do ganha-pão<sup>10</sup>.

28. Especialmente intrigante é a descoberta de diferentes taxas de desnutrição entre mulheres e crianças pequenas em diversas sociedades em desenvolvimento. O exemplo mais explícito é fornecido pela comparação de tendências no Sul da Ásia e no Sub-Saara da África. Mulheres e crianças pequenas do Sul da Ásia parecem estar em situação significativamente pior do que na África.

---

10 O peso da HIV/Aids, particularmente na África, ao sul do Saara, adiciona-se ao problema, no sentido de que os lares mais afetados podem perder inteiramente a sua capacidade para resistir, ficando as crianças e os idosos, em algumas famílias, como as faixas de idade predominantes. Conquanto este trágico cenário fique fora do âmbito do direito à alimentação o seu impacto na realização deste direito não pode ser ignorado.

Diversas teorias têm sido apresentadas para tentar explicar este fato, sem que se tenham sido alcançadas conclusões seguras. A lição a ser aprendida, no entanto, ao avaliar a condição nutricional de populações, é que a causa subjacente é, frequentemente, mais complexa do que a mera identificação de um fator unicausal, como a falta de alimento. No entanto, tendências nutricionais adversas são usadas, com demasiada frequência, para “demonstrar” a necessidade de se aumentar a produção de alimento como sendo a solução. O “direito à alimentação adequada” pode ser tanto uma questão da realização integral dos direitos da mulher, como a de assegurar que um pacote de nutrientes seja distribuído por meio de esquemas de suplementação.

29. O combate à desnutrição não é apenas necessário do ponto de vista dos direitos humanos; a causa da nutrição também é muito importante em termos econômicos. James Lovelace, Diretor da Rede de Saúde, Nutrição e População do Banco Mundial (Health, Nutrition and Population Network of the World Bank), argumenta que os teóricos do desenvolvimento, os planejadores e os profissionais liberais têm deixado de reconhecer, por um tempo demasiadamente longo, quão profundamente a desnutrição está ligada à gênese e perpetuação da pobreza. “A desnutrição que campeia entre as crianças e, também, entre as mulheres e os homens, tem minado e frustrado, de maneira sub-reptícia, os esforços de desenvolvimento em muitas áreas. A nutrição deveria tornar-se a nova fronteira, combatendo o nanismo e o crescimento comprometido das pessoas, particularmente dos jovens”. Ele também argumenta que sabemos como resolver o problema da desnutrição. “Intervenções e abordagens cuidadosamente selecionadas não somente são um imperativo dos direitos humanos, mas também fazem excelente sentido do ponto de vista econômico. Estados e comunidades internacionais não podem deixar de adotá-las, porque a desnutrição pode ser muito cara para a sociedade”<sup>11</sup>.

---

11 Declaração a simpósio da ACC/SCN (Vide nota 4).

30. Tantos argumentos dos direitos humanos e quantos econômicos em favor da alimentação e nutrição são, desta forma, importantes e podem conviver um ao lado do outro, não sendo antagônicos. O ponto é que a base lógica para os seres humanos serem bem alimentados não deveria ser entendida nem defendida apenas em termos econômicos. Direitos humanos dão um bom retorno economicamente, e intervenções econômicas bem-sucedidas ajudarão na realização de direitos humanos: estes são os dois lados de uma mesma moeda e ambos podem ser promovidos.

### **III. Os compromissos da Cúpula Mundial da Alimentação e seu seguimento**

31. Apesar do fato de a Declaração Universal dos Direitos Humanos colocar todos os direitos humanos no mesmo nível, a atenção dada aos direitos econômicos e sociais, do ponto de vista internacional, foi assustadoramente reduzida durante várias décadas. Um dos objetivos de meu estudo em 1987 foi o de ajudar na compreensão dos direitos econômicos e sociais e, por meio disto, fazer progredir o seu reconhecimento e implementação. Progresso significativo, no reconhecimento e na promoção destes direitos, foi obtido por meio de uma série de importantes conferências mundiais: a Cúpula Mundial das Crianças em 1990, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (a Conferência do Rio), em 1992, a Conferência Internacional sobre Nutrição, em 1992, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento em 1994, a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, em 1995, a Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres, em 1995, e a Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos (Hábitat II), em 1996. Elas se constituíram em degraus de um processo para se obter uma melhor compreensão da relação entre direitos humanos e desenvolvimento, e para se obter um reconhecimento de que os direitos econômicos e sociais são tão indispensáveis como os civis e

políticos. A contribuição de cada uma destas conferências para os direitos econômicos e sociais foi apresentada em meu relatório de acompanhamento de 1998 (parágrafos 22-29), para o qual é dirigida a atenção dos leitores.

32. O avanço mais relevante em relação ao direito à alimentação veio com a Cúpula Mundial de Alimentação, que teve lugar em Roma, em 1996, a convite da Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO). Levando em consideração que a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial foram adotados pela Cúpula, ou seja, pelos líderes mundiais, os compromissos podem ser considerados como tendo significado predominante em termos legais, políticos e morais, na comunidade mundial.

33. Os governos reunidos em Roma declararam que consideravam intolerável e inaceitável que 800 milhões de pessoas em todo o mundo, particularmente nos países em desenvolvimento, não tenham alimento suficiente para atender a suas necessidades básicas. Eles reconheceram que isto não é o resultado de falta de suprimento de alimentos. Apontaram que o suprimento de alimentos tem aumentado substancialmente. Os problemas podem ser atribuídos a dificuldades de acesso ao alimento. Estes problemas, eles indicaram, residem na permanente inadequação dos rendimentos familiares para adquirir o alimento, na instabilidade do abastecimento e da demanda, bem como se devem a desastres naturais ou provocados pelo ser humano.

34. Eles também indicaram que os problemas com a fome e a insegurança alimentar têm dimensões globais e deverão persistir e até mesmo aumentar dramaticamente em algumas regiões, a menos que ação determinada e coordenada seja tomada, especialmente levando em conta o esperado aumento da população mundial e a pressão sobre as reservas naturais. Os líderes mundiais empenharam, portanto, a sua vontade política e seu compromisso comum e nacional, no sentido de ser atingida a segurança alimentar para

todos e no sentido de continuar o esforço para erradicar a fome em todos os países, com um objetivo imediato de reduzir o número de pessoas subnutridas para a metade daquele de 1996, no máximo até 2015.

35. Para implementar essa vontade política, os líderes mundiais assumiram os sete compromissos a seguir, que foram registrados no Plano de Ação:

1. Assegurar um ambiente político, social e econômico estimulante, destinado a criar as melhores condições para a erradicação da pobreza e para uma paz duradoura, baseada na participação, integral e igual, das mulheres e homens, o que é mais conducente para se alcançar a segurança alimentar sustentável para todos.
2. Implementar políticas que se destinem a erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico por todos, continuamente, a uma alimentação suficiente, nutricionalmente adequada e segura, e sua utilização biológica efetiva.
3. Implementar políticas e ações participativas e sustentáveis, alimentares, agrícolas, pesqueiras, florestais e de desenvolvimento rural, nas áreas de alto e baixo potencial, que são essenciais para o suprimento alimentar adequado e confiável em âmbito domiciliar, nacional, regional e global, e para combater pestes, secas e desertificação, levando em conta a característica multifuncional da agricultura.
4. Empenhar-se para assegurar que as políticas para o comércio de alimentos, produtos agrícolas e para comércio em geral favoreçam o fomento da segurança alimentar para todos, por meio de um sistema de comércio mundial justo e orientado para o mercado.
5. Tentar evitar e estar preparado para desastres naturais e emergências causadas pelo homem e para enfrentar necessidades

alimentares transitórias e emergenciais, por meios que encorajem a recuperação, a reabilitação, o desenvolvimento e a capacidade para satisfazer necessidades futuras.

6. Promover a alocação ideal e o uso de investimentos públicos e privados para fomentar os recursos humanos, sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e silvícolas e de desenvolvimento rural sustentáveis, nas áreas de alto e baixo potencial.
7. Implementar, monitorar e dar seguimento ao Plano de Ação, em cooperação com a comunidade internacional.

36. O Compromisso 7 (implementar, monitorar e dar seguimento) é de especial importância para o presente estudo. Os seguintes objetivos, para a implementação do Compromisso 7, foram especificados:

- 7.1. Adotar iniciativas, dentro do quadro de referência nacional de cada país, que fomentem a segurança alimentar e possibilitem a implementação dos compromissos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.
- 7.2. Melhorar a cooperação local, regional e internacional, mobilizar e otimizar o uso de recursos disponíveis para apoiar os esforços nacionais, de forma a conseguir alcançar a segurança alimentar sustentável mundial o mais cedo possível.
- 7.3. Monitorar ativamente a implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação.
- 7.4. Esclarecer o conteúdo do direito à alimentação adequada e do direito fundamental de todos de estarem livres da fome, como afirmado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em outros instrumentos internacionais e regionais, e prestar atenção particular à implementação e realização integral e progressiva deste direito, como meio para alcançar a segurança alimentar para todos.

7.5. Partilhar responsabilidades para alcançar a segurança alimentar para todos, de modo que a implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação tenha lugar no nível mais descentralizado possível necessário para o cumprimento do objetivo.

37. O direito à alimentação, portanto, é diretamente abordado no objetivo

7.4. O Plano de Ação pedia que os seguintes passos fossem dados pelos governos, em parceria com os diferentes atores da sociedade civil.

- a. a) Desenvolver todos os esforços necessários à implementação das provisões do artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as provisões relevantes de outros instrumentos internacionais e regionais.
- b. b) Estimular os Estados que ainda não façam parte do Pacto, que a ele adiram no prazo mais curto possível.
- c. c) Convidar o Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a dar atenção especial ao Plano de Ação, no quadro de referência de suas atividades, para continuar a monitorar a implementação das medidas específicas do artigo 11 do Pacto.
- d. d) Convidar organismos de tratados relevantes e agências especializadas apropriadas das Nações Unidas para avaliar como eles poderiam contribuir, dentro do quadro de referência do acompanhamento coordenado pelo sistema das Nações Unidas para as conferências internacionais e cúpulas mais importantes, inclusive a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, e dentro do escopo de seus mandatos, para avançar a implementação deste direito.
- e. e) Convidar o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas para, em consulta com organismos de

tratados relevantes e em colaboração com agências especializadas relevantes e programas do sistema das Nações Unidas, bem como mecanismos intergovernamentais apropriados, definir melhor os direitos relacionados com a alimentação expressos no artigo 11 do Pacto e propor novas maneiras para implementar e realizar estes direitos, como meio de cumprir os compromissos e objetivos da Cúpula Mundial de Alimentação, levando em consideração a possibilidade de formular diretrizes voluntárias para a segurança alimentar para todos.

## O seguimento

38. O Alto Comissariado de Direitos Humanos tomou várias providências para iniciar a cooperação com as agências e os organismos de tratados relevantes. Um memorando de entendimento com a FAO foi utilizado para implementar o objetivo 7.4. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais organizou, em 1º de dezembro de 1997, o Dia de Discussão Geral sobre o Direito à Alimentação, ao qual compareceram o alto comissário e especialistas convidados, sendo seguido pela primeira consulta com peritos, no dia 2 de dezembro. As principais conclusões desta consulta estão incluídas em meu relatório de acompanhamento de 1998 (parágrafos 36-37). Elas incluíram uma recomendação para o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para que este preparasse e adotasse um comentário geral sobre o direito à alimentação, e medidas foram adotadas para que isto fosse feito. Em novembro de 1998, uma segunda consulta foi organizada pelo escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, co-patrocinada pela FAO, em Roma. As conclusões desta consulta foram comunicadas pelo Alto Comissariado à Comissão de Direitos Humanos, em abril de 1999.

39. A recomendação da Cúpula Mundial de Alimentação para que se considerasse a preparação de “diretrizes voluntárias”

foi levada a efeito em 1997, por três organizações não-governamentais ou instituições - Fian - Rede de Informação e Ação sobre Alimento em Primeiro Lugar, a Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos e o Instituto Jacques Maritain. Eles começaram, no início de 1997, a minutar um código de conduta com relação ao direito humano à alimentação adequada, o qual passou por um processo completo de audiências e emendas com ONGs, até que a minuta final foi concluída em setembro de 1997. A minuta do código já foi endossada por mais de 800 ONGs. Planeja-se que seja levada à apreciação dos organismos internacionais relevantes no momento apropriado. A minuta é um documento bem trabalhado, que atende a dois componentes do pedido da Cúpula Mundial de Alimentação: esclarecer o conteúdo do direito à alimentação adequada e o direito fundamental de todos de estarem livres da fome, bem como dar atenção especial à implementação e à realização integral e progressiva do direito, como meio para alcançar a segurança alimentar para todos. Mais detalhes a respeito do conteúdo do código podem ser encontrados no capítulo VIII deste relatório.

40. O organismo que iniciou a preparação das negociações da Cúpula Mundial da Alimentação e cuja tarefa mais importante, no momento, é coordenar o seguimento do Plano de Ação da Cúpula - o Comitê Mundial de Segurança Alimentar da FAO - tem tido, até agora, uma atuação aquém da esperada em relação ao acompanhamento do objetivo 7.4., possivelmente esperando uma resposta abrangente do mandato confiado ao alto comissário, para que esclareça o conteúdo e prepare uma estratégia para a implementação de uma abordagem de direitos humanos à segurança alimentar.

41. No que se refere às agências técnicas de alimentação e nutrição e seu pessoal, a assimilação da importância da abordagem de direitos humanos na avaliação, promoção e planejamento de alimentação e nutrição tem amadurecido lentamente, mas de maneira segura. Na ACC/SCN, o grupo de trabalho para Ética de Nutrição e Direitos Humanos vem examinando, há alguns anos, o significado da abordagem de direitos humanos na alimentação

e nutrição, dentro do escopo da assistência ao desenvolvimento. Atendendo a uma recomendação do grupo, a ACC/ SCN dedicou o seu simpósio anual de 1999 a “O significado e as políticas da abordagem de direitos humanos nas políticas e programas de alimentação e nutrição”, que teve lugar em Genebra, em 12 e 13 de abril de 1999, patrocinado pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos. Ao simpósio compareceram diretores seniores de diversas agências, juntamente com seus assistentes técnicos, o que é uma prova da crescente receptividade dos direitos humanos pelas agências de desenvolvimento. Enquanto algumas agências têm estado, há algum tempo, na vanguarda do processo de promoção da abordagem de direitos humanos (particularmente o Unicef e, mais recentemente, a FAO), o simpósio contribuiu para consolidar a necessária mudança de atitude nas outras agências, promovendo uma melhor compreensão, por parte delas, do trabalho das instituições de direitos humanos, bem como da sua própria situação quanto a uma futura colaboração. O Capítulo VIII deste relatório contém um resumo das posições tomadas e dos compromissos assumidos pelos representantes de muitas agências que compareceram a este importante simpósio.

42. O marco mais importante, até agora, no processo de acompanhamento, foi a preparação e adoção, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na sua vigésima sessão, do Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação adequada (art. 11), em 12 de maio de 1999. Este comentário geral é de importância fundamental e está, portanto, anexado a este relatório<sup>12</sup>. Seu conteúdo será apreciado no Capítulo IV.

43. O resultado final de todas estas atividades, desde a realização da Cúpula Mundial da Alimentação, é que o conteúdo do direito à alimentação e nutrição tornou-se mais claro, a conscientização de seu significado tornou-se mais difundida, e medidas mais resolutas estão sendo adotadas, agora, para implementar este direito.

---

<sup>12</sup> Ver capítulo do 3 da parte II deste livro, p.261.

## IV. Esclarecendo o direito à alimentação e nutrição e as obrigações correspondentes do Estado

44. O direito à alimentação faz parte do direito mais amplo a um padrão de vida adequado<sup>13</sup>. No direito a um padrão de vida adequado — ou a um modo de vida adequado — concentra-se a principal preocupação, subjacente a todos os direitos econômicos e sociais, que é a integração de todos em uma sociedade humanitária. O objetivo final de promover o direito à alimentação adequada é o de se alcançar o bem-estar nutricional, individualmente, para a criança, a mulher e o homem. O estado nutricional humano é determinado pelo menos por três conjuntos de condições que interagem de maneira dinâmica: alimentação, saúde e cuidados, com a dimensão da educação permeando os três conjuntos. A alimentação, isoladamente, não é suficiente para assegurar boa nutrição para o indivíduo.

O direito à alimentação adequada é um componente, necessário mas não suficiente, do direito à nutrição adequada. A realização completa deste último depende, também, de resultados a serem obtidos no campo da saúde, do cuidado com os vulneráveis e da educação. Instrumentos mais recentes, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, reconhecem este direito à nutrição, mais amplo, assim como sua característica de permear muitos outros direitos, inclusive direitos civis e políticos.

45. O artigo 11 do PIDESC enfoca as dimensões da alimentação no conceito mais amplo. O pedido da Cúpula Mundial da Alimentação, de uma melhor definição do direito à alimentação, tal como está colocado no artigo 11, foi atendido de certa forma

---

13 O direito a um padrão de vida adequado está baseado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e no artigo 27 da Convenção dos Direitos da Criança.

por meio do processo descrito no capítulo III, que culminou com a adoção, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Comentário Geral. Este é um passo significativo no processo de esclarecimento do conteúdo do direito à alimentação e das medidas que deveriam ser tomadas para a sua realização. Devido à sua origem, já que é interpretação oficial do organismo que supervisiona o tratado, e que é responsável pelo monitoramento da implementação do direito à alimentação adequada pelos Estados signatários do tratado, este comentário geral figurará, em tempos vindouros, como o documento oficial de maior autoridade, formulado até esta data, com referência ao direito à alimentação.

46. O texto completo do Comentário Geral sobre o direito à alimentação adequada deveria ser estudado como parte integrante desta atualização. O autor endossa integralmente o conteúdo do Comentário Geral. A seguir encontram-se algumas observações com referência à estrutura e os pontos mais importantes de seu conteúdo: dignidade, adequação e sustentabilidade da disponibilidade e acesso à alimentação.

47. O princípio fundamental do sistema de direitos humanos é que cada um “nasce livre e igual na dignidade e direitos e deveria agir com os outros em um espírito de fraternidade” (UDHR. art. 1). O Comitê afirma no seu Comentário Geral (parágrafo 4), que “o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à inerente dignidade da pessoa humana e é indispensável à realização de outros direitos humanos, incrustrados na Declaração Internacional de Direitos Humanos. É também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais apropriadas, em âmbito nacional e internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos, para todos”.

48. O comentário geral descreve o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada da seguinte maneira (parágrafo 8): “A disponibilidade de alimento em quantidade e qualidade

suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas de indivíduos, livre de substâncias adversas, e aceitável dentro de determinada cultura. A acessibilidade a um tal alimento, feita por meios sustentáveis e que não interfiram com o usufruto de outros direitos”.

49. O significado de “adequação” é, até certo ponto, determinado por condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas e outras, havendo, no entanto, alguns elementos essenciais que são aplicáveis em todas as circunstâncias e que são definidos com maiores detalhes pelo Comitê. “Sustentabilidade” incorpora a noção de disponibilidade a longo prazo e de acessibilidade, sendo intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada ou segurança alimentar, o que implica o alimento ser acessível tanto para o presente como para futuras gerações.

50. Ao esclarecer o conteúdo do termo adequado, o Comentário Geral (parágrafos 7-11) coloca, em algum detalhe, o significado dos subconceitos de necessidades dietéticas, ausência de substâncias adversas e aceitabilidade cultural e pelo consumidor. O conceito da sustentabilidade é explicado em termos da disponibilidade e acessibilidade - tanto física como econômica - para diferentes grupos de pessoas (parágrafos 12-13). Este nível de detalhe é muito útil, pois oferece uma oportunidade para os relatórios de Estados participantes terem mais nuances sobre a realização do direito à alimentação adequada, que somente alcança o seu significado completo quando a alimentação também reflete a fruição de outros direitos, o que, em última instância, garante a acessibilidade e a transforma em um verdadeiro portador de saúde nutricional.

## **Das obrigações nacionais e internacionais do Estado**

51. Em termos muito genéricos, as obrigações dos Estados-parte do PIDESC, constantes do artigo 2 do Pacto, foram detalhadas em comentários gerais anteriores e foram agora especificadas nos parágrafos 14-16 a que me referi.

52. Meu estudo de 1987 era destinado a ser uma contribuição para o esclarecimento da natureza e níveis das obrigações do Estado com relação aos direitos sociais e econômicos. Partindo do meu trabalho anterior, introduzi um quadro analítico, segundo o qual as obrigações do Estado podem ser classificadas em três níveis: a obrigação de respeitar, a obrigação de proteger, e a obrigação de assistir e satisfazer os direitos humanos. O quadro provou ser muito útil e, desde então, vem sendo largamente utilizado. No meu relatório de acompanhamento de 1998 expliquei, com maiores detalhes, o quadro que havia elaborado previamente.

- a. Na medida em que as obrigações do Estado devem ser examinadas à luz do pressuposto de que os seres humanos, famílias ou grupos mais amplos, procuram encontrar soluções próprias para seus problemas, os Estados devem, em um primeiro nível, respeitar os recursos produtivos de propriedade do indivíduo, sua liberdade de achar o emprego de sua preferência, para fazer o melhor uso de seus conhecimentos, e respeitar a sua liberdade de agir e de utilizar os recursos necessários — sozinho ou em associação com outros - para satisfazer suas próprias necessidades. O Estado não pode, contudo, adotar uma atitude passiva. Terceiros provavelmente irão interferir, negativamente, com o potencial que estes indivíduos ou grupos poderiam utilizar para satisfazer suas próprias necessidades.
- b. Em um nível secundário, no entanto, as obrigações do Estado requerem proteção ativa contra atores mais assertivos ou agressivos, ou interesses econômicos mais poderosos, tais como proteção contra fraude; contra comportamento antiético no comércio ou em relações contratuais; contra a comercialização ou dumping de produtos inseguros ou perigosos. Esta função de proteção do Estado é largamente utilizada e representa o aspecto mais importante das obrigações do Estado com relação a direitos econômicos, sociais e

culturais, similar ao papel do Estado como protetor de direitos civis e políticos.

- c. Em um nível terciário, o Estado tem a obrigação de criar oportunidades para que os direitos em questão possam ser exercidos. Isto pode ser feito de várias maneiras, algumas das quais estão descritas nos instrumentos relevantes. Com referência ao direito à alimentação, o Estado deverá, de acordo com o Pacto (art. 11 [2]), adotar medidas para “melhorar práticas de produção, conservação e distribuição de alimentos, fazendo uso de todo o conhecimento técnico e científico disponível e pelo desenvolvimento ou reforma dos sistemas agrários”.
- d. Em um quarto e último nível, o Estado tem a obrigação de fazer com que sejam exercidos os direitos daqueles que, de outra maneira, não poderiam usufruir seus direitos econômicos, sociais e culturais. Este quarto nível de obrigações aumenta de importância com o crescimento da urbanização e o enfraquecimento da consciência das responsabilidades nos grupos e famílias. Obrigações com relação a idosos e deficientes, os quais eram amparados pela família em sociedades agrícolas tradicionais, precisam ficar cada vez mais a cargo do Estado, ou seja, da sociedade nacional.

53. O Comitê endossou esta abordagem, de maneira geral, no seu Comentário Geral nº 12 (parágrafo 15). Deve-se notar que o Comitê decidiu usar os três níveis de obrigações, como eu havia originalmente sugerido, mas subdividiu o terceiro nível na obrigação de facilitar e na obrigação de prover, como sugeri no meu trabalho posterior.

54. Os direitos sociais e econômicos, como todos os outros direitos humanos, são frequentemente violados, mas existe alguma controvérsia sobre o que constitui uma violação de tais direitos,

inclusive no caso do direito à alimentação<sup>14</sup>. Isto é discutido no comentário geral (parágrafos 17-20). Violações do Pacto ocorrem quando um Estado falha em assegurar a satisfação de pelo menos um mínimo essencial necessário para se ficar livre da fome. Escassez de recursos não isenta o governo desta responsabilidade, pois ele ainda tem de demonstrar que todos os esforços foram feitos para usar-se todos os recursos disponíveis, de maneira prioritária, para atender esta obrigação mínima. Qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como nos meios e na habilitação para sua obtenção, constitui uma violação do Pacto. Violações podem ocorrer por meio de ações diretas dos Estados e de outras entidades regulamentadas de forma inadequada pelos Estados. Atores não-estatais também têm responsabilidades, e os Estados deveriam prover um ambiente adequado para facilitar a implementação destas responsabilidades. Com referência ao setor empresarial privado, seja nacional ou transnacional, um código de conduta deveria ser estabelecido, por consenso, e efetivamente utilizado.

55. Enquanto o artigo 11 do PIDESC é o dispositivo-chave com relação ao direito à alimentação, deve-se ter em mente que as questões relativas à alimentação e nutrição são tratadas em numerosos outros instrumentos internacionais. Particularmente importantes são o artigo 24 da Convenção dos Direitos da Criança e os artigos 12 e 14 da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, os quais tratam do direito à nutrição adequada.

---

14 “The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights” (As diretrizes de maastricht sobre as violações de direitos econômicos, sociais e culturais) têm utilidade neste sentido. Foram elaboradas em janeiro de 1997 por um grupo de peritos, inclusive membros de organismos de tratados, para apoiar os mecanismos que monitoram direitos econômicos, sociais e culturais. As diretrizes podem ser encontradas em *Human Rights Quarterly*, v.29, n.1, 1998; no *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v.15, n.2, 1997 e no *SIM Special*, n° 20, publicado pelo Netherlands Institute of Human Rights.

56. Importantes provisões são também encontradas na legislação humanitária internacional, principalmente nas quatro convenções de Genebra de 1949 e nos dois protocolos adicionais de 1977.

Ela proíbe que a população civil seja submetida à fome, bem como à destruição de objetos indispensáveis à sua subsistência, tal como alimentos, áreas agrícolas, colheitas, gado, instalações de água potável e mecanismos de irrigação. Também proíbe métodos ou meios de guerra que possam causar dano generalizado ou de longa duração ao ambiente, desta forma colocando em risco a saúde ou a sobrevivência da população. Esta legislação também contém provisões com relação à assistência humanitária e operações de resgate, incluindo o livre trânsito de artigos essenciais, como alimentos, remédios e outros itens de primeira necessidade.

57. Muito da legislação humanitária internacional foi elaborada tendo em vista um ambiente de conflitos armados, que passou por mudanças significativas em anos recentes, de maneira notável desde o fim da guerra fria. Tem havido um deslocamento de conflitos entre Estados - o enfoque tradicional da legislação humanitária - para conflitos dentro dos Estados, com aumento de tensões e perturbações que estão muito perto de conflitos armados. Os direitos humanos, inclusive o de estar livre da fome, continuam a ter validade também durante conflitos armados. A atribuição de responsabilidades entre as diversas partes envolvidas no conflito, bem como os direitos, obrigações e papel das agências internacionais são matérias controvertidas, com grande necessidade de esclarecimento.

## V. Garantindo a libertação da fome e a implementação do direito à alimentação adequada em termos nacionais

58. As condições diferem grandemente entre países, e também variam consideravelmente as maneiras e meios apropriados para assegurar a libertação da fome e a implementação do direito à alimentação adequada. Cada Estado parte do PIDESC e da Convenção dos Direitos da Criança deve, no entanto, tomar as providências necessárias, dentro das condições que prevalecem em seu país, para assegurar que todos estejam livres da fome, e então progredir, tão rapidamente quanto for possível, para uma situação onde todos possam usufruir do direito à alimentação adequada.

59. Cada país deveria, portanto, preparar uma estratégia nacional para implementar o direito à alimentação ou então revisar a estratégia já existente, levando em consideração as observações contidas no Comentário Geral nº 12. O primeiro passo, em tal estratégia, deveria ser mapear a situação dos diversos grupos e das diversas regiões dentro do país, levando em consideração as diferenças que possam existir, em termos de gênero, aspectos étnicos ou raça, ou entre áreas rurais e urbanas. Este mapeamento é necessário para identificar aqueles que passam por insegurança alimentar e para preparar respostas apropriadas para a mesma<sup>15</sup>.

60. A segurança alimentar é definida, correntemente, como o acesso de todos, continuamente, ao alimento necessário para uma vida sadia e ativa<sup>16</sup>. Alcançar a segurança alimentar significa que alimentos estão disponíveis em quantidade suficiente, que os estoques são relativamente estáveis e que aqueles com necessidade

---

15 Vide ainda o capítulo 8 sobre FIVIMS — Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System, iniciado pela FAO.

16 FAO, “The right to food in theory and practice”, Roma, 1998, p. 32.

de alimentos podem obtê-los<sup>17</sup>. A Segurança Alimentar Nacional significaria, portanto, habilitação<sup>18</sup> efetiva para a alimentação adequada ou recursos para obtê-la e que existe, em princípio, alimento suficiente. Alcançar a segurança alimentar domiciliar significa assegurar que há alimento suficiente na localidade em questão, que o suprimento é relativamente estável, e que todos que precisem de alimento naquela área tenham a capacidade de obtê-lo, para usufruir uma vida saudável e produtiva. A insegurança alimentar é compreendida como sendo o inverso, onde algumas pessoas, por algum tempo ou de forma permanente, não têm acesso à alimentação adequada e, portanto, não podem levar uma vida saudável e ativa.

61. A segurança alimentar, portanto, pode ser vista como um corolário do direito à alimentação: o Estado precisa tomar as medidas necessárias para garantir a segurança alimentar de todos aqueles que estão sob sua jurisdição. Durante as campanhas nacionais para identificar os grupos que estejam com insegurança alimentar, os Estados deveriam rever - periodicamente e/ou quando existam circunstâncias especiais que possam causar mudanças significativas, inclusive depressões econômicas sérias - quem poderá ser afetado e como diferentes grupos poderão ser afetados de forma diversa, devido à vulnerabilidade crônica ou transitória.

62. Tendo identificado os grupos que estão com insegurança alimentar, a estratégia nacional deveria ser a de restabelecer a segurança alimentar para estes grupos e para a população em geral, formulando as políticas requeridas para este fim e identificando

---

17 A noção de segurança alimentar foi discutida, em algum detalhe, em meu estudo de 1997. Critiquei o enfoque prevalente na segurança alimentar global, que admitia erroneamente que poderiam surgir déficits globais de alimento. Em seu lugar, foi desenvolvido, com base em um trabalho feito por Eide et al., um quadro integrado para implementar o direito à alimentação. Esta abordagem foi aperfeiçoada recentemente e tem sido cada vez mais aceita.

18 No original aparece o termo entitlement, com o sentido de titularidade, ou direito social. (N.T.)

os recursos disponíveis, inclusive os recursos humanos, os quais, por meio da auto-ajuda, podem contribuir para que os objetivos estabelecidos venham a ser alcançados. Quando emergem novas e severas limitações de recursos, causadas por processos de ajuste econômico, recessão, condições climáticas e outros fatores, deveriam ser tomadas medidas para assegurar que, pelo menos, os grupos e os indivíduos vulneráveis não passem fome. Isto deveria ser alcançado por meio de programas sociais, redes de segurança e ajuda internacional.

63. O direito à alimentação só pode ser totalmente usufruído se estiver ligado à realização de todos os outros direitos humanos. Na elaboração e implementação da estratégia nacional para o direito à alimentação, a participação das pessoas é essencial. A descentralização apropriada é necessária para assegurar que as condições especiais existentes nas diferentes regiões do país sejam levadas em consideração, mas o governo central continua sempre responsável por assegurar o exercício deste e de outros direitos humanos.

64. Cuidado deve ser tomado para garantir a administração sustentável de recursos naturais e de outros recursos necessários para o acesso ao alimento, à água e a recursos pesqueiros. Além do mais, deve-se prestar atenção a todos os elos da cadeia alimentar, da produção ao consumo. Também deve ser prestada atenção ao processamento de alimento, para que seja assegurada a qualidade e a segurança do mesmo, e ao sistema de distribuição, de forma a possibilitar o acesso de todos e disciplinar os mercados, impedindo influências enganosas e potencialmente prejudiciais. Para o consumidor, é necessária informação adequada sobre a composição de dietas saudáveis. Condições sanitárias e água limpa são essenciais para assegurar que o alimento seja realmente seguro.

65. A estratégia deveria dar atenção particular à necessidade de se evitar discriminação no acesso à alimentação ou no acesso aos recursos para obtê-la. Devemos ter em mente a necessidade de

dar atenção especial aos grupos vulneráveis e a situações de gênero. Povos indígenas e algumas minorias frequentemente sofrem de desnutrição mais severa do que a média da população, e temos verificado que as mulheres, em muitas sociedades, enfrentam dificuldades maiores que as dos homens. A estratégia deveria incluir, portanto, *inter alia*, garantias para o acesso total e igual a recursos econômicos, particularmente para as mulheres, inclusive o direito à herança, à titularidade da terra e de outras propriedades, ao crédito, a recursos naturais e à tecnologia apropriada; deveria incluir medidas para o respeito e a proteção ao trabalho do autônomo, cuja remuneração assegura um modo de vida decente para ele e sua família (como estipulado no artigo 7 (a) (ii) do Pacto); deveria conter registros de direitos fundiários (inclusive florestais) e de recursos pesqueiros, importantes para a produção de alimento e de outros meios de vida nas áreas rurais; e, finalmente, deveria conter legislação especial para proteger o direito à terra dos povos indígenas e evitar que sejam expulsos de suas terras, medidas para proteger a titularidade da terra e os modos de vida dos pequenos proprietários, dos pequenos produtores sem-terra e dos pobres das cidades, sem discriminação quanto à raça ou aspectos étnicos.

## A elaboração da estratégia: Brasil e África do Sul

66. Existem vários exemplos positivos de Estados onde estão sendo feitos esforços para elaborar-se uma estratégia, baseada em direitos humanos, de forma a assegurar a libertação da fome e a fruição do direito à alimentação. Breve menção será feita aqui a dois países que, cada um a sua maneira, tendo passado por grandes dificuldades políticas e apresentando grandes desigualdades sociais, estão adotando medidas para enfrentar, de maneira direta, a questão dos direitos humanos na fome e na nutrição.

67. O Brasil tem sido, tradicionalmente, dividido do ponto de vista social, por causa de grandes diferenças nos níveis de renda, o que explica, de certo modo, a ocorrência de regimes militares.

Esforços democráticos para a integração social e correção da desigualdade deram lugar à procura de desenvolver uma estratégia para a eliminação da fome e para a promoção do direito à alimentação. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar, estabelecido em 1993, foi substituído, em 1995, pela Comunidade Solidária, de natureza mais ampla, uma entidade de ligação entre o Estado e a sociedade civil, que opera dentro da Presidência. O Programa Nacional de Direitos Humanos, criado em 1996, enfocava inicialmente apenas os direitos civis e os políticos. O movimento pela segurança alimentar, ao preparar-se para a Cúpula Mundial de Alimentação, reconheceu que era requerido um quadro de direitos humanos. Isto resultou em uma fusão parcial do movimento de direitos humanos e das redes devotadas à segurança alimentar e à nutrição.

68. Uma rede de cooperação para elaborar a estratégia envolve, agora, entre outros participantes, os ministérios da Saúde, e do Planejamento, o Unicef e a organização não-governamental *Âgora*. Em 1998 foi iniciado, pelo Ministério da Saúde, um processo de desenvolvimento de políticas de saúde.

Após discussões com representantes da sociedade civil, decidiu-se fazer uso da abordagem dos direitos humanos na saúde. A primeira escolha para o desenvolvimento de políticas e sua implementação foi a da política nacional de alimentação e nutrição. Um processo, passo a passo, foi iniciado. A primeira área de preocupação foi a anemia causada pela deficiência de ferro, considerada como sendo o distúrbio nutricional de maior prevalência no Brasil. Uma tarefa de natureza diferente tem sido o treinamento de gestores da área de nutrição, de diferentes escalões, para que levem em conta a abordagem de direitos humanos em seu trabalho<sup>19</sup>.

---

19 Understanding human rights approaches to food and nutritional security in Brazil” — documento preparado por um grupo de trabalho de Brasília e apresentado por Denise Costa Coitinho, do Ministério de Saúde, no Simpósio da ACC/SCN (vide nota 4).

69. Na África do Sul, o apartheid era uma política que objetivava, de forma deliberada, criar e manter diferenças. Seus legados não são fáceis de serem superados na África do Sul pós-apartheid. Indicadores sociais mostram uma extrema diferença, em termos de renda e consumo, entre os ricos (a maior parte dos quais são brancos) e os pobres (a maior parte dos quais é de africanos). A Constituição da África do Sul, proclamada em 1996, tem o objetivo de transformar a sociedade, de modo que todos possam usufruir de sua liberdade e de sua dignidade. É considerada uma das melhores Constituições do mundo, com a inclusão de todos os direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, bem como os civis e políticos. Na Carta de Direitos, Seção 7 (2), requer-se do Estado que respeite, proteja, promova e realize os direitos humanos, inclusive os sociais e econômicos.

70. A Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos recebeu a tarefa, entre outras, de acordo com a seção 184 (1) da Constituição, de monitorar e avaliar a observância dos direitos humanos. Isto dá poderes à Comissão para investigar e relatar a respeito da observância dos direitos humanos, tomando as medidas necessárias para correção apropriada onde os direitos humanos tenham sido violados, efetuar pesquisas sobre a sua realização e proporcionar educação sobre direitos humanos. A Comissão, em cooperação com o Unicef e a Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos, realizou uma conferência, em Johannesburgo, sobre o direito à alimentação e nutrição [para a qual este autor foi convidado como palestrante]. Isto pode ser visto como um primeiro passo para o desenvolvimento de uma estratégia nacional no sentido de assegurar a libertação da fome e o direito à alimentação. A extensa participação de representantes de departamentos governamentais e da sociedade civil levou a um conjunto de propostas construtivas

visando ajudar na elaboração de uma estratégia para a alimentação e nutrição, orientada para os direitos humanos<sup>20</sup>.

## VI. Monitoramento e diálogo no âmbito dos organismos de tratados relevantes

71. O monitoramento internacional dos direitos humanos é essencial para a sua implementação efetiva e compreensiva. O processo de monitoramento oferece oportunidades para o diálogo e a aprendizagem. Na medida em que três dos mais importantes documentos de direitos humanos tratam do direito à alimentação e nutrição, três organismos estão envolvidos neste diálogo. Este capítulo fornece alguns exemplos de questões relativas à alimentação e nutrição que foram tratadas por esses organismos. Os casos servem apenas de ilustração; outros poderiam ter sido escolhidos, porém não foram incluídos por falta de espaço.

### Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

72. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é o principal organismo que trata do direito à alimentação. Com a adoção, em maio de 1999, do Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação, o Comitê dispõe, agora, de uma base sólida para o monitoramento da implementação nacional deste direito, particularmente se os Estados participantes seguirem a recomendação de adotarem uma estratégia, que inclua legislação, compatível com o quadro de referência do direito, e o estabelecimento de metas e marcos cujo cumprimento possa ser verificado pelos processos subsequentes de monitoramento nacional e internacional<sup>21</sup>.

---

20 “A National Framework for the Promotion and Protection of the Rights to Food Security and Nutrition: A Case Study by the South African Human Rights Commission”, apresentado por Tseliso Thipanyane no simpósio da ACC/SCN (vide nota 4).

21 Parágrafos 21-26 do Comentário Geral nº 12.

73. Poucos Estados-parte forneceram, em seus relatórios, informações suficientemente precisas e adequadas de forma a permitir que o Comitê pudesse ter uma visão correta da situação existente nos países e identificar os obstáculos para a realização dos direitos ora discutidos. Admitindo-se que os Estados cooperem, no futuro, ao longo das linhas sugeridas no Comentário Geral nº 12, ficará muito mais fácil monitorar a evolução da implementação do direito à alimentação.

74. Entre os países onde existem situações sobre as quais o Comitê expressou sérias preocupações sobre violações do direito estão a Nigéria e a Guatemala. No caso da Nigéria, o Comitê declarou, em suas observações finais (E/C. 12/1/Adt. 23, de 13 de maio de 1998), que estava muito preocupado porque 21% da população da Nigéria estava vivendo abaixo da linha da pobreza, a despeito da riqueza do país em recursos naturais. O Comitê também observou, com preocupação, que devido à ineficiente gestão econômica e administrativa, à corrupção, à inflação desenfreada e à rápida desvalorização do naira, a Nigéria estava colocada entre os vinte países mais pobres do mundo. O Comitê apontou que, de acordo com a estimativa do Banco Mundial, pelo menos 17 milhões de nigerianos, muitos deles crianças, estavam subnutridos.

75. Em suas observações finais com relação à Guatemala (E/C.1/Adt.3 de 28 de maio de 1996), o Comitê expressou séria preocupação com os efeitos adversos das disparidades econômicas e sociais sobre os direitos econômicos, sociais e culturais da maioria da população, particularmente os da população indígena e rural da Guatemala. Conquanto o Comitê tenha apreciado a admissão franca, pelo governo, de que houve apropriação ilegal de terras no passado, havendo planos para a solução do problema, continuava convencido de que a questão da propriedade e distribuição da terra é crucial para a solução das aflições econômicas, sociais e culturais, de um segmento substancial da população.

76. Em ambos os casos, da Nigéria e da Guatemala, os relatórios tratavam de situações existentes durante governos que já foram substituídos. Temos a esperança que os novos governos adotarão medidas sérias e de impacto para aliviar o problema. Dever-se-ia, tão cedo quanto possível, adotar os planos estratégicos recomendados pelo Comitê e trabalhar, em estreita cooperação, com as agências internacionais relevantes para assegurar a eliminação da fome causada por má administração, garantindo-se a alimentação adequada para todos.

77. A relação entre sanções e o direito à alimentação tem recebido considerável atenção, particularmente no caso do Iraque, e foi tratada pelo Comitê da Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Comentário Geral nº 8 (E/C. 12/1997/8) adotado em sua décima sétima sessão. O Comitê assinalou um ponto importante ao enfatizar que, ao considerar sanções, é essencial distinguir entre o objetivo básico de aplicar pressão econômica e política sobre a elite governante de um país e o castigo colateral, em termos de sofrimento para os grupos mais vulneráveis desse país. As obrigações do convênio continuam aplicáveis, mesmo quando a decisão de impor sanções for tomada para proteger a paz e a segurança internacionais.

78. As obrigações existem tanto para o Estado sendo penalizado como para os que participam da imposição e aplicação das sanções. O Estado-alvo das sanções permanece obrigado pelo convênio a providenciar medidas, “até o limite de seus recursos disponíveis”, para fornecer a maior proteção possível aos direitos econômicos, sociais e culturais de cada indivíduo vivendo sob sua jurisdição e para assegurar que não haja discriminação quanto à fruição destes direitos. O Estado-alvo deve tomar todas as medidas possíveis, inclusive negociações com outros Estados e com a comunidade internacional, para reduzir ao mínimo o impacto negativo sobre os direitos dos grupos vulneráveis da sociedade.

79. No entanto, como apontado pelo Comitê, as obrigações também se aplicam aos responsáveis pela imposição, manutenção ou implementação das sanções, quer seja a comunidade internacional, uma organização internacional ou regional, um Estado ou um grupo de Estados. Direitos econômicos e sociais precisam ser integralmente tomados em consideração, quando levando em conta um regime apropriado de sanções. Monitoramento efetivo deveria ser providenciado, enquanto as sanções estiverem em vigor, para proteger os direitos econômicos, sociais e culturais de população prejudicada. Aqueles que estão impondo as sanções devem “tomar medidas, individualmente ou por meio de ajuda ou cooperação internacional, especialmente econômica e técnica” para atender a qualquer sofrimento desproporcional experimentado por grupos vulneráveis.

## Comitê dos Direitos da Criança

80. O monitoramento realizado pelo Comitê dos Direitos da Criança (CDC) é também importante. Os Estados, de acordo com o artigo 27, reconheceram o direito de qualquer criança a um padrão de vida adequado e, com o artigo 24, comprometeram-se a combater a desnutrição por meio do fornecimento, *inter alia*, de alimentos nutritivos adequados e água potável limpa. O Comitê, na sua avaliação dos relatórios dos Estados participantes, frequentemente trata da situação da alimentação e nutrição das crianças. O Comitê também está preocupado com a saúde pré e pós-natal das mães, salientando a relevância da amamentação como um requerimento importante para evitar a desnutrição e doenças das crianças. Dois exemplos irão ilustrar o direcionamento de suas preocupações.

81. Nas observações finais do Comitê dos Direitos da Criança, com relação ao relatório de Belize (CRC/C/15/Add. 99 de 10 de maio de 1999), o Comitê manifestou preocupação com a situação de crianças no Estado-parte e expressou a sua preocupação com as altas taxas de mortalidade de crianças, especialmente até cinco

anos, as práticas deficientes de amamentação, a alta taxa de desnutrição, a crescente incidência de raquitismo e o acesso limitado a água potável segura, especialmente nas comunidades rurais. O Comitê encorajou o Estado-membro a elaborar políticas e programas abrangentes com o objetivo de: reduzir as taxas de mortalidade infantil e de menores de cinco anos; promover e melhorar as práticas de amamentação; prevenir e combater a desnutrição, especialmente em grupos vulneráveis e em desvantagem; avaliar a possibilidade de solicitar a assistência técnica do Programa Atenção Integrada das Doenças Infantis (AIDIPI) e de outras iniciativas do Unicef e da OMS, *inter alia*, para melhorar a saúde das crianças.

82. A Tailândia é um país no qual se registrou progresso considerável, mas problemas ainda existem. Nas suas observações finais com relação ao relatório da Tailândia (CRC/C/15/Add.97 de 26 de outubro de 1998), o Comitê reconheceu os esforços do Estado para reduzir as taxas de mortalidade de crianças e menores de um ano, mas expressou a sua preocupação com a persistência de práticas inadequadas de amamentação e com a alta taxa de desnutrição. O Comitê encorajou o Estado-parte a desenvolver políticas e programas abrangentes para promover e melhorar as práticas de amamentação, prevenir e combater a desnutrição, especialmente em grupos vulneráveis e em desvantagem. Também foi sugerido que o Estado-parte avaliasse a possibilidade de solicitar a assistência técnica do programa Atenção Integrada de Doenças Infantis, da OMS/Unicef e de outras iniciativas do Unicef da OMS, com o objetivo de melhorar a saúde das crianças.

### **Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres**

83. O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres também tem importantes tarefas a desempenhar quanto à alimentação e à nutrição. Já foi provado que tradições culturais, em algumas partes do mundo, fazem com que mulheres,

particularmente as meninas e aquelas em idade da reprodução, tenham menos acesso ao alimento do que os meninos e os homens. Isto tem sérias consequências, tanto para as próprias mulheres como para as crianças a que dão à luz, na medida em que a nutrição inadequada no período pré e pós-natal causará desnutrição na criança, quer seja menino ou menina, e estas consequências podem durar a vida inteira.

84. O Comitê deveria, portanto, monitorar a implementação do artigo 5 da Convenção, pela qual os Estados decidiram modificar padrões de conduta, sociais e culturais, para eliminar práticas baseadas em papéis estereotipados para homens e mulheres. Papéis sociais definidos com base na divisão tradicional entre os sexos conduzem, em alguns países, a sérias desigualdades no acesso à alimentação adequada, com consequências de longo alcance em termos de desnutrição, conforme foi ressaltado no capítulo II deste relatório. Informação e educação fornecidas de forma sistemática, na escola ou através de outros canais, deveriam demonstrar os riscos e os perigos oferecidos por práticas e papéis que causam desnutrição em mulheres na idade de reprodução e, particularmente, durante e depois da gravidez. O artigo 12, parágrafo 2, exige que seja assegurada nutrição adequada durante a gravidez e a lactação. O Comitê deveria, ao revisar relatórios dos países parte, requerer informação sobre a implementação destas provisões e utilizar também o material coletado pelo FIVIMS. Com base nisto, deveria solicitar aos Estados que apresentem relatórios sobre as medidas tomadas para garantir igualdade de gênero no acesso à alimentação e que sejam protegidas as necessidades especiais das mulheres durante a gravidez e a lactação.

## VII. O papel da Comissão de Direitos Humanos e seus relatores especiais

85. A Comissão de Direitos Humanos, na sua mais recente resolução sobre o direito à alimentação — Resolução 1999/24 — reafirmou que a fome é um ultraje e uma violação da dignidade humana e pediu a adoção de medidas urgentes, em termos nacionais, regionais e internacionais. A Comissão não tem, no entanto, tratado sistematicamente do direito à alimentação ou de outros aspectos do direito de todos a um padrão de vida adequado, exceto no contexto do desenvolvimento (vide Capítulo IX, a seguir). Nem foi indicado, até agora, um relator especial para encarregar-se desta questão. Os direitos econômicos e sociais tinham recebido, de maneira geral, uma atenção sistemática limitada da Comissão, até que, em 1998, foi nomeado um relator especial para o direito à educação, o que foi muito bem recebido. Esperamos que este seja o primeiro passo no sentido de uma atenção mais consistente à implementação dos direitos econômicos e sociais.

86. De maneira mais encorajadora, alguns dos relatores especiais sobre situações em países têm começado a dar mais atenção aos direitos econômicos e sociais e não somente aos direitos civis e políticos. Para fins de ilustração, quatro dos relatórios apresentados na quinquagésima quinta sessão da Comissão, em 1999, estão sendo examinados aqui, aqueles referentes ao Afeganistão, Iraque, Mianmar e Nigéria.

87. Em seu relatório sobre a situação dos direitos humanos no Afeganistão (E/CN.4/1999/40), o relator especial, sr. Kamal Hossain, apontou para a perda de vidas humanas, destruição da infraestrutura social e econômica, degradação ambiental, insegurança alimentar e desnutrição. O consumo de alimento per capita era mais baixo do que antes da guerra. A desnutrição crônica existia na maior parte do Afeganistão e as taxas de mortalidade materna e infantil estavam entre as mais altas do mundo. Na maior parte do país as mulheres passavam privações devido à pobreza generalizada,

baixos níveis de alfabetização, oportunidades limitadas para participar da vida pública, disponibilidade limitada de recursos para tratamento da saúde e restrições quanto ao emprego de mulheres na área urbana. O país adquiriu a dúbia distinção de ser o maior produtor mundial de narcóticos.

88. Em seu relatório sobre a situação dos direitos humanos no Mianmar, o relator especial, sr. Rajsoomer Lallah, observou que constava serem negados aos prisioneiros alimentação adequada (em termos de qualidade e de quantidade) e cuidados médicos. Violência contra civis era um componente fundamental da estratégia militar predominante no exército do Mianmar, e tinha não somente o objetivo de obter recursos da população local, principalmente alimentos, combatentes e trabalhadores, bem como o de enfraquecer a base de suprimento dos grupos insurgentes e a sua capacidade de governar, pela destruição sistemática de todos os povoados, mas também, na medida em que a economia local é essencialmente agrícola, deslocar a população rural pela força, de modo a dismantelar a produção agrícola. Testemunhas indicaram que as forças armadas frequentemente apelavam para buscas, destruição e queima de casas, confisco de propriedades ou de alimento, para forçar o povo a mudar-se, temporária ou permanentemente. Devido ao deslocamento maciço da população, o cultivo teve, aparentemente, uma redução drástica. Isto levou à falta de alimentos para a população rural em geral e causou migração para outras áreas, em busca de assistência e segurança.

Falta de segurança à parte, a falta de alimento era, claramente, o maior problema enfrentado pelas famílias que viviam na floresta. As famílias suplementavam o seu mingau de arroz comendo raízes selvagens, folhas e frutos. Muitas famílias entrevistadas disseram que não podiam cuidar das suas culturas em segurança e que, ao serem descobertos, os seus campos eram queimados. Como resultado, sem qualquer fonte de renda e sem alimento suficiente para sobreviver, tentavam achar o seu caminho para a Tailândia.

89. Em seu relatório sobre a situação dos direitos humanos na Nigéria (E/ CN.4/1999/36), o relator especial, sr. Soli Jehangir Sorabjee, tratou de forma bastante demorada dos direitos econômicos, sociais e culturais. Seu relatório de 1999 foi preparado após a mudança de governo, em seguimento a um período de domínio militar autoritário, que deixou consequências negativas drásticas. O sr. Sorabjee observou que o novo governo enfrentava um desafio ameaçador e que havia respondido ao desafio implantando uma política que refletia maior preocupação com direitos econômicos, sociais e culturais básicos. No momento da missão, a maioria da população não tinha acesso a recursos para tratamento de saúde, à educação, à alimentação, abrigo ou amenidades básicas, como água potável. A falta de recursos orçamentários para o setor de saúde, uma situação que já perdurava havia mais de uma década, tinha resultado em uma contínua deterioração do atendimento da saúde. A mortalidade infantil na Nigéria tinha atingido 84 por mil e a taxa de mortalidade materna era de oitocentas por 100 mil.

90. A situação no Iraque tem dado motivos para uma preocupação particular, na medida em que o país tem estado sujeito, há muitos anos, a sanções econômicas que têm contribuído para um sério quadro de desnutrição no país. No entanto, é matéria de alguma controvérsia, o fato de onde está a responsabilidade por este estado de coisas. No seu relatório à Comissão, na quinquagésima quarta sessão de 1998, sobre a situação dos direitos humanos no Iraque (E/CN.4/1998/67), o relator especial, sr. Max van der Stoep, referiu-se ao comentário geral sobre sanções, feito pelo Comitê de Direitos Sociais e Econômicos, em 1997. Mostrou que o governo do Iraque permanecia responsável pelo cumprimento de suas obrigações quanto à alimentação e aos cuidados com a saúde, até o limite de seus recursos disponíveis. Alegou ainda que sério e prolongado sofrimento teria sido evitado para milhões de pessoas inocentes se o governo do Iraque não tivesse demorado cinco anos para decidir se aceitava o acordo “petróleo-por-alimento”, proposto já em 1991,

nas resoluções 706 (1991) e 712 (1991) do Conselho de Segurança, com o fim de atender a necessidades humanitárias da população.

Também se referiu a relatórios que mostram discriminação na alocação, pelas autoridades, dos limitados recursos disponíveis, entre as áreas rurais e urbanas, e contra a região do Sul com respeito ao povo Marsh. Desta forma, sua conclusão foi que, apesar de estar ciente da lentidão dos procedimentos das Nações Unidas e do processamento dos contratos de compra, o governo do Iraque também tinha a responsabilidade de ajudar no processo de aprovação.

91. Do ponto de vista deste autor, a conclusão a ser tirada do exemplo do Iraque é que tanto o governo como a comunidade internacional tem a responsabilidade de assegurar que as sanções não causem sérias violações dos direitos humanos, do direito à alimentação e do direito a estar livre da fome, e que a responsabilidade da comunidade internacional permaneça, mesmo quando o governo, punido, não coopera, ou quando faz discriminação entre grupos no acesso ao alimento; aqueles que iniciaram as sanções permanecem responsáveis pelas medidas corretivas para assegurar acesso ao alimento.

92. Apesar dos quatro relatórios mencionados terem chamado a atenção para o direito à alimentação e nutrição, em muitos outros casos isto não acontece, mesmo quando seria de se esperar que acontecesse. A Comissão deveria incluir, especificamente nos mandatos dos relatores especiais, onde fosse apropriado, a tarefa de examinar também a situação com referência a este direito.

## **VIII. A participação, em expansão, de organismos das Nações Unidas, agências especializadas e organizações não-governamentais**

93. Um dos principais objetivos das Nações Unidas, como está indicado no artigo 55 de sua Carta, é o de promover melhores padrões de vida. Prioridade deveria ser dada àqueles que estão hoje

em situação vulnerável, de modo que atinjam um nível adequado ou que as pessoas, pelo menos, estejam livres da fome. Outro objetivo importante das Nações Unidas é o de promover o respeito universal pelos direitos humanos e sua observância. Estas duas tarefas estão intimamente correlacionadas; em verdade, o desenvolvimento social é visto, cada vez mais, como a realização para todos, de todos os direitos humanos. O raciocínio subjacente à abordagem de direitos humanos, nesta área, pode ser exemplificado pela declaração de Soren Jessen Petersen, alto comissário assistente das Nações Unidas para Refugiados. Na área de proteção e assistência a refugiados, bem como em outras áreas, o valor adicional da abordagem de direitos humanos é o de assegurar que a ação humanitária é baseada no direito dos beneficiários e que não é um ato gratuito de caridade. O refugiado deixa de ser um simples “recipiente” e torna-se um “reinvidicador”, com voz e poder de participar nas diligências para atender às suas necessidades básicas. A abordagem de direitos humanos reforça as obrigações dos Estados de atender às necessidades básicas dos indivíduos mais vulneráveis (incluindo refugiados). Isto leva ao reconhecimento de que o papel de agências humanitárias, como a UNCHR, é o de dar apoio aos Estados para que estes atendam a suas responsabilidades, em vez de ser um substituto para a ação, ou inação, do mesmo<sup>22</sup>. Uma filosofia similar está subjacente à Declaração do Direito ao Desenvolvimento: o indivíduo é o objetivo central do desenvolvimento e deveria ser, ao mesmo tempo, um participante ativo e um beneficiário do direito ao desenvolvimento (artigo 2).

94. Nos últimos anos, um número crescente de agências e de outros organismos das Nações Unidas tem reconhecido a necessidade de usar, no seu trabalho, o quadro de referência dos direitos humanos. Isto tem vindo junto com uma atenção crescente aos

---

22 “Food as an Integral Part of International Protection” por Soren Jesse, Assistant High Commissioner for Refugees, apresentado no simpósio da ACC/SCN (vide nota 4).

direitos econômicos e sociais, com status equivalente ao dos direitos civis e políticos. O presente capítulo aborda esta crescente compreensão, por parte de organismos e agências especializadas das Nações Unidas, do seu papel na promoção do direito humano à alimentação e nutrição.

95. A FAO é a agência líder nos assuntos referentes à alimentação. Foi a anfitriã da Conferência Mundial de Alimentação em 1974, a co-organizadora, juntamente com a OMS, da Conferência Internacional de Nutrição em 1992, e a organizadora da Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, tendo desempenhado um papel muito importante no seguimento dos compromissos assumidos durante esta última. O preâmbulo da Constituição da FAO declara que um dos objetivos básicos da organização é “assegurar que a humanidade esteja livre da fome”. Os direitos relacionados com a alimentação são, portanto, de interesse muito especial para a FAO<sup>23</sup>. Durante a celebração do quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1998, a FAO publicou uma excelente brochura sobre o direito à alimentação, intitulado *O direito à alimentação: teoria e prática*, que contém informações a respeito das atividades da própria FAO e de outras organizações relacionadas com a alimentação. Entre as muitas outras funções que a FAO poderá desempenhar, no futuro, está a de utilizar a sua capacidade técnica e conhecimento acumulado com relação à legislação pertinente à área de alimentação e agricultura. A organização está em excelente posição para ajudar os Estados a elaborar legislação nacional de referência, requerida pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu Comentário Geral nº 12 (parágrafo 29).

96. Um dos mais importantes organismos da FAO é o Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS), entre cujas preocupações

---

23 Jacques Diouf, diretor-geral da FAO, no prefácio de *The Right to Food in Theory and Practice* (vide nota 13).

está a eliminação da insegurança alimentar, onde quer que ela ocorra. O CFS desempenhou um papel muito importante na preparação da Declaração de Roma e do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e no monitoramento da implementação, pelos Estados, dos compromissos assumidos na Cúpula. O CFS, em sua vigésima quinta sessão de 1999, recomendou a colaboração entre a FAO e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e deu boas-vindas à proposta de que a cooperação entre estas duas instituições seja fortalecida de forma contínua.

97. Uma das tarefas mais prementes é a de identificar os famintos e as causas específicas da sua fome.

O FIVIMS (Sistema de Mapeamento e Informação sobre a Insegurança e Vulnerabilidade Alimentar — SIMIVA), que está sendo desenvolvido pela FAO, em colaboração com outras agências, tem o objetivo de determinar exatamente isto, em colaboração estreita com os FIVIMS nacionais. A identificação precisa, utilizando-se o quadro de referência dos direitos humanos, daqueles grupos vulneráveis ou com insegurança alimentar — quem são, onde eles estão localizados e as causas específicas, subjacentes a sua vulnerabilidade — irá melhorar, de maneira significativa, a possibilidade de serem encontradas respostas precisas e apropriadas para estas situações particulares.

98. O Fida (Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura) ajuda países em desenvolvimento a combater a pobreza rural e a melhorar a produção de alimento e os níveis nutricionais, por meio de investimento no alívio da pobreza. Parte de suas atividades está no fortalecimento da posição das mulheres rurais, que têm tradicionalmente enfrentado, com frequência, discriminação no campo econômico. O artigo 14 da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres requer que os Estados assegurem às mulheres rurais o direito ao crédito agrícola e a empréstimos, de acesso a equipamentos de comercialização, à tecnologia apropriada e tratamento igual na reforma agrária e em esquema de reassentamento. Projetos do Fida têm procurado apoiar

as atividades produtivas das mulheres, fornecendo-lhes micro-crédito, juntamente com treinamento e acesso à tecnologia mais avançada e apropriada. Uma fundamentação mais sólida nas provisões do PIDESC e em outros instrumentos dos direitos humanos fortaleceria ainda mais o papel do Fida nestas iniciativas.

99. O PMA (Programa Mundial de Alimentos) é a agência de ajuda alimentar das Nações Unidas, dedicada à proteção do direito de estar livre da fome. Uma abordagem de direitos humanos é importante para o seu trabalho. O PMA enfrenta cada vez mais situações de conflito, onde a fome tornou-se uma arma de guerra e onde os civis são, de modo crescente, sujeitos à inanição devido a um conflito armado.

100. O conflito armado não é, contudo, a principal causa da fome. Centenas de milhões de pessoas sofrem da “emergência silenciosa” da fome crônica, ela mesma uma violação dos direitos humanos ou sinal de negligência para com eles, e que causa dificuldades para a fruição de outros direitos humanos. Aqueles que são afetados não podem participar do processo de desenvolvimento. A fome conserva estas pessoas enfraquecidas, atribuladas pela doença e frequentemente letárgicas, e quando famílias usam a maior parte do seu tempo e rendimento procurando obter alimento, têm pouca oportunidade para as atividades educacionais ou econômicas que poderiam livrá-las da pobreza. Para que estas pessoas possam vir a ter uma oportunidade de se tornarem parceiros ativos e criativos no desenvolvimento, uma ajuda oportuna em alimento pode ser de grande auxílio. A estratégia do PMA consiste em usar a ajuda alimentar como um pré-investimento, possibilitando que pessoas marginalizadas consigam se aproveitar de oportunidades de desenvolvimento. A ajuda alimentar dá-lhes uma segurança alimentar temporária, para que possam começar a ajudar a si mesmas. E uma ajuda de curto prazo, que pode levar a progresso em longo prazo<sup>24</sup>.

---

24 Declaração feita pelo sr. Namanga Ngongi, Deputy Executive Director World Food Programme, no simpósio da ACC/SCN (vide nota 4).

101. Refugiados e pessoas deslocadas, que foram violentamente arrancadas de suas raízes por conflitos, perseguições e abusos dos direitos humanos, são particularmente vulneráveis a ver negado o seu acesso à alimentação adequada. O PMA assinou um memorando de entendimento, que trata da cooperação no fornecimento de ajuda alimentar a refugiados, aqueles que retornam e, em casos específicos, a pessoas deslocadas dentro de seu próprio país.

102. O Unicef tomou uma decisão política explícita de transformar a realização dos direitos, contidos na Convenção dos Direitos da Criança e na Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, no coração de seu mandato. Os determinantes da boa nutrição para as crianças — alimentação, cuidado e saúde — estão incluídos na primeira convenção, particularmente no artigo 24. A segunda convenção contém disposições semelhantes com respeito à saúde e nutrição das mulheres. O Unicef utiliza estes dois instrumentos de direitos humanos no seu combate à fome e à desnutrição, ao enfatizar a responsabilidade dos governos e de outros participantes dessas convenções, com uma mudança de orientação na compreensão do problema da nutrição. Uma abordagem de direitos humanos trata a desnutrição como um conjunto de violações e negligências, não apenas como um problema puramente técnico.

103. O Unicef afirma que políticas de desenvolvimento e programações baseadas em direitos carregam, em seu bojo, um compromisso de participação efetiva daqueles que estão envolvidos. Stephen Lewis, vice-diretor executivo do Unicef, argumenta que a desnutrição, ao ser interpretada como violação de direitos humanos, tem profundas implicações para o modo como as Nações Unidas e os governos negociam. O tratamento dado a adultos (principalmente mulheres) e crianças, que são vítimas ou vítimas em potencial da desnutrição, deveria ser mudado. Deveriam ser melhoradas a eficácia e a sustentabilidade das medidas adotadas. Respeito, proteção, facilitação e realização do direito à nutrição

estão também associados ao conceito de boa governabilidade, em evolução, no âmbito global, nacional e local<sup>25</sup>.

104. A OMS vem demonstrando maior interesse na abordagem de direitos humanos à alimentação e nutrição, como um importante elemento do direito à alimentação. A nova diretora-geral, Gro Harlem Brundtland, tem expressado fortes compromissos neste sentido<sup>26</sup>. “Uma criança subnutrida não é apenas mais vulnerável à doença. O desenvolvimento cognitivo será colocado em perigo, especialmente durante os primeiros três anos de vida. O crescimento físico retardado pode estar, portanto, intimamente ligado ao desenvolvimento mental prejudicado. Com uma absorção distorcida de nutrientes — muito pouca, demasiada ou pouco segura — ou com uma perda muito grande de nutrientes, devido à diarreia ou distúrbios de metabolismo, podemos facilmente ser vítimas de doenças... A mistura apropriada de nutrientes em condições higiênicas e seguras deve estar disponível para todos”. Ela também acentuou que “direitos humanos começam em casa”, o que significa que as agências, inclusive a OMS, deveriam criar um ambiente interno de trabalho para uma abordagem de direitos humanos. Declarações feitas durante visitas recentes da diretora-geral a agências para alimentação, em Roma, indicam que a OMS também está preparada para aderir a uma abordagem intersetorial e interagências de direitos humanos. O direito à alimentação e seu relacionamento com a saúde nutricional parece ser um bom ponto de partida.

105. De acordo com James Lovelace, do Banco Mundial<sup>27</sup>, o Banco reconhece que a abordagem de direitos humanos à nutrição é uma nova forma de expressar o discurso internacional de desenvolvimento. O Banco está apenas começando a explorar as possíveis implicações do quadro de referência dos direitos humanos para seu trabalho. Apoio para mudança na governabilidade e apoio para

---

25 Declaração no simpósio da ACC/SCN (vide nota 4).

26 Vide nota 4.

27 Vide nota 9.

crescimento econômico com equidade são apenas dois aspectos da abordagem abrangente do Banco, que irão fortalecer a cultura dos direitos humanos. A intenção é de permanecer com o foco na luta contra a má nutrição, trabalhando com países e agências para aumentar, de maneira significativa, os recursos globais destinados à nutrição. O Banco adotará medidas para incrementar a conscientização de autoridades governamentais a respeito de problemas de nutrição. O Banco irá incorporar a nutrição em projetos de desenvolvimento agrícola e rural e na reforma de políticas de alimentação e irá garantir que a nutrição faça parte de projetos de saúde.

106. Como foi apontado em meu relatório de acompanhamento de 1998 (parágrafo 38), o documento de política do PNUD, finalizado em 1997 e publicado em janeiro de 1998, intitulado *Integrando direitos humanos com desenvolvimento humano sustentável*, foi um marco importante na mudança de curso que está ocorrendo em direção a uma abordagem de direitos humanos ao desenvolvimento.

107. O Subcomitê para Nutrição do Comitê de Coordenação Administrativa (ACC/SCN)<sup>28</sup>, ponto focal para a harmonização das atividades e políticas sobre nutrição das Nações Unidas, merece atenção especial, no que se refere ao papel técnico e estratégico que o sistema das Nações Unidas pode desempenhar, no trabalho futuro de promoção do direito à alimentação adequada na prossecução do direito à nutrição<sup>29</sup>. Além de compilar e disseminar informa-

---

28 A partir de abril de 2002, o ACC/SCN passa a ser conhecido como Comitê Permanente de Nutrição do Sistema das Nações Unidas. (N.T.)

29 Os membros atuais são os seguintes: United Nations, Unicef, UNDP, United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Population Fund (UNFPA), WFP, UNHCR, United Nations University (UNU), United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), ILO, FAO, Unesco, WHO, World Bank, IFAD, International Atomic Energy Agency (IAEA) e o Asian Development Bank. Agências de doadores bilaterais participam ativamente nas atividades da SCN e organizações não-governamentais estão participando cada vez mais. O secretariado tem como hospedeiro a WHO, em Genebra.

ção, o SCN promove atividades coordenadas de várias agências, objetivando reduzir a desnutrição. O SCN é responsável por supervisionar o direcionamento, a escala, a coerência, e o impacto da reação das Nações Unidas aos problemas nutricionais do mundo. A recente Comissão para Desafios Nutricionais do Século XXI, cujo documento final é mencionado no capítulo II deste relatório, foi uma iniciativa do SCN.

108. Levando em consideração o seu mandato e o seu escopo, o SCN é um foro importante para fazer circular informações e iniciativas a respeito da abordagem de direitos humanos para aliviar a fome e a pobreza, promovendo, desta forma, a segurança alimentar e nutricional. O SCN tem um grupo de trabalho para nutrição, ética e direitos humanos, onde as agências participantes e observadores têm discutido, desde 1994, o potencial desta abordagem, por meio de diálogos e de reuniões sucessivas. O valor da abordagem de direitos humanos para as políticas e programas de alimentação e nutrição foi reconhecido especialmente por meio de um simpósio sobre o tópico, patrocinado pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos, em Genebra, em abril de 1999, que foi mencionado no capítulo III. Desde que um sistema articulado de trabalho, profissional e institucional, possa ser estabelecido entre o OHCHR e o SCN, uma investida envolvendo todo o sistema poderia ser iniciada contra as violações e negligências a respeito dos direitos à alimentação e nutrição, abrangendo muitas agências, separada e coletivamente. Isto incluiria o estabelecimento de padrões técnicos, o desenvolvimento de marcos e indicadores, e a orientação da política de alimentação e nutrição, agora estabelecida sobre uma plataforma de direitos humanos. Isto poderia melhorar a qualidade dos relatórios e do monitoramento pelo Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao aprofundar o conhecimento dos fatores críticos que influenciam a alimentação e a nutrição.

109. Outro canal para a implementação do direito à alimentação adequada deveria ser a Rede ACC para Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, conjuntamente administrada pela FAO e

pelo Fida, em cooperação estreita com o PMA. A Rede abrange, no momento, vinte organizações das Nações Unidas, interessadas no trabalho, que participam e apoiam grupos temáticos, os quais enfocam assuntos prioritários definidos pelos países em questão. Estes grupos temáticos são compostos por atores sociais envolvidos com os temas, incluindo agências das nações Unidas, instituições nacionais e organizações da sociedade civil. Estes grupos estabelecem suas agendas e implementam atividades que atendem a necessidades e prioridades nacionais.

110. Instituições de pesquisa podem também desempenhar papel importante na promoção do direito à alimentação. O Instituto Internacional de Pesquisa de Política Alimentar (IFPRI), com sede em Washington, merece menção especial. O IFPRI concentra-se em pesquisa para ajudar a promover crescimento econômico sustentável através de melhores políticas governamentais. Objetivando reduzir a fome e a subnutrição, o olhar do IFPRI se concentra sobre aquelas forças que movem o setor de alimentação e impactam o processo de desenvolvimento. Uma iniciativa recente de peso do IFPRI é a Visão 2020 da Alimentação, Agricultura e Meio Ambiente, com o fim de “identificar soluções para satisfazer as necessidades mundiais de alimentação no futuro, ao mesmo tempo em que se reduz a pobreza e se protege o meio ambiente”. O IFPRI está bem posicionado para conduzir e promover pesquisas e políticas que promovam o direito à alimentação adequada, do ponto de vista dos direitos humanos. O primeiro comunicado de política do IFPRI sobre o direito à alimentação foi emitido em 1995 e o próximo sairá em 1999, no âmbito da iniciativa 2020.

111. o papel da sociedade civil e do setor não-governamental será crucial para promover a libertação da fome e o direito à alimentação adequada. As organizações não-governamentais de direitos humanos têm se concentrado, há muito tempo, nos direitos civis e políticos, enquanto pouca atenção tem sido dedicada aos direitos humanos pelas organizações de desenvolvimento da sociedade civil.

Isto vem mudando nos últimos anos. Um número crescente de ONG's e de movimentos sociais começou a usar o quadro de referência de direitos humanos, e este número deverá aumentar com a maior precisão do conteúdo dos direitos econômicos e sociais. Com referência ao direito à alimentação, Michael Windfuhr, representante de uma dessas organizações, apontou que “muitas ONGs estão bem conscientes de que a promoção do direito à alimentação requer uma definição clara do conceito básico dos direitos econômicos, sociais e culturais e um “desaprendizado” do conceito simplista dos direitos humanos, que está focalizado exclusivamente nos direitos civis e políticos, bem como dos conceitos simplistas da segurança alimentar, limitados apenas, ou principalmente, à produtividade e ao rendimento das colheitas<sup>30</sup>.

112. As ONGs manifestaram grande interesse na Cúpula Mundial da Alimentação. Mais de 1000 organizações, de mais de 80 países, participaram do Fórum das ONGs, paralelo à Cúpula. Uma das demandas era a preparação de um código de conduta para o direito à alimentação adequada. No objetivo 7.4 do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação abriu-se a possibilidade de serem preparadas “diretrizes voluntárias” para promover o direito à alimentação e à segurança alimentar. A Rede de Informação e Ação sobre Alimento em Primeiro Lugar (FIAN), a Aliança Mundial para a Nutrição e os Direitos Humanos (WANAHR) e o Instituto Jacques Maritain tomaram a iniciativa e prepararam, conjuntamente, a minuta de um código, em consulta com um grande número de outras ONGs em todo o mundo. O Código estabelece o conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada, as obrigações correspondentes, inclusive aquelas do Estado, tanto em termos nacionais como internacionais, as responsabilidades das organizações internacionais e a regulamentação para empresas privadas e outros atores. O Código aborda o quadro de referência

---

30 Michael Windfuhr, “NGOs and the right to adequate food, in *The right to food in theory and practice* (vide nota 13).

nacional para monitoramento e para procedimentos de recursos e trata dos relatórios internacionais e mecanismos de apoio. A minuta do Código também estabelece a responsabilidade dos atores da sociedade civil. As ONGs envolvidas pretendem colocar a proposta de código de conduta nas agendas da Comissão de Direitos Humanos e do Comitê Mundial de Segurança Alimentar da FAO<sup>31</sup>. Outra iniciativa das ONGs, o Fórum Global para Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, criado para funcionar como uma rede após a Cúpula Mundial da Alimentação, de modo a assegurar a continuidade do debate e do apoio mútuo, especialmente entre as ONGs do Sul, pode ser um fator crítico para mobilizar mais ONGs pelo direito à alimentação em todo o mundo.

113. Todo um conjunto de problemas especiais apresenta-se às agências e organizações envolvidas com atividades humanitárias durante um conflito armado. Estas questões difíceis não serão tratadas neste trabalho. Seria muito desejável que um estudo específico ou um relatório seja preparado sobre a implementação, em tempos de conflito armado, dos direitos econômicos e sociais, inclusive o direito à alimentação. Basta dizer que às entidades já consolidadas, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Federação da Cruz Vermelha e a Sociedade do Crescente Vermelho, somaram-se diversas organizações intergovernamentais e inúmeras ONGs. Cada uma delas tem a sua missão específica e suas perspectivas éticas e morais particulares. A coordenação e a definição de responsabilidades tornaram-se problemas de difícil solução.

## IX. A globalização e o direito à alimentação

114. As principais características da globalização têm sido uma confiança crescente em um mercado global desregulado, livre-comércio levado ao máximo, fluxo de investimentos sem controle, e o papel soberano do mercado financeiro internacional,

---

31 Para maiores detalhes, veja o Código de Conduta.

com o FMI e o Banco Mundial ficando no centro do palco do poder mundial. Numa perspectiva mais ampla, o conteúdo da globalização também é afetado pelos desenvolvimentos na ciência, na tecnologia e nas comunicações, em particular no processamento de informações, que têm mudado substancialmente a estrutura do sistema global. Os aspectos positivos da globalização incluem, portanto, progressos na comunicação e na informação, daí resultando maior abertura.

115. Temos visto, no entanto, demasiado do lado negativo da globalização. Requisitos impostos pelo ajuste estrutural e o fardo da dívida fazem parte integrante do processo de globalização. As políticas de ajuste estrutural adotadas na década de 80 provavelmente contribuíram, em muitos lugares, para intensificar as tensões entre diferentes grupos étnicos, raciais ou sociais e o seu custo pode ter sido enorme, em termos de oportunidades de desenvolvimento perdidas, e pode ter sido um obstáculo para muitos grupos no desfrute de seu direito à alimentação. Em anos recentes, as políticas de ajuste estrutural foram aperfeiçoadas, mas continuam a apresentar riscos para os direitos econômicos e sociais da parte mais vulnerável da população.

116. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou, em 11 de maio de 1998, uma declaração sobre globalização (E/1999/22, parágrafos 515-516) na qual o Comitê, refletindo sobre o lado negativo da globalização, argumenta que os riscos podem ser neutralizados ou compensados, se políticas apropriadas forem implementadas, mas que são insuficientes os esforços que estão sendo feitos para preparar abordagens novas ou complementares, que poderiam melhorar a compatibilidade destas tendências e destas políticas, com respeito total pelos direitos econômicos, sociais e culturais.

Como fez notar o Comitê, os governos e organizações inter-governamentais e internacionais têm a grande e permanente responsabilidade de tomar as medidas necessárias em seu alcance

para agir de maneira compatível com as suas obrigações para com os direitos humanos. As áreas de comércio, finanças e investimento não estão isentas de tais responsabilidades.

117. Globalização deveria também significar responsabilidade global, inclusive responsabilidade global de auxiliar na criação de condições para a total fruição dos direitos humanos. É neste contexto que o direito ao desenvolvimento apresenta o seu significado maior, com a dupla ênfase na implementação doméstica de todos os direitos humanos e na cooperação internacional para tornar isto possível. Enquanto, de um lado, cada governo deveria remover os obstáculos que bloqueiam o desenvolvimento dentro do seu território, tal como incapacidade para fazer com que sejam observados os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, a cooperação internacional é essencial para fornecer meios e instrumentos aos países em desenvolvimento, de modo a promover o seu desenvolvimento abrangente, de acordo com a Declaração do Direito ao Desenvolvimento.

118. A globalização do mercado deveria ser regulamentada pela aplicação de padrões de meio ambiente e dos direitos humanos universais, por meio de ação definida tanto pelas Nações Unidas como pelos governos. Enquanto a OMC, o FMI e até certo ponto o Banco Mundial são agentes institucionais da globalização, as Nações Unidas, em particular os seus organismos para direitos humanos, mas também outras agências como a PNUD, são agora os agentes do processo de tornar os direitos universais. A relação, construtiva e corretiva, entre as forças do mercado e os poderes do Estado, requer administração correta, o que significa que deve ser estruturada de tal forma que os direitos humanos venham a ser implementados da melhor maneira possível. Isto requer a aplicação da lei, transparência e capacidade de resposta em termos nacionais e também requer aplicação da lei, transparência e, particularmente, capacidade de resposta por parte da comunidade internacional.

119. É neste contexto que devemos considerar as perspectivas para o direito à alimentação adequada: o potencial e os obstáculos para a sua universalização. Entre as questões críticas em evolução estão os efeitos do comércio liberalizado e das negociações sobre as barreiras alfandegárias, incluindo-se aí os padrões estabelecidos para proteger a saúde dos consumidores. Outro conjunto de questões está relacionado com a evolução da biotecnologia e com as oportunidades para modificar material genético de plantas ou animais e transferir este material de um organismo para outro — em ambos os casos, dentro e fora das fronteiras das espécies — para a produção mais efetiva de alimento, oportunidades estas oferecidas por pesquisas efetuadas com recursos públicos ou privados.

120. A particular reivindicação pelos direitos de propriedade intelectual (IPRs), em conexão com estas novas formas de vida obtidas pela engenharia genética, é resultado dessas inovações. No caso de variedades de plantas isto tem acontecido, principalmente, sob a forma de ‘plant breeders’ rights<sup>32</sup>, ainda que alguns

---

32 Direitos dos produtores de variedades de plantas (N.T.).

A International Union for the Protection of New Varieties of Plants (União Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas), conhecida como UPOV, é uma organização intergovernamental, com sede em Genebra. (A sigla UPOV deriva do nome francês da organização, Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales.) A Convenção para a Proteção de Novas Variedades de Plantas (a “UPOV Convention”) foi assinada em Paris, em 1961, e revisada pela última vez pelo “1991 Act”, que entrou em vigor em 24 de abril de 1998. O seu objetivo é assegurar que os Estados-membros da União reconheçam o resultado do trabalho dos criadores de novas variedades de plantas, dando-lhes o direito exclusivo de propriedade, baseado em um conjunto de última vez pelo “1991 Act”, que entrou em vigor em 24 de abril de 1998. O seu objetivo é assegurar que os Estados-membros da União reconheçam o resultado do trabalho dos criadores de novas variedades de plantas, dando-lhes o direito exclusivo de propriedade, baseado em um conjunto de princípios uniformes e claramente definidos. As variedades protegidas precisam ser, em resumo, “distintas, uniformes e estáveis”. Tais exigências desqualificariam a maior parte das variedades desenvolvidas pelos produtores agrícolas, que são diversas e mutáveis, no que concerne à agricultura, ao contrário de uniformes e estáveis. De acordo com um ato anterior, de 1978, o direito de propriedade dos criadores de plantas implicaria, pelo menos, a necessidade de uma autorização prévia do concessionário, para a “produção para fins comerciais, a oferta

países também permitam a concessão de patentes para materiais biológicos. A preocupação dos direitos humanos com respeito a IPRs está no terreno dos direitos culturais. O mérito dos IPRs, do ponto de vista dos direitos humanos, torna-se menos óbvio quando são usados por poderosos agentes econômicos como um recurso para controlar os produtores de alimentos para consumo humano (ou de outros produtos agrícolas que afetem, de forma indireta, a distribuição dos meios de produção de alimentos) mais fracos economicamente. Há uma preocupação crescente com o fato que os direitos de propriedade intelectual, como estão definidos atualmente, possam ameaçar, seriamente, o modelo atual de suprimento de alimentos ou o controle sobre o mesmo. Portanto, pode ser este o momento para que os IPRs sejam examinados pela comunidade dos direitos humanos, a fim de ficarem delineados os conflitos de interesse potenciais, os quais poderão prejudicar seriamente o direito à alimentação adequada.

121. Outro conjunto de direitos — e de grupos de interesse a reivindicá-los — fora do sistema internacional de direitos humanos, consiste nos direitos dos produtores agrícolas, atualmente sendo debatidos em fóruns internacionais<sup>33</sup>. \*O conceito de direitos de produtores agrícolas está baseado na noção de que produtores agrícolas, tanto historicamente como atualmente, têm contribuído de maneira significativa para a conservação e o desenvolvimento da biodiversidade na agricultura. Enquanto interesses comerciais podem apelar para direitos como os IPRs, os produtores agrícolas, tipicamente, não têm direitos formais e nenhuma proteção associada com suas atividades. Os direitos dos produtores agrícolas deveriam receber atenção da comunidade de direitos humanos e deveriam ser fomentados, na promoção contínua do direito à

---

para venda de material de propagação da variedade”. O ato de 1991 contém provisões mais detalhadas, definindo quais as atividades referentes à propagação da variedade que exigem a autorização do concessionário.

33 Vide Resoluções 4/89 e 5/89 da FAO.

alimentação, pois o suprimento futuro de alimentos e sua sustentabilidade podem depender de tais direitos estarem solidamente estabelecidos.

122. Finalmente, os “direitos do consumidor” representam outro conjunto de direitos, situado fora do sistema de direitos humanos e que tem grupos de interesse a reivindicá-los. Desde que todos os seres humanos são também consumidores, seria útil investigar como os direitos e deveres dos consumidores internacionais, da maneira como foram estabelecidos por uma grande associação internacional de consumidores de plantas<sup>34</sup> e apoiados pelas diretrizes básicas das Nações Unidas para a proteção do consumidor, poderão ajudar na realização do direito à alimentação adequada como um direito humano.

Grupos de consumidores podem beneficiar-se do uso das normas dos direitos humanos, particularmente aquelas referentes ao direito à alimentação adequada. Os direitos dos consumidores também podem ser usados como referências na interpretação de provisões baseadas em tratados e que sejam relevantes para a alimentação e a nutrição.

123. O processo de globalização, no que se refere à alimentação, tem muitos aspectos, alguns deles complexos, e podemos estar justamente no limiar da compreensão dos seus efeitos a longo prazo. Em uma situação onde não há concordância, mesmo entre os técnicos especialistas, quanto a serem organismos geneticamente modificados (GMO), agora adentrando lentamente a arena de produção de alimentos, prejudiciais à saúde ou não, se deveriam ser claramente identificados no rótulo, se são adequadamente monitorados pelos sistemas de controle de qualidade e se deveria ser feita a prova de que alimentos contendo GMO são seguros, antes que sejam colocados à venda, a noção do supermercado global,

---

34 Consumers International, anteriormente International Organization of Consumer Unions. Vide <http://193.128.6.150/consumers/about/rights.htm> para detalhes sobre os direitos e obrigações dos consumidores.

nascida no fim da década de 70, ganha realmente novas dimensões. Naquele tempo, esta noção mostrava a crescente uniformidade dos padrões dietéticos e as ameaças aos pequenos produtores rurais e às empresas processadoras de alimentos, bem como a tendência para monoculturas e para grandes conglomerados de processamento. Como se isto não fosse suficientemente problemático, as dimensões adicionais da segurança e suas potenciais implicações para a saúde do supermercado global requerem que mais atenção seja dedicada aos meios utilizados para realizar o direito universal à alimentação adequada.

124. É essencial que se tenha em mente o parágrafo 36, do Comentário Geral sobre o direito à alimentação adequada, ao ser discutida a possibilidade de “barganha” entre a utilização, como barreiras comerciais, de valores da saúde e de outros valores que não têm natureza comercial, e a garantia de acesso a alimento seguro como parte integrante do direito à alimentação adequada. Isto foi discutido no Capítulo IV, mas merece ser citado como finalização deste capítulo: “Estados-Parte devem, em acordos internacionais, sempre que for relevante, assegurar que o direito à alimentação adequada receba a devida atenção e que o desenvolvimento de outros instrumentos legais internacionais para este fim seja considerado”. Na próxima rodada de negociações comerciais no âmbito da OMC, os Estados e ONGs envolvidos deveriam ter isto em mente.

125. Aponte para algumas questões que necessitam ser tratadas em trabalho futuro sobre o direito à alimentação adequada. Neste estágio as respostas não são claras; contudo, em linha com a declaração do Comitê sobre globalização, em 1998, cabe à comunidade internacional defender-se dos riscos. Isto deve ser feito simultaneamente com abordagens que possam melhorar o acesso ao alimento para os mais vulneráveis.

## X. Conclusões e recomendações

### Conclusões

126. Três pontos mais importantes emergem desta atualização do meu estudo sobre alimentação adequada:

- O primeiro é que, desde 1987, tem havido uma compreensão melhor e mais amplamente compartilhada sobre o impacto da fome e da desnutrição, bem como uma conscientização mais generalizada de que suas consequências são muito mais sérias do que se pensava anteriormente.

- O segundo é que há um reconhecimento muito mais amplo do direito a estar livre da fome e do direito à alimentação adequada como direitos humanos. A adoção, pela Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, do seu Plano de Ação, foi um importante divisor de águas nas atitudes sobre este assunto. A adoção pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em maio de 1999, do Comentário Geral nº 12 contribuiu, de forma significativa, para o esclarecimento do conteúdo do direito e das correspondentes obrigações do Estado. A consulta, conduzida pelo Alto Comissariado para Direitos Humanos, aprofundou e ampliou este reconhecimento.

- O terceiro é que instituições internacionais agora endossam a abordagem de direitos humanos nas questões de alimentação e nutrição e comprometeram-se a agir, separada e coletivamente, de forma a contribuir para a realização destes direitos. As informações dadas no capítulo VIII sobre os compromissos assumidos pelo Unicef, FAO, OMS, PMA, Fida e UNHCR, assim como o envolvimento de organismos como a ACC/SCN, mostram que há uma nova e potencialmente poderosa cinética para trabalhar-se em conjunto, visando livrar a humanidade do flagelo da fome.

127. As duas principais questões que permanecem são as seguintes: adotarão os Estados, em vista da urgência do assunto,

todas as medidas possíveis, dentro dos limites dos seus recursos, para acabar com a fome e prosseguir para a realização completa do direito à alimentação? Em segundo lugar: estarão outros Estados, e portanto a comunidade internacional, preparados para enfrentar o que é, pelo menos, sua obrigação moral, ou seja respeitar e proteger a segurança alimentar e nutricional em outros países e contribuir, como for necessário, individual ou coletivamente, para facilitar e realizar esta segurança em países em necessidade?

128. Os próximos anos demonstrarão se os Estados estão preparados para sair da retórica e passar para a realização destes direitos, o que, se feito de maneira conjunta, está perfeitamente dentro das possibilidades da comunidade internacional. No entanto, sem uma implementação enérgica, tanto do ponto de vista nacional como do ponto de vista internacional, o terreno ganho não levará aos objetivos estabelecidos, mas pelo menos reduzirá, até 2015, o número de pessoas desnutridas para a metade do que havia em 1996.

## Recomendações

129. Muitas das recomendações seguintes tiveram origem em consultas promovidas pelo Alto Comissariado e no simpósio da ACC/SCN, realizado em 12 e 13 de abril de 1999<sup>35</sup>.

130. Recomendações relativas à implementação nacional pelos Estados:

- a. Os Estados deveriam elaborar uma estratégia para que todos em seu território fiquem livres da fome e para realizar o direito à alimentação adequada. Esta estratégia deveria incluir legislação que seja compatível com o quadro de referência do direito, conforme proposto no Comentário Geral

---

35 O autor participou de todas elas (como palestrante), em mesas-redondas e, algumas vezes como presidente de mesa ou relator.

nº 12, estabelecendo o propósito, as metas e os objetivos a serem alcançados dentro de certo cronograma, a descrição, em termos amplos dos meios pelos quais se poderá atingir as metas, particularmente com referência à colaboração pretendida com a sociedade civil, o setor privado e organizações internacionais; a responsabilidade institucional pelo processo e os mecanismos nacionais de monitoramento.

b. Como parte desta estratégia, os Estados deveriam desenvolver ou expandir indicadores para a insegurança alimentar, de acordo com a iniciativa do FIVIMS, coordenada pela FAO (vide Capítulo VIII). Este sistema tem a finalidade de coletar informações de várias bases de dados, situadas em outras agências das Nações Unidas, aí incluindo-se o conjunto abrangente de informações, compiladas pelo Unicef em algumas regiões.

c. Outras partes essenciais desta estratégia são as seguintes: (i) mecanismos para monitorar o progresso feito na realização do direito à alimentação adequada, e para este fim deveriam ser estabelecidos mecanismos para lidar com os aspectos técnicos da alimentação e nutrição, nos relatórios domésticos e internacionais; (ii) identificar os fatores e dificuldades que afetam o grau de implementação de suas obrigações; e (iii) facilitar a adoção de medidas legislativas e administrativas.

Isto é importante, também, em casos onde o país em questão tem revelado limitações nos recursos e onde, portanto, a assistência internacional é necessária para complementar os recursos domésticos.

d. Como recomendado pela Comissão de Desafios Nutricionais para o Século XXI da ACC/SCN, conselhos nacionais de nutrição deveriam ser instalados em todos os países; como parte de sua agenda eles deveriam expandir o círculo de analistas e médicos, que podem ajudar a difundir a missão e a mensagem da nutrição por meio da perspectiva de direitos

humanos, a fortalecer sistemas de monitoramento e vigilância, a melhorar métodos de análise e expandir esta análise, de forma a incluir questões de responsabilidade, a contribuir para o aperfeiçoamento dos relatórios nacionais sobre a situação da nutrição, a promover o endosso nacional para a minuta do código de conduta para o direito à alimentação adequada e a promover o diálogo entre as comunidades da nutrição e dos direitos humanos, de forma a fortalecer ambas as comunidades e para ajudar a prover as habilidades baseadas no conhecimento e as habilidades operacionais, necessárias para o progresso da alimentação e da nutrição.

131. Recomendações para os Estados com relação à cooperação internacional e a prevenção da privação.

- a. Os Estados deveriam reconhecer o papel essencial da cooperação internacional e sujeitar-se ao compromisso que assumiram de agir em conjunto ou separadamente para que seja alcançada a realização total do direito à alimentação adequada.
- b. Os Estados deveriam respeitar a fruição do direito à alimentação em outros países, o que significa, entre outras coisas, que deveriam sempre evitar usar o alimento como arma. Estados que participam de sanções devem assegurar que elas não levem à privação do alimento necessário à população.
- c. Os Estados deveriam proteger o direito à alimentação em outros países, o que requer, *inter alia*-, que eles deveriam monitorar o impacto de sua ajuda externa e de seu comércio, bem como o impacto de transnacionais sob sua jurisdição, sobre a fruição do direito à alimentação em outros países e tomar medidas corretivas quando for observado um impacto negativo.
- d. Os Estados deveriam facilitar o acesso ao alimento em outros países e fornecer a ajuda necessária quando requerida. Isto

não significa, apenas ou necessariamente auxílio alimentar, mas sim várias categorias de ajuda, que possibilitem à população local acesso efetivo e sustentável a alimento, seja de sua própria produção ou por meio de geração de renda. Estados doadores deveriam ficar mais atentos para a importância da fruição efetiva do direito à alimentação e fazer disto um ponto importante na sua ajuda ao desenvolvimento.

- e. Os Estados credores deveriam adotar medidas para alívio substancial da dívida, de tal forma que se facilite a realização do direito à alimentação e de outros direitos econômicos e sociais para os grupos vulneráveis de países em desenvolvimento.
- f. Estados-Parte de acordos internacionais deveriam, sempre que seja relevante, assegurar que seja dada a devida atenção ao direito à alimentação adequada e considerar o desenvolvimento de instrumentos legais internacionais adicionais para este fim.

### 132. Recomendações para o Alto Comissariado de Direitos Humanos.

- a. O Alto Comissariado de Direitos Humanos deveria continuar em seu papel de liderança na implementação do direito à alimentação e nutrição como um direito humano e desenvolver uma estratégia abrangente para este fim. Entre os componentes desta estratégia deveria ser incluído o diálogo com os Estados, complementado por serviços de consultoria e outras formas de auxílio. Entre os parceiros para a elaboração da estratégia deveriam estar os organismos jurídicos e políticos de direitos humanos, bem como agências especializadas e outros organismos, inclusive ONGs.
- b. Para atender integralmente à solicitação da Cúpula Mundial de Alimentação e levando em conta que o comentário geral contribuiu para o esclarecimento do direito à alimentação,

- o Alto Comissariado deveria organizar agora uma consulta ampla para a elaboração de uma estratégia coerente para as Nações Unidas, visando implementar a libertação da fome e a fruição do direito à alimentação.
- c. O Alto Comissariado deveria aumentar a capacidade de seu escritório para tratar de assuntos importantes relacionados ao direito à alimentação, inclusive considerando a possibilidade de nomear um consultor externo, de forma a haver uma cooperação efetiva com as agências de alimentação localizadas em Roma e com outras agências envolvidas.
  - d. O Alto Comissariado deveria promover uma abordagem coordenada ao direito à alimentação adequada, por meio do sistema das Nações Unidas, fazendo uso para este objetivo, *inter alia.*, do Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF).
  - e. O Alto Comissariado deveria adotar as medidas necessárias para melhorar os elos profissionais, institucionais e operacionais entre a preocupação com direitos humanos e os mandatos das agências especializadas.
  - f. Levando em consideração o Comentário Geral nº 10, o Alto Comissariado deveria adotar medidas para iniciar um estudo a respeito do impacto da globalização sobre o estado de alimentação e nutrição de grupos vulneráveis e sobre as providências que deveriam ser adotadas para reverter o impacto negativo.
  - g. O Alto Comissariado deveria adotar medidas para organizar uma terceira consulta com peritos dando seguimento às feitas em 1997 e 1998, nessa oportunidade com enfoque nos mecanismos de implementação em âmbito nacional, convidando peritos dos governos a trazer experiências de seus países como uma contribuição para sua operacionalização em nível nacional, inclusive com a elaboração de lei de referência nacional.

- h. O Alto Comissariado deveria também procurar organizar uma consulta envolvendo, de um lado, representantes de organismos de tratados, agências de alimentação e organizações humanitárias, e de outro, as instituições financeiras e de comércio internacionais, para intensificar o diálogo e encorajar consultas, em bases regulares, e para prevenir atividades que possam vir a causar deterioração adicional da fruição do direito à alimentação e de outros direitos econômicos, sociais e culturais.
- i. O Alto Comissariado deveria iniciar um estudo ou uma atividade similar, com o objetivo de esclarecer a responsabilidade, conjunta ou isolada, dos Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas, no trabalho cooperativo para assegurar acesso à alimentação para todos em momentos de emergência, com atenção especial para situações durante conflitos armados. O estudo deveria examinar questões como as seguintes:
- I. Quais são as brechas na legislação sobre direitos humanitários, sobre direitos de refugiados e sobre direitos humanos quanto à proteção de direitos humanos, inclusive o direito à alimentação adequada, no ambiente prevalecente nas atuais crises agudas?
  - II. Como poderia a natureza complementar destes dois ramos da lei ser utilizada de modo mais efetivo?
  - III. Como pode o princípio da soberania dos Estados ser reconciliado com conceitos como o de direito à assistência em emergências complexas e o direito ou dever de prestar assistência?
  - IV. Como podem ser reconciliados com a proteção de direitos humanos, em crises agudas, os conflitos éticos e políticos, que surgem com frequência, entre o fornecimento de alimento e outras assistências humanitárias?

- V. Deveria o imperativo humanitário, de atender às necessidades de alimentação e outras necessidades essenciais, prevalecer em quaisquer circunstâncias em situações complexas de emergência?
- VI. Há necessidade de serem estabelecidos novos padrões para a assistência humanitária, e quais seriam as principais características desta medida? De que forma isto poderia afetar o direito humano à alimentação adequada?
- VII. Como poderia a prevenção e resolução de conflitos, a reconciliação e a reconstrução, serem mais bem integradas, com a ajuda da legislação internacional sobre direitos humanos e sobre atividades humanitárias?

133. Recomendações para organismos de tratado:

- a. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, CEDAW e o Comitê de Direitos da Criança deveriam explorar métodos e meios para estabelecer elos de cooperação entre si e com as agências especializadas. Relações de trabalho entre estes comitês e a ACC/SCN deveriam ser institucionalizadas, visando assegurar o fluxo de informações entre elas.
- b. O Comitê deveria fazer uma revisão periódica ou quando necessário, das diretrizes para os relatórios dos Estados. O Comitê deveria preparar novas diretrizes para o direito à alimentação, considerando a essência de seu próprio comentário geral e a nova compreensão das consequências da fome e da desnutrição.
- c. Na sua revisão de relatórios dos Estados-parte, os organismos de tratados deveriam solicitar informações sobre o acesso das pessoas ou grupos que sejam vítimas de violação do direito à alimentação adequada, sobre efetivas medidas judiciais e outras medidas apropriadas, e se elas têm direito a receber reparação adequada.

134. Recomendações para a Comissão de Direitos Humanos:

- a. Sempre que for apropriado, o mandato dos relatores especiais sobre situações nos países deveria incluir investigações sobre violações do direito à alimentação adequada.
- b. A Comissão deveria considerar a indicação de um relator temático para libertação da fome e para a fruição da alimentação adequada.
- c. A Comissão deveria incluir, em sua agenda, a questão da adoção de diretrizes voluntárias para a implementação da libertação da fome e para o direito à alimentação, levando em consideração, *inter alia*, a minuta do código de conduta para o direito humano à alimentação adequada, preparada por três instituições não-governamentais e atualmente endossada por mais de 800 organizações.

135. Recomendações para agências especializadas e outros organismos:

- a) Reconhecimento e treinamento.
  - i. As agências deveriam definir, individualmente, os seus objetivos para os direitos humanos e estabelecer, de forma explícita, suas metas com relação a seu mandato particular. Em segundo lugar, elas deveriam utilizar ou providenciar fóruns apropriados para assegurar consenso, compatibilidade e o efeito complementar de suas respectivas ações. Treinamento conjunto e workshops seriam úteis para garantir uma abordagem comum.
  - ii. Medidas deveriam ser tomadas no sentido de melhorar a capacidade do quadro de pessoal para compreender, exprimir e analisar de maneira mais efetiva o contexto econômico, político e social em que trabalham, o que será de utilidade para a sua compreensão das estratégias apropriadas para a luta contra a desnutrição.

- iii. Reconhecer a importância de adotar uma abordagem baseada nos direitos, para o treinamento das organizações, devendo ser feitos ou apoiados esforços que levem ao desenvolvimento de materiais de treinamento em direitos humanos, relacionados com alimentação e nutrição.
- iv. As agências, bem como os técnicos e gerentes que nelas trabalham, deveriam aprender mais a respeito de direitos humanos no que eles afetam diretamente as suas áreas de especialização. As competências do pessoal de campo deveriam ser fortalecidas em seu trabalho com as comunidades e na identificação dos parceiros mais apropriados para ajudar estas comunidades a acelerar os seus próprios processos de avaliação e análise e a formular ações eficazes para controlar a desnutrição.
- v. Da mesma forma, os responsáveis pelos direitos humanos nas Nações Unidas deveriam receber treinamento básico sobre as questões mais importantes da política alimentar e nutricional.

#### b) Indicadores e assistência

- i. Esforços deveriam ser feitos para melhor desenvolver indicadores e marcos, com relação às conquistas e às deficiências na realização dos direitos à alimentação e nutrição, particularmente por meio de contribuição ao Sistema de Mapeamento e Informação para a Insegurança e Vulnerabilidade Alimentar (FIVIMS) e outros sistemas de informações necessários para atender às necessidades específicas das agências.
- ii. A FAO deveria fornecer assistência, quando solicitada, para preparar minuta de legislação nacional de referência do direito à alimentação e para revisar a legislação setorial, levando em conta a considerável capacidade técnica da FAO e o seu conhecimento acumulado quanto à legislação na área da alimentação e agricultura. De maneira similar, o Unicef

deveria tornar disponível, quando solicitado, o seu conhecimento quanto à legislação para o direito à alimentação de crianças, por meio de proteção às mães e às crianças, o que inclui legislação que torne possível a amamentação e que regulamente a venda de substitutos do leite materno.

- iii. As agências deveriam continuar com seus esforços para promover abordagens participativas e intersetoriais para acabar com a desnutrição em todos os lugares, em particular de mulheres e crianças, mas também levando em consideração os padrões variáveis das doenças nutricionais e os grupos afetados pelo “duplo fardo da doença”, assim como a necessidade de envolver toda a família, inclusive os homens, para melhorar a nutrição no lar.
- iv. iv) Apesar das contínuas dificuldades e dos novos desafios apresentados pela HIV/Aids, as agências relevantes deveriam continuar a apoiar, proteger e promover a prática da amamentação e das condições que ela requer.

#### c) Cooperação:

- i. FAO, PMA e Fida deveriam continuar a examinar como poderão cooperar, de maneira mais efetiva, para a implementação do direito à alimentação em termos nacionais, com o devido respeito pelos seus mandatos individuais e aproveitando-se de suas respectivas competências. Estas e outras agências poderiam coletar, sistematizar e tornar disponíveis exemplos de países com as melhores práticas para a implementação do direito à alimentação.
- ii. A Rede ACC para Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural, coordenada por agências com sede em Roma, deveria ser outro veículo, além da ACC/SCN, para promover a segurança alimentar e reduzir a pobreza rural, do ponto de vista dos direitos humanos.

iii. Agências deveriam instalar e fazer uso de um mecanismo interno para assegurar que suas próprias políticas e programas não terão um efeito negativo na implementação do direito à alimentação e nutrição pelos Estados.

136. Recomendações para ONGs, organizações profissionais e instituições acadêmicas:

- a. Organizações não-governamentais deveriam dedicar mais atenção a direitos econômicos e sociais, inclusive ao direito à alimentação e nutrição. Uma ligação deveria ser estabelecida entre aquelas ONGs que têm o foco dos seus interesses na atividades das agências de desenvolvimento e aquelas que têm este foco nas atividades dos organismos de direitos humanos. De maneira geral, deveria haver mais interação entre direitos humanos e organizações para desenvolvimento.
- b. Associações de juízes e de advogados, inclusive a Ordem dos Advogados, deveriam treinar os seus membros para tratar dos direitos econômicos e sociais, bem como aplicá-los e usá-los, da mesma forma que os direitos civis e políticos.
- c. As universidades deveriam assumir, como responsabilidade especial, a organização de cursos de treinamento sobre o relacionamento da legislação de direitos humanos e a análise e planejamento da política de alimentação e nutrição, especialmente no que se refere aos processos de globalização, agricultura sustentável, questões de gênero e o duplo fardo da doença.



# 3

## Comentário Geral nº 12 – O Direito Humano à Alimentação (art. 11)<sup>1</sup>

Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto  
Comissariado de Direitos Humanos/ONU — 1999

### Introdução e premissas básicas

1. O direito humano à alimentação adequada é reconhecido em vários documentos da lei internacional.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais trata este direito de maneira mais abrangente do que qualquer outro. Conforme o artigo 11.1 do Pacto, os Estados-parte reconhecem o “direito de todos de usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação adequados, e à melhoria contínua das condições de vida”. De acordo com o artigo 11.2, eles reconhecem que medidas mais urgentes e imediatas podem ser necessárias para assegurar “o direito fundamental a estar livre da fome e da desnutrição”. O direito humano à alimentação adequada é de importância crucial para a fruição de todos os direitos. Desta forma, a referência no artigo 11.1 a “si mesmo e sua família” não implica qualquer limitação para a aplicação deste direito a indivíduos ou famílias chefiadas por mulheres.

---

<sup>1</sup> Tradução feita por José Fernandes Valente para Âgora — Segurança Alimentar e Cidadania. [agora@agora.org.br](mailto:agora@agora.org.br)

2. O Comitê acumulou um volume de informações significativo quanto ao direito à alimentação adequada, por meio do exame dos relatórios dos Estados participantes, através dos anos, desde 1979. O Comitê identificou que, apesar de estarem disponíveis as diretrizes para os relatórios, apenas alguns Estados-membro haviam fornecido informações em quantidade suficiente, e suficientemente precisas para possibilitar ao Comitê determinar a situação prevalente nos países que se preocupam com este direito e identificar os obstáculos que impedem sua realização. Este Comentário Geral objetiva identificar algumas das questões que o Comitê considera importantes para o direito à alimentação adequada. Sua elaboração foi iniciada a partir de um pedido de Estados-membro durante a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, por uma melhor definição dos direitos relativos à alimentação do artigo 11 do Pacto e de um pedido especial para que o Comitê desse atenção especial às medidas específicas constantes do artigo 11 do Pacto no monitoramento do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação.
3. Atendendo a estas solicitações, o Comitê fez uma revisão dos relatórios relevantes e da documentação da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, sobre o direito à alimentação adequada como um direito humano; dedicou um dia, na sua sétima sessão de 1997, ao debate geral desta questão, levando em conta a minuta do código internacional de conduta sobre o direito humano à alimentação adequada, preparado por três organizações não-governamentais internacionais; participou de duas consultas com peritos sobre o direito à alimentação como um direito humano, organizada pelo Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (OHCHR), em Genebra, em dezembro de 1997, e em Roma, em novembro de 1998, também patrocinada pela Organização para Agricultura e

Alimentação (FAO e levou em conta os seus relatórios finais. Em abril de 1999, o Comitê participou de um simpósio sobre “O significado e o aspecto político de uma abordagem de direitos humanos para programas e políticas de alimentação e nutrição”, organizado pelo Comitê Administrativo de Coordenação/Subcomitê de Nutrição das Nações Unidas, na sua vigésima sexta sessão, realizada em Genebra e patrocinada pelo OHCHR.

4. O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada está indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. E também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização dos direitos humanos para todos
5. Apesar do fato de que a comunidade internacional tem reafirmado frequentemente a importância do respeito total ao direito à alimentação adequada, uma distância perturbadora ainda existe entre os padrões estabelecidos no artigo 11 do Pacto e a situação que prevalece em muitas partes do mundo. Mais de 840 milhões de pessoas, em todo o mundo, a maior parte delas em países em desenvolvimento, sofrem de fome crônica; milhões de pessoas estão enfrentando a inanição, como resultado de desastres naturais, a crescente incidência de conflitos e guerras em algumas regiões e o uso do alimento como arma de guerra. O Comitê observou que, enquanto os problemas da fome e da desnutrição são frequentemente agudos em países em desenvolvimento, a desnutrição, a subnutrição e outros problemas, relacionados com o direito à alimentação adequada e ao direito a estar livre da fome, também existem em alguns dos países mais desenvolvidos do mundo. Fundamentalmente, as raízes do problema da fome e desnutrição não residem na falta de

alimento, mas na falta de acesso ao alimento disponível, entre outras razões por causa da pobreza de grandes segmentos da população mundial.

## **Conteúdo normativo do artigo 11, parágrafos 1 e 2**

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

## **Adequação e sustentabilidade do acesso e da disponibilidade de alimento**

7. O conceito de adequação é particularmente significativo no que se refere ao direito à alimentação, na medida em que ele serve para salientar vários fatores que devem ser levados em consideração para determinar se os alimentos ou dietas específicas que estão disponíveis podem ser considerados os mais apropriados, em um conjunto determinado de circunstâncias, para os objetivos do artigo 11 do Pacto. A noção de sustentabilidade está intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada e segurança alimentar, o que significa estar o alimento disponível tanto para a geração atual como para as futuras gerações. O significado preciso de “adequado”

está condicionado, em grande parte, pelas condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas etc., que prevalecem, enquanto a “sustentabilidade” incorpora a noção de disponibilidade e acessibilidade a longo prazo.

8. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste no seguinte:
  - A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura.
  - A acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos.
9. Por necessidades dietéticas entende-se que a dieta, como um todo, deva conter uma mistura de nutrientes necessários para o crescimento físico e mental, desenvolvimento e manutenção, e atividade física, que estejam de acordo com as necessidades fisiológicas humanas em todas as etapas do ciclo de vida, bem como de acordo com o gênero e a ocupação. É possível que medidas precisem ser tomadas para manter, adaptar ou fortalecer a diversidade dietética e os padrões de consumo e administração dos alimentos, o que inclui a amamentação, ao mesmo tempo em que se assegura que mudanças na disponibilidade e acessibilidade aos alimentos pelo menos não afetem negativamente a composição da dieta e o consumo.
10. A necessidade de estar livre de substâncias adversas estabelece requisitos para a segurança do alimento e para um conjunto de medidas, públicas e privadas, destinadas a impedir a contaminação do alimento por adulteração e/ou más condições higiênicas, e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar; é preciso tomar cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas que ocorrem naturalmente.

11. A aceitabilidade cultural ou do consumidor implica, também, a necessidade de se levar em consideração, tanto quanto possível, valores que não estão ligados à valorização do conteúdo nutricional do alimento, mas sim ao alimento, em si, ou ao seu consumo, e a preocupações do consumidor bem informado sobre a natureza do suprimento de alimentos disponíveis.
12. A disponibilidade abrange alternativas de alimentar-se, diretamente da terra produtiva ou de outros recursos naturais, bem como por meio de sistemas eficientes de distribuição, processamento e venda, que possam transportar o alimento de sua origem para onde seja necessário, de acordo com a demanda.
13. A acessibilidade abrange tanto a acessibilidade econômica como a física: Acessibilidade econômica significa que os custos financeiros, pessoais e familiares, associados com a aquisição de alimento para determinada dieta, deveriam ser de tal ordem que a satisfação de outras necessidades básicas não fosse ameaçada ou comprometida. Acessibilidade econômica aplica-se a qualquer esquema de aquisição ou habilitação utilizado pelas pessoas para obter o seu alimento, e é uma medida da adequação do processo de fruição do direito à alimentação adequada. Grupos socialmente vulneráveis, como os sem terra e outros segmentos empobrecidos da população, podem necessitar do apoio de programas especiais.

Acessibilidade física significa que uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis, tal como crianças até seis meses de idade e crianças mais velhas, pessoas idosas, deficientes físicos, doentes terminais e pessoas com problemas médicos persistentes, inclusive os doentes mentais. Vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas de alto risco e outros grupos particularmente prejudicados podem necessitar de

atenção especial e, em certos casos, serem priorizados com relação à acessibilidade ao alimento. Uma vulnerabilidade particular é aquela de grupos indígenas, cujo acesso às suas terras ancestrais pode estar ameaçado.

## Obrigações e violações

14. A natureza das obrigações legais dos Estados-parte está estabelecida no artigo 2 do Pacto e foi tratada no Comentário Geral nº 3, de 1990. A obrigação principal é aquela de adotar medidas para que se alcance, de forma progressiva, a total realização do direito à alimentação adequada. Isto impõe a obrigação de que isto seja feito de forma tão rápida quanto possível. Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome.
15. O direito à alimentação adequada, como qualquer outro direito humano, impõe três tipos ou níveis de obrigações aos Estados-parte. As obrigações de respeitar, proteger e satisfazer o direito. Por seu turno, a obrigação de satisfazer incorpora tanto uma obrigação de facilitar como uma obrigação de prover. Originalmente, estes três níveis de obrigações foram propostos da seguinte forma: respeitar, proteger e assistir/realizar.
  - \* O nível intermediário, “facilitar”, foi proposto como uma categoria do Comitê, mas este decidiu manter os três níveis de obrigações. A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados-parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. A obrigação de proteger requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação

adequada. A obrigação de satisfazer (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se de forma proativa em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, bem como a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por essas pessoas. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões alheias ao seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas.

16. Algumas medidas nestes diferentes níveis de obrigações dos Estados-parte são de uma natureza mais imediata, enquanto outras são mais de longo prazo, para alcançar progressivamente a realização integral do direito à alimentação.
17. As violações do Pacto ocorrem quando um Estado deixa de assegurar, pelo menos, a satisfação do nível mínimo essencial para se estar livre da fome. Ao determinar que ações ou omissões representam uma violação do direito à alimentação, é importante distinguir-se a inabilidade da falta de vontade, de parte de um Estado, para cumprir a sua obrigação. Alegando um Estado que a carência de recursos torna impossível prover o acesso ao alimento daqueles que são incapazes, por si mesmos, de assegurar tal acesso, ele terá de demonstrar que os esforços foram feitos para usar os recursos a seu dispor, de forma a satisfazer, em termos de prioridade, esta parte mínima de sua obrigação. Isto decorre do artigo 2.1 do Pacto, que obriga o Estado participante a tomar as medidas necessárias utilizando o máximo dos recursos disponíveis, como foi apontado previamente pelo Comitê no Comentário Geral n° 3, parágrafo 10. Um Estado que alegue estar sendo incapaz de cumprir sua obrigação, por razões alheias ao seu controle, tem, portanto, o ônus de provar que isto é verdade e que

procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para garantir a disponibilidade e acessibilidade ao alimento necessário.

- \* Vide “Right to adequate food as a human right”, Study Series n.1, 1989, (United Nations Publication, Sales n° E.89.XIV 2).
18. Além disso, qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como aos meios e intitulações para sua obtenção, com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social, com o objetivo ou resultado de anular ou prejudicar a fruição ou exercício equitativo dos direitos econômicos, sociais e culturais, constitui uma violação do Pacto.
19. Violações do direito à alimentação podem ocorrer por meio de ação direta de Estados ou de entidades regulamentadas de forma insuficiente pelos Estados. Estas incluem a revogação formal ou a suspensão da legislação necessária para a fruição continuada do direito à alimentação; recusa de acesso ao alimento para indivíduos ou grupos, quer a discriminação seja baseada em legislação, proativa; bloqueio do acesso à ajuda alimentar humanitária durante conflitos internos ou situações de emergência; adoção de legislação ou políticas que sejam claramente incompatíveis com obrigações legais preexistentes com relação ao direito à alimentação; ou o fracasso em controlar atividades de indivíduos ou grupos de forma a evitar que violem o direito à alimentação dos outros, ou o fracasso de um Estado em levar em conta suas obrigações internacionais legais quanto ao direito à alimentação, ao firmar um acordo com outros Estados ou com organizações internacionais.
20. Embora somente Estados sejam signatários do Pacto e, portanto, responsáveis, em última análise, pelo seu cumprimento, todos os membros da sociedade — indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não-governamentais,

organizações da sociedade civil bem como as do setor empresarial - têm responsabilidades no que se refere à realização do direito à alimentação adequada. O Estado deve garantir um ambiente que facilite a implementação destas responsabilidades. O setor privado empresarial - nacional e transnacional - deveria exercer suas atividades dentro do quadro de referência de um código de conduta que leve ao respeito pelo direito à alimentação adequada, juntamente acordado com o governo e a sociedade civil.

## Implementação em âmbito nacional

21. As maneiras e os meios mais apropriados para a implementação do direito à alimentação adequada irão, inevitavelmente, variar de um Estado para outro. Cada Estado poderá usar seu próprio critério ao escolher as suas abordagens, mas o Pacto exige claramente que cada Estado-parte adote as medidas que se façam necessárias para assegurar que todos estejam livres da fome e possam usufruir do direito à alimentação adequada. Isto irá requerer a adoção de uma estratégia nacional no sentido de garantir a segurança alimentar e nutricional para todos, baseada nos princípios dos direitos humanos que definam os objetivos, e a formulação de políticas e marcos correspondentes. Devem também ser identificados os recursos disponíveis para que se alcancem os objetivos e meios mais custo-eficientes para utilizá-los.
22. A estratégia deveria ser baseada em uma identificação sistemática das medidas e políticas relevantes para a situação e para o contexto, derivadas do conteúdo normativo do direito à alimentação adequada e claramente definidas em relação aos níveis e à natureza das obrigações dos Estados-parte, mencionadas no parágrafo 15 deste Comentário Geral. Isto facilitará a coordenação entre os ministérios e as autoridades locais e irá assegurar que decisões administrativas e políticas

correlatas estejam de acordo com as obrigações do artigo II do Pacto.

23. A formulação e a implementação das estratégias nacionais para o direito à alimentação requerem obediência total aos princípios de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e independência do Judiciário. A boa governabilidade é essencial para a realização dos direitos humanos e para garantir um modo de vida satisfatório para todos.
24. Mecanismos institucionais apropriados deveriam ser estruturados de forma a assegurar um processo representativo para a formulação de uma estratégia, aproveitando-se toda a capacidade técnica nacional relevante para a alimentação e nutrição. A estratégia deveria estabelecer as responsabilidades e o cronograma para a implementação das medidas necessárias.
25. A estratégia deveria abordar os temas críticos e medidas relativas a todos os aspectos do sistema de alimentação, incluindo produção, processamento, distribuição, venda e consumo de alimento seguro, bem como medidas paralelas nos campos da saúde, educação, emprego e seguridade social. Dever-se-ia tomar cuidado para assegurar a gestão e uso mais sustentável de recursos naturais e de outros recursos, em termos nacionais, regionais, locais e familiares.
26. A estratégia deveria dedicar atenção especial à necessidade de evitar discriminação no acesso ao alimento ou a recursos para a alimentação. Isto deveria incluir garantias de acesso total e igual aos recursos econômicos, particularmente para as mulheres, inclusive o direito de herança e a titularidade da terra e de outras propriedades, crédito, recursos naturais e tecnologia apropriada; medidas para fazer respeitar e proteger o trabalho autônomo e o trabalho que forneça uma remuneração capaz de assegurar um padrão de vida decente

para os assalariados e suas famílias (como estipulado no artigo 7 (a) (ii) do Pacto); manutenção de registros de direitos à terra (inclusive os florestais).

27. Como parte de sua obrigação de proteger o acesso da população aos recursos produtivos para a alimentação, os Estados deveriam tomar as medidas apropriadas para assegurar que as atividades do setor privado empresarial e da sociedade civil estejam de acordo com o direito à alimentação.
28. Mesmo quando o Estado enfrenta severa escassez de recursos, independentemente de ser causada por processo de ajuste econômico, recessão econômica, condições climáticas ou outros fatores, deveriam ser tomadas medidas para garantir que o direito à alimentação adequada seja realizado para os grupos e indivíduos vulneráveis da população.

## Marcos e legislação de referência

29. Ao implementar as estratégias específicas para países, mencionadas acima, os Estados deveriam estabelecer marcos verificáveis pelo monitoramento, nacional e internacional, subsequente. Neste sentido, os Estados deveriam considerar uma lei, ajustada ao quadro de referência do direito, como um instrumento importante para a implementação da estratégia nacional para o direito à alimentação.

A lei deveria incluir disposições quanto a sua finalidade; metas e objetivos a serem alcançados e o cronograma a ser estabelecido para alcançar-se estas metas; os meios pelos quais os objetivos podem ser alcançados, descritos em termos gerais, com atenção particular para a colaboração pretendida com a sociedade civil, o setor privado e com organizações internacionais; a responsabilidade institucional pelo processo; e os mecanismos nacionais para monitoramento, bem como possíveis procedimentos para recurso administrativo

ou legal. Ao desenvolver os marcos e a legislação de referência, os Estados deveriam envolver ativamente as organizações da sociedade civil.

30. Agências e programas especiais das Nações Unidas deveriam ajudar, quando solicitados, a minutar a legislação de referência e fazer uma revisão na legislação setorial. A FAO, por exemplo, tem considerável competência e conhecimento acumulado quanto à legislação no campo da alimentação e agricultura. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) tem competência equivalente quanto ao direito à alimentação adequada para crianças até seis meses de idade e crianças pequenas, por meio da proteção materna e infantil, inclusive no que se refere à legislação para possibilitar a amamentação e quanto à regulamentação da comercialização de substitutos do leite humano.

## **Monitoramento**

31. Estados participantes deveriam desenvolver e manter mecanismos para monitorar os avanços na realização do direito à alimentação adequada para todos, para identificar os fatores e dificuldades que afetam o grau de implementação de suas obrigações, e para facilitar a adoção de legislação corretiva e medidas administrativas, inclusive medidas para implementar suas obrigações referentes aos artigos 21 e 23 do Pacto.

## **Remédios, reparação e responsabilidade**

32. Qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de uma violação ao direito à alimentação adequada deveria ter acesso à reparação judicial efetiva ou a outro remédio apropriado, tanto em termos nacionais como internacionais. Todas as vítimas de tais violações têm direito à reparação adequada, a qual pode ser na forma de restituição, compensação, desculpas

ou garantia de que a violação não será repetida. *Ombudsmans* nacionais ou comissões de direitos humanos deveriam tratar das violações ao direito à alimentação.

33. A incorporação na legislação nacional de instrumentos internacionais que reconheçam o direito à alimentação ou reconheçam a sua aplicação, pode fortalecer de maneira significativa o escopo e a eficácia das medidas corretivas e deveria ser encorajada em todos os casos. Os tribunais deveriam ter poderes para julgar violações ao conteúdo essencial do direito à alimentação, mediante referência direta às obrigações contraídas no Pacto.
34. Juízes e outros membros da profissão jurídica são convidados a prestar muita atenção às violações do direito à alimentação quando no exercício de suas funções.
35. Estados-parte deveriam respeitar e proteger o trabalho dos defensores dos direitos humanos e de outros membros da sociedade civil, que ajudam grupos vulneráveis a realizar o seu direito à alimentação adequada.

## Obrigações internacionais

### Estados-parte

36. No espírito do artigo 56 da Carta das Nações Unidas, dos dispositivos específicos contidos nos artigos II, 21 e 23 do Pacto e da Declaração de Roma da Cúpula Mundial de Alimentação, Estados-parte deveriam reconhecer o papel essencial da cooperação internacional e cumprir o seu compromisso de agir, conjunta ou isoladamente, para alcançar a realização total do direito à alimentação adequada. Deveriam também adotar medidas com o objetivo de respeitar a fruição do direito à alimentação em outros países, para proteger este direito, para facilitar o acesso ao alimento e fornecer a ajuda necessária,

quando solicitada. Estados-parte deveriam, também, em acordos internacionais, sempre que for relevante, assegurar que seja dada a devida atenção ao direito à alimentação adequada e considerar o desenvolvimento de instrumentos internacionais apropriados para este fim.

37. Estados-parte deveriam sempre se abster de embargos a alimentos ou de medidas similares, que coloquem em perigo as condições para a produção de alimento, e para o acesso ao mesmo, em outros países. O alimento não deveria jamais ser utilizado como instrumento de pressão política e econômica. Com relação a isto, o Comitê reafirma a sua posição, declarada no Comentário Geral nº 8, sobre o relacionamento entre sanções econômicas e o respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais.

## Os Estados e as organizações internacionais

38. Os Estados têm a responsabilidade individual e conjunta, de acordo com a Carta das Nações Unidas, de cooperar no fornecimento de auxílio em casos de desastre e de auxílio humanitária em tempos de emergência, inclusive ajuda a refugiados e a pessoas deslocadas em seus próprios países. O papel do Programa Mundial de Alimentação (WFP) e do Escritório do Alto Comissário para Refugiados das Nações Unidas (UNHCR) e, cada vez mais, os da Unicef e da FAO, são de importância particular neste aspecto e deveriam ser fortalecidos. A prioridade na ajuda alimentar deveria ser dispensada aos mais vulneráveis na população.
39. A ajuda alimentar deveria ser fornecida, tanto quanto possível, de tal forma que não venha a afetar de maneira adversa a produção e o mercado local, e deveria ser organizada de forma a facilitar o retorno dos beneficiários à autonomia alimentar. Tal ajuda deveria ser baseada nas necessidades dos

beneficiários. Os produtos utilizados no comércio internacional de alimentos e nos programas de ajuda precisam ser seguros e culturalmente aceitáveis para a população que recebe a ajuda.

## **As Nações Unidas e outras organizações internacionais**

40. O papel das agências das Nações Unidas, inclusive por meio da Estrutura de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) nos próprios países, para a promoção da realização do direito à alimentação tem uma importância especial. Esforços coordenados para a realização do direito à alimentação deveriam ser mantidos, visando aumentar a coerência e a interação entre todos os participantes envolvidos, inclusive os vários setores da sociedade civil. As organizações da ONU ligadas à alimentação, a FAO, o PMA (Programa Mundial de Alimentos, e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (IFAD), em conjunção com o Programa para Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), o Unicef, o Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento regionais, deveriam cooperar de maneira mais efetiva, aumentando a sua competência para implementar o direito à alimentação em termos nacionais, com o devido respeito a seus mandatos individuais.
41. As instituições financeiras internacionais, de maneira notável o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, deveriam prestar mais atenção à promoção do direito à alimentação nas suas políticas de empréstimos, nos acordos para empréstimos e nas suas medidas internacionais para lidar com a crise da dívida. Deveria ser tomado cuidado em qualquer programa de ajuste estrutural, de acordo com o Comentário Geral nº 2, parágrafo 9, para assegurar que o direito à alimentação seja protegido.

### **Sobre o livro**

**Projeto Gráfico,  
Editoração e Capa** Leonardo Araujo

**Revisão e Normatização** Antonio de Brito Freire

**Formato** 15 x 21 cm

**Mancha Gráfica** 10,9 x 16,9 cm

**Tipologia utilizada** Cormorant Garamond 12 pt

“Hoje, a inquieta sociedade civil brasileira está liderando o processo de conferir uma nova dimensão e força à conceituação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. O autor deste livro, Flavio Valente, tem tido um papel central na construção destes novos conceitos. Desta forma, ele vem contribuindo para a luta contra a fome no Brasil. Esta coletânea de seus trabalhos servirá como uma valiosa referência para a história e o estado atual do debate sobre o direito à alimentação. Também servirá para mostrar como, se entendemos a questão do acesso a alimentação, do ponto de vista dos direitos humanos, a erradicação da fome no Brasil e no mundo todo se transforma em uma obrigação legal, e portanto, em uma exigência concreta para que o governo aja.”

*Jean Ziegler*

“Flavio Valente se agiganta na ousadia de imaginar um Brasil diferente. Participa intensamente do processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em julho de 1994. Após a extinção do Consea, em janeiro de 1995, com teimosia exerce papel fundamental na luta da sociedade civil para manter a questão da fome na agenda política. Como hábil articulador, ajuda a costurar dentro e fora do país redes de solidariedade e de intercâmbio, de diálogo e de pressão política junto aos governos e à própria ONU. Poder-se-ia afirmar que ninguém supera Flavio Valente em conhecimento dos caminhos, potencialidades e propostas que podem nos conduzir a um mundo sem fome e sem violência.

Nesta coletânea apresenta o vértice e ao mesmo tempo o fundamento de uma sociedade que deseja viver em harmonia com a natureza e com a cidadania de cada criança que nasce no planeta. Nada menos do que a compreensão bem avançada de segurança alimentar nutricional como exigência do direito à alimentação humana adequada.”

*Dom Mauro Morelli*