

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS COM ENFOQUE NA SEGURANÇA ALIMENTAR

*Amanda Nunes Lopes Espiñeira Lemos**

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

PALAVRAS-CHAVE: Efetivação dos Direitos Fundamentais, sociais; Segurança Alimentar; Direito à Alimentação; Políticas públicas; Exigibilidade dos Direitos Humanos.

ABSTRACT: This study is part of the line of research developed on "Effectiveness of Fundamental Rights", which aims to investigate the possibilities and effects of Positivation of Social Rights focusing on the Right to Food. The emphasis is on the analysis of public policies related to the theme as instrumental guarantees of realization of this fundamental right. Diagnoses it is, also, the repercussion of the constitutional positivation about this law, especially given the binding force and leading which can produce front of the organs of political leadership. This is a very important issue in Brazil, which has been approached in recent decades, with a multidisciplinary approach and dialogue with International Centers dealing with this matter. We

* Graduanda do 7º semestre do curso de Direito na Universidade Federal da Bahia (UFBA), atualmente na Universidade de Brasília (UNB) no programa de Mobilidade Acadêmica e à época da elaboração do presente artigo, Pesquisadora do Programa PIBIC 2013/2014, tendo como agência financiadora o CNPQ e Orientação do Professor Dirley da Cunha Júnior. amandaespineira@hotmail.com.

attempted to verify, then, as the federal entities (Union – State – County - the latter as a place where these rights are applied in this factual plan), have been working together so that this policy becomes implemented in fact.

KEYWORDS: Effectiveness of Fundamental Rights, Social; Food Security; Right to Food; Public policy; Enforceability of Human Rights.

INTRODUÇÃO

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

Hannah Arendt

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

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

Assim, é inegável a importância do Direito à Alimentação como componente do *hall* de Direitos Fundamentais, tendo em vista que basicamente, sem alimento, nenhum ser humano é passível de vida, dignidade, liberdade ou tampouco de fruir dos demais Direitos Sociais como a educação, a moradia, a saúde, dentre outros enumerados de maneira exemplificativa, no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O objetivo principal do presente artigo, portanto, é analisar a realização de um levantamento do panorama nacional e do Estado da Bahia, a fim de perceber a influência da positivação do Direito Fundamental à Alimentação na prática, tendo como instrumentos concretizadores a implementação das políticas públicas. (CONSEA, 2010)

Segundo a Associação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos-

ABRANDH (2010, p. 27), os maiores desafios encontrados pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são:

- A necessidade de institucionalização dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), para garantir universalização;
- Sistemas públicos operacionais adequados;
- Financiamento Público em escala e massivo;
- Mecanismos de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA);
- Execução de programas articulados e intersetoriais;
- Avançar nas territorializações.

Cumprido salientar que quanto ao avanço nas territorializações, envolve a conformidade simultânea da garantia desse direito entre todos os entes federativos.

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

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

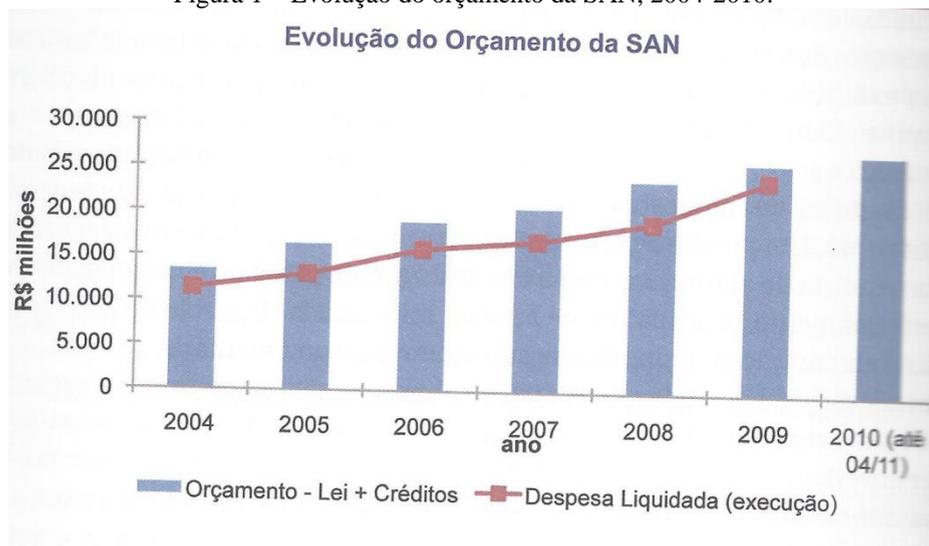
Implantou-se, então, na última década, com o escopo de avançar quanto a esses desafios postos, a descentralização do Sistema e das Políticas para os Estados e Municípios, que objetivam respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); o fortalecimento dos Conselhos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

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

Os governos que se sucederam nessa fase, mesmo com a influência política e publicitária recorrente no Brasil nas divulgações dos seus programas, estabeleceram como meta de governo o combate à pobreza (“o Plano Brasil sem Miséria”, em 2011). Isto simbolicamente representa a declaração de autofalência do Governo, e impulso para mudança, através de uma incorporação concreta na agenda social, como estratégia principal, como prioridade de Governo, algo não feito anteriormente no contexto do país. O que levou a uma grande visibilidade, maior aporte de recursos, mobilização de atores sociais em torno do Estado para disputar essa agenda.

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

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



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

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

Utilizou-se essencialmente os métodos analítico e histórico, a partir de fontes como livros, bancos de dados de pesquisas, dissertações, teses, revistas e jornais de circulação no país, material de levantamento do governo acerca das políticas públicas implementadas pelo Estado (aqui abrangendo

todos os entes) e artigos científicos. Fontes essas, de grande interesse pelo trabalho proposto, conforme afirma o autor Duverger: “a documentação em ciência é essencialmente escrita”.

Contudo, foram, também, realizadas cinco entrevistas com principais Órgãos responsáveis (tanto do governo, quanto atores da Sociedade Civil), constatando-se que atuam conjuntamente para a efetivação desse Direito Fundamental à Alimentação. São estes: Gustavo Chianca -assistente do representante da Food and Agriculture Organization (FAO-Brasil; integrante das nações Unidas- ONU); Valéria Burity, Coordenadora Geral do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) na Casa Civil; Jainei Cardoso da Secretaria de Desenvolvimento e Combate à Pobreza (SEDES); Carlos Eduardo, membro do Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP- participante do segmento das ONGs), ligado ao CONSEA-BA; e por fim, a Secretária Executiva, à época, Luiza Trabuco, do Grupo Governamental de Segurança Alimentar do Estado da Bahia (GGSAN).

Como suporte a essa investigação, foram obtidos dados em relatórios e resumos produzidos nos Encontros Nacionais e Estaduais, sobretudo do estado da Bahia, de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Soma-se a tudo isso, a participação no I Encontro de Segurança Alimentar do Estado da Bahia e em um Congresso acerca do Direito Constitucional Aplicado, a fim de aprofundar tanto teoricamente os conceitos jurídicos, como conceitos pertinentes ao tema mais especificamente.

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

O importante é entender que os direitos humanos existem para proteger o ser humano da tirania e da injustiça e garantir a dignidade e a igualdade de direitos entre homens e mulheres, com a finalidade última de promover o progresso da sociedade, o bem comum, a paz, em um estado de ampla liberdade. (LEÃO, 2013, p.27)

1 HISTÓRICO CONTEXTUAL

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

não tem escassez de alimentos.

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

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

Os anos 90 recolocaram na ordem do dia um velho dilema nacional: a persistência da pobreza numa magnitude surpreendente, e com ela muitos de seus corolários, entre os quais a fome. Embora recorrente, o tema da fome nunca instituiu uma ação planejada e sistemática que levasse a uma superação definitiva desse problema. (LAVINAS, 1998)

A configuração do capital, a partir de uma ótica neoliberal na década de 90, determina modalidades de reprodução da força de trabalho, fundamentadas sobretudo nos processos de privatização, focalização e descentralização das políticas sociais. As políticas sociais implementadas nesse contexto objetivam integrar os indivíduos, já que, de acordo com a sua ótica, o trabalho assalariado não tem mais essa capacidade. Sua tendência, portanto, é que as políticas sociais sejam centralizadas em programas sociais emergenciais e seletivos, enquanto estratégias de combate à pobreza.

Na primeira década do ano 2000, percebe-se que houve uma mudança significativa desse panorama acima descrito.

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

O tema da Segurança Alimentar vem ganhando relevância no Brasil, principalmente na última década, em uma conjuntura política recente, a partir

da implementação de Políticas Sociais, como o programa FOME ZERO. A temática envolve a aprovação da Emenda Constitucional n. 64 de 2010, a qual insere o Direito à Alimentação nos Direitos Sociais (Artigo 6º da Constituição Federal de 1988). Essa reforma constitucional é de grande importância simbólica e prática para a efetivação desse Direito, no momento em que adquire maior força de concretização por estar previsto no topo do ordenamento jurídico. Todo esse processo culmina com o destaque do país num cenário internacional com a ocupação em 2012 da direção geral da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) pelo brasileiro fomentador do referido projeto, José Graziano da Silva.

Nesse íterim, como um avanço paulatino no período entre 2000 e 2014 (período de governo do Partido dos Trabalhadores), grandes conquistas foram efetivadas para o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que dentro da conjuntura da inserção constitucional desse Direito, há a previsão do acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e saudável (nutricionalmente balanceada e preparada) por meios próprios e sustentáveis (CAISAN, 2014). Anteriormente a esse período o papel de Josué de Castro no Brasil enquanto geógrafo, pensador e ativista político no estudo das suas causas e combate à fome foi notório.

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

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

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

abrangeu ainda debates com 40 grupos, realizando-se atividades integradoras (vide quadro apresentado nas páginas 86 a 88 do Relatório Final da Conferência, a fim de debater três eixos, sendo estes: 1- Segurança Alimentar e Nutricional nas Estratégias de Desenvolvimento; 2- Trata-se do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), subdividindo-se para contemplar 6 diretrizes da Política; e 3- o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). (CONSEA, 2007)

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

Em compasso com o desenvolvimento nacional nessa área, os estados vêm lançando suas políticas de Segurança Alimentar, estruturando uma ação complementar dos entes federativos. No dia 1º de agosto de 2013, data em que se inicia esta pesquisa, o governo do estado da Bahia dá um passo fundamental na retirada de pessoas na situação de insegurança alimentar ao lançar a Política Estadual de Segurança Alimentar (PESAN) fruto de decisões do CONSEA e influenciada pela 4ª CNSAN ocorrida na cidade de Salvador em 2011, cujo objetivo é consagrar a perspectiva de direitos humanos no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional.

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

Vale ressaltar, a importância, nesse cenário, do conceito de políticas públicas como fundamental por significar os instrumentos de efetivação do Direito Fundamental, em especial à Alimentação, tema do presente artigo. Partiu-se do pressuposto da seguinte definição:

O conceito de política pública possui dimensões valorativas e práticas que não se esgotam na definição de que política pública é

qualquer coisa que os governos escolham fazer ou não fazer. As políticas públicas do ponto de vista axiológico, demonstram os fins da ação governamental; do ponto de vista prático, representam um programa de ação governamental para um setor da sociedade ou espaço geográfico. (FORTINI, 2008, p.268)

De tudo isso é razoável concluir que, quaisquer programas e projetos governamentais, ou se adaptam aos princípios constitucionais ou são considerados inválidos; juridicamente insubsistentes, e, portanto, sujeitos ao mesmo tempo ao controle de constitucionalidade que se submetem as leis.

Realizar-se-á, ainda, um panorama da realidade latino americana da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em alguns países do continente e respectivos Programas para Combate à Fome, conforme proposto no presente trabalho. Isso se fará por ser fundamental realizar um balanço comparativo com o contexto acima abordado do Brasil (ressalvando as devidas particularidades históricas e culturais de cada local, além das circunstâncias temporais).

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

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

Além da União de Blocos Econômicos, como o Mercosul, que alinhado à ONU traça objetivos para erradicação da fome nos países membros com a efetivação do Direito à Alimentação, pode-se citar a título exemplificativo a “Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome”, de 2005; a “Aliança Bolivariana para os Povos da América (Alba) e o Petrocaribe”, com ações como criação de uma empresa transacional para abastecimento alimentar da região, suprindo o que o Estado não tem dado conta; o “Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar (CIP)”; além da “Plataforma Interamericana de Direitos Humanos,

Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD), demonstrando que ações vem sendo desenvolvidas em prol da concretização do Direito Fundamental à Alimentação nos países Latino- Americanos. (LEÃO, 2010).

2 PAPÉIS DOS PRINCIPAIS ÓRGÃOS QUE ATUAM NA POLÍTICA DA SAN

Deve-se ter em mente que o Direito à Alimentação não existe isoladamente. “Não é um sector, mas um aspecto do discurso do desenvolvimento. Discurso esse que exige que identifiquemos aspectos”. (GALTUNG, 1994, p.180)

São estes a “Suficiência”, significando a possibilidade de que não se morrerá de fome, quer essa fome seja originada pela produção mal orientada, pela distribuição errada ou por desequilíbrios ecológicos; o “Bem-estar”, significando um consumo de alimentos adequado; a “Identidade”, significando que a produção e o consumo de alimento origina contato com a sociedade, a cultura e a natureza e não somente qualquer coisa remota e externa com alienação total entre produtores, distribuições e consumidores; a “Liberdade”, significando a possibilidade de escolha e consciência sobre as consequências no consumo e na produção; a “Produção”, significando que há fatores em quantidade e qualidade. (GALTUNG, 1994)

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

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

A política de SAN é uma estratégia, um catálogo de ações definido

no Art. 3º da LOSAN:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambientais, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Grifos acrescentados)

Possui no Art. 4º (transcrito abaixo) ainda as diretrizes da SAN que devem servir de parâmetro para os instrumentos de efetivação desse Direito:

A segurança alimentar e nutricional abrange:

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

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

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

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

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

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

Exatamente nesse panorama de implementação do Combate à fome e à pobreza como diretrizes governamentais, cria-se o CONSEA, tendo uma primeira Conferência, na qual se delimitou um conceito do que seria “Segurança Alimentar”. A priori seria o “Acesso a Alimentação” que se expandiu à qualidade, a regularidade, e a permanência deste, advindos de processos saudáveis de produção, respeitando a cultura alimentar. Então, vários profissionais de ramos distintos foram se incorporando à discussão e trazendo elementos que compuseram esse conceito complexo e difícil, mas

não impossível de se efetivar.

Os Estados-membros, dentre eles a Bahia, realiza uma cooperação técnica bastante recente com a FAO na implementação de aprendizagens, troca de experiências de como tratar o tema. Reforça-se que há um completo alinhamento, em que se busca implementar nos estados-membros e de maneira extensiva aos municípios, todos os programas de Segurança Alimentar que existem no Governo Federal, assim como captar recursos, sendo que alguns deles são próprios, principalmente voltado à área de agricultura (como o Programa Semeando- distribuição de sementes). Um processo que vai desde o fomento à produção, passando à assistência técnica até a comercialização.

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

O CONSEA é um Órgão, cuja função é monitorar e convergir ações inserido na Casa Civil - órgão de controle e monitoramento da Presidência. Possui o papel, portanto, não de implementação de políticas públicas para efetivação do Direito Fundamental à Alimentação, mas posiciona-se exercendo pressão, diálogo com o Legislativo (veto ou aprovação de leis, por exemplo).

Além da propositura de programas que podem ser acatados, juntamente com as demandas da Sociedade Civil, consegue-se êxito em propostas que não interferem em questões estruturais, por obter certo consenso. O que é estruturante é um jogo de soma zero, segundo um dos entrevistados, avança-se em menor quantidade. Esse órgão não tem o papel de implementar, mas de discutir, apresentar uma denúncia, uma proposta, disputar projetos. É uma fase anterior à implementação que leva à efetivação, ou seja, não é uma atividade fim. O que dificulta a avaliação de resultados objetivos, mas faz-se um balanço com o intuito de se fiscalizar as políticas públicas. A garantia da participação efetiva da Sociedade faz exatamente com que o objetivo de “não ser algo de cima para baixo”, seja concretizado. Isto quer dizer que a participação da Sociedade Civil é de extrema relevância nesse contexto para a efetivação do Direito Fundamental à Alimentação no nosso país.

No enfoque dado pela teoria Discursiva do Direito e da Democracia,

de Habermas, a sociedade civil atua no espaço público como arena e agente do discurso em que se realiza a interação intersubjetiva para a tomada de decisões coletivas e legitimadoras da ação estatal. Ela deve participar do Estado como espaço de formação da opinião e da vontade coletiva. (FORTINI, 2008, p.265)

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), representa no estado da Bahia uma pioneira no tema da Segurança Alimentar e tem o papel de articular e executar de forma efetiva Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, contribuindo para a redução da insegurança alimentar e nutricional das populações em situações de vulnerabilidade Social no Estado da Bahia, dialogando diretamente com os municípios. O que possibilita uma maior aproximação da realidade concreta e que esse direito anteriormente dito como abstrato possa ganhar corpo no seio social. Possui políticas como Cozinhas Comunitárias; Restaurantes Populares; Cisternas e barragens de água, Programa de Arrecadação (PA) Alimentos, PA Leite.

O Estado da Bahia apesar dos grandes avanços, deve ter o estado de Minas-Gerais como parâmetro, o qual possui um plano de Segurança Alimentar anterior ao nacional, o que lhe propiciou experiências em Políticas Públicas que lhe resultou em um maior desenvolvimento nessa área.

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

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

Ressalte-se aqui que, o problema maior do Brasil não é a escassez de alimentos, mas a ausência de distribuição equitativa deste, perpassando por diversos fatores de desigualdade, assim como, da falta de estratégias para a solução do problema. Todavia, contemporaneamente, esse cenário vem sendo alterado com o empoderamento da população sobre os seus direitos e a

consciência de que devem lutar por eles, posto que já positivados no âmbito constitucional, em Lei Orgânica e em Decretos que os regulamentam.

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

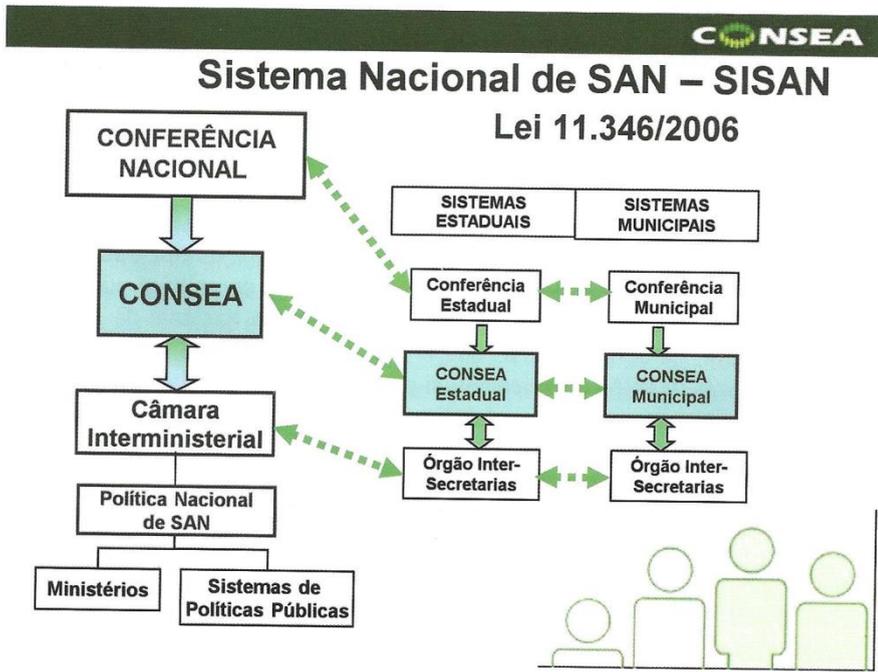
O Brasil, portanto, é membro da FAO, contribuindo e recebendo recursos para a implantação de Programas que efetivem o Direito Fundamental à Alimentação. Saliente-se que, a FAO- Brasil tem uma participação forte no apoio à reelaboração do programa de Segurança Alimentar, não só trazendo as diretrizes do Milênio da ONU para o país, como agindo em consonância com o governo brasileiro nas Políticas de Efetivação ao Direito à Alimentação, arraigando essa temática como diretriz a ser implementada no nosso Estado.

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

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

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

Figura 2 – Relação do SISAN com a LOSAN



Fonte: ABRANDH, 2010

3 A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SEUS EFEITOS

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

Em primeiro lugar, para conscientizar a cidadania de que o "direito à alimentação" é parte inalienável dos direitos fundamentais do homem. Trata-se de um princípio político crucial: **o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia – nem do clientelismo populista de esquerda ou de direita. É um direito humano e um dever do Estado. E assim deve ser incorporado à agenda oficial deste e de qualquer outro governo, como aliás está**

previsto na Constituição Federal. (GRAZIANO DA SILVA, 2003)
(Grifos acrescentados)

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

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

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

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

A inserção do Direito à Alimentação no art. 6º, da CF/88 é um efeito decorrente do reconhecimento brasileiro diante da conjuntura internacional da ONU, como resultado do Brasil ser signatário dos seus Tratados referentes ao tema, objetivando a concretização do que preconizava o art. 3º da Carta de 1988, que inclui nos seus objetivos a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (GRAZIANO DA SILVA, 2014).

Importante destacar que o Brasil foi um dos assinantes do “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” que estabelece a seguinte previsão no seu art.11: “Os Estados-partes concordam em adotar individualmente ou por meio de cooperação internacional medidas relevantes

para assegurar o direito de estar livre da fome.” (PIOVESAN, 2013)

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

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

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

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

Figura 3 - Alimentação adequada e a multiplicidade de Fatores



Fonte: ABRANDH, 2013

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

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

Acrescente-se que a Alimentação Adequada dentro do plano dos Direitos Fundamentais Sociais, envolve, acima de tudo o princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, senão vejamos:

A dignidade Humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres

fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para a vida saudável, para que tenha bem-estar físico, mental e social, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007, p. 62)

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

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

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

O Brasil tem fome de comida; tem fome de educação; de terra e de empregos. Mas tem fome primal superior a todas elas: a fome de direitos republicanos de participação. Essa é a mãe de todas as fomes. A ausência de voz organizada gerou um déficit estrutural de democracia na sociedade brasileira que o Fome Zero encara como um obstáculo a ser atacado de imediato, por meio dos comitês gestores. (GRAZIANO DA SILVA, 2003)

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

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

A realidade de muitos brasileiros ainda é “Sonhar hoje, para comer amanhã”. Com a positivação desse Direito essencial à Alimentação tenta-se alterar esse cenário de grande desigualdade que repercute primordialmente no Alimento. A conscientização de que essas pessoas marginalizadas do exercício do seu Direito, com o apoio da Sociedade Civil Organizada e de Políticas Públicas que saem do papel são fundamentais para que no Brasil, a população marginalizada não seja vista como um empecilho para o desenvolvimento do País.

Entretanto, como seres humanos inseridos em um mesmo ambiente social que merecem melhores condições de vida, iniciando com o Direito à Alimentação, pois sem ele (sem comida), as pessoas não conseguem ter saúde, conseqüentemente, e, portanto, não tem acesso aos demais Direitos Fundamentais no Estado Brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do todo exposto, depreende-se que a inserção do Direito Fundamental à Alimentação em espécies normativas, perpassando por todos os níveis legais hierárquicos, ou seja, principiando em uma norma constitucional, tornando-se Lei Ordinária (LOSAN- Lei n. 11.346/06) e regulamentando-se através de um Decreto (n. 7272/10), é de grande relevância para sua efetivação.

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

Extrai-se, ainda, dentre os efeitos que o respaldo legal possibilita um amparo à obrigatoriedade para o cumprimento pelos Poderes Públicos do Direito Humano à Alimentação, isto é, confere à toda população, incluindo os mobilizadores da Sociedade Civil (institucionalizados ou não) uma segurança ao lutar pela concretização desse Direito. Isto porque, a superioridade

hierárquica enquanto norma, lhe confere força vinculante de cumprimento imediato, assim como uma maior dificuldade na sua alteração, o que aumenta a garantia do Direito, independentemente de alterações de Programas de Governo. Percebe-se, que há na realidade uma inversão nesse panorama de antigo assistencialismo: hoje, por ser um Direito Fundamental, disputa-se sua inserção como pauta central do Governo e amplia-se a arrecadação de recursos para efetivá-lo.

A temática em discussão, inobstante sua significância na conjuntura brasileira datar cerca de uma década, composta por diversos Órgãos institucionais e da Sociedade Civil em consolidação, não permite seu esgotamento, e necessita, portanto, cada vez mais de debates densos acerca da Segurança Alimentar, a fim de que concretamente o alimento chegue até a mesa de todos os brasileiros, basicamente de maneira contínua e saudável, levando, contudo, em consideração todas as condições, já expostas no presente trabalho, de uma Alimentação Adequada e a importância desta para os demais Direitos Fundamentais.

Dessa forma, faz-se imprescindível a conscientização tanto estatal (envolvendo todos os entes da Federação), quanto da população de que o Direito Social à Alimentação faz parte de um grupo de direitos que envolve prestações positivas e a prática de uma gama de Políticas Públicas como instrumentos da sua efetivação.

REFERÊNCIAS

ABRANDH. **Videografia “Peraí, é nosso direito!”**. Disponível em: 1/3

<<https://www.youtube.com/watch?v=VrummRqEH50>>; 2/3

<<https://www.youtube.com/watch?v=ZCr1p4aAhYk>>; 3/3

<https://www.youtube.com/watch?v=ML_fERyKcL4>. Enviado em: 14 de junho de 2011. Acesso em: 13 de junho de 2014.

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

FORTINI, Cristiana; ESTEVES DOS SANTOS, Júlio César; DIAS, Maria Teresa Fonseca (orgs.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

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

GOVERNO DA BAHIA. GRUPO GOVERNAMENTAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL- GGSAN. **Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional**. Salvador, 2013.

GOVERNO FEDERAL. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL- CAISAN. **Balço das Ações do Plano Nutricional de Segurança Alimentar e Nutricional- PLANSAN**. Brasília, janeiro de 2014.

GOVERNO FEDERAL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL- CONSEA. **Resumo Executivo: A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília, novembro de 2010.

_____. **Relatório Final- 2ª versão. - 2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Pernambuco, 2004

_____. **Relatório Final. 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: por um desenvolvimento sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Ceará 2007.

_____. **Documento de Referência. Alimentação Adequada e Saudável: DIREITO DE TODOS- 4ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. Bahia, 2011.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Segurança alimentar: uma agenda republicana**. In: Revista Estudos Avançados, São Paulo, vol.17, nº.48, mai./ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200004&lang=pt>. Acesso em: 05 de junho de 2014.

LAVINAS, Lena. **Texto para discussão nº 591: acessibilidade alimentar e estabilização econômica no Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1998.

LEÃO, Marília *et al.* **A exigibilidade do direito humano à alimentação e o**

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Relatório Final. Brasília: ABRANDH, 2010.

_____. **O Direito à Alimentação Adequada e o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2013.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 6^a.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8^a ed. revista, ampliada e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2007.

Recebido em: 13 jul. 2015

Aceito em: 07 set. 2015

