

Direito humano à alimentação adequada (DHAA): a discussão da “geografia da fome” à sua proteção jurídica no Brasil

The human right to adequate food: a discussion on the “geography of hunger” and the constitutional protection of this right in Brazil

Islândia Costa Bezerra*
Katya Regina Isaguirre**

Resumo

O tema proposto neste artigo reflete a necessidade de trazer ao debate um tema que já foi, e segue sendo, uma importante bandeira quando se trata da reivindicação em prol dos direitos humanos: a alimentação – mais especificamente, do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Apresenta-se como objetivo central resgatar, mesmo que brevemente, como se deu a construção do seu processo histórico no contexto internacional. Espera-se, assim, estimular uma possível problematização acerca da violação desse direito, sobretudo a partir de reflexões sobre a determinação social do fenômeno da fome endêmica no Brasil e em outros países latino-americanos. Os esforços aqui desprendidos, mesmo que sucintamente, demandaram uma metodologia de revisão bibliográfica sob uma perspectiva crítica, relativamente simples, buscando compreender como ocorre essa evolução mediante protocolos, convenções e tratados internacionais, e sua influência no espaço nacional. Como resultado, atribui-se ao tema do DHAA um relativo avanço, especialmente quando se visualiza a gama de oportunidades impostas pelos

* Professora Adjunta do Departamento de Nutrição da UFPR e do Programas de Pós-Graduação: Segurança Alimentar e Nutricional/PGSAN/UFPR. Possui Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais/PPGCS-UFPR. Pós-doutorado em Ciências e Desenvolvimento Regional na Universidade Autónoma de Chapingo/UACH – México. Curitiba – PR – Brasil. Email: islandiabc@gmail.com

** Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento junto ao MADE/UFPR, tendo realizado doutorado-sanduíche na Universidade de Liège (BE) sob a orientação do Prof. Dr. Pierre M. Stassart. Atualmente é professora de direito ambiental e agrário da Universidade Federal do Paraná. Curitiba – PR – Brasil. Email: kisaguirre@gmail.com

tratados internacionais que ressaltam a necessidade de propiciar acesso aos meios e recursos que permitam à população alcançar condições efetivas de alimentação digna. Esse dever envolve Estado, sociedade civil e movimentos sociais, entretanto, especificamente quando analisada a realidade da América Latina, evidencia-se que existem desafios capazes de alterar o rumo de tais conquistas. Por fim, invoca-se a necessidade de fortalecer as interfaces entre as diretrizes internacionais e a Constituição Federal de 1988, com vistas a garantir a exigibilidade desse direito.

Palavras-chave: Alimentação. Direitos humanos. Violação de direitos. Fome.

Abstract

The theme in this article reflect the need to bring to the debate a topic that has been and continues to be, an important flag when it comes to the claim on behalf of human rights: to food. More specifically the Human Right to Adequate Food (HRAF). It presents as a central objective, to rescue even briefly, how was the construction of the historical process in its international context. It is hoped, stimulate questioning regarding a possible violation of this right, especially from reflections on the social causes of the phenomenon of hunger endemic in Brazil and other Latin American countries, and also from its design as the achievements in the international arena (and nationally). The selfless efforts here, even briefly, demanded a relatively simple methodology, how to understand such developments by consulting the specific documents and related here. As a result, attaches itself to the theme of HRAF a relative advance, especially when viewing the range of opportunities imposed by international treaties that, somehow, makes mention of human rights. However, it also becomes evident challenges able to change the course of such achievements. Lastly, it refers to the need to strengthen legal frameworks and legal hitherto achieved in order to ensure the enforceability of this right.

Keywords: Food. Human rights. Rights violations. Hunger.

Introdução

Quando se faz referência aos direitos humanos, logo vem à mente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), cujos princípios

baseiam-se na necessidade de ilustrar e fazer valer os direitos humanos básicos. De certa forma, o contexto no qual foi apresentada e adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, após a Segunda Guerra, legitima essa referência. Porém, esse documento, mesmo sendo reconhecido e referendado em vários países, ainda evidencia limitações no contexto prático que estão longe de serem dirimidas. Isso porque, ao passo em que a DUDH torna-se um marco regulatório de pretensão universal, enriquecida por posteriores pactos políticos e sociais internacionais, observou-se também o aumento dos casos de contínuas violações desses direitos. Contudo, ainda que de modo não vinculante, vale ressaltar que essa declaração serviu (e segue servindo) como uma importante base argumentativa para que se firmem pactos internacionais de extrema relevância social.

O caráter universalista dos direitos humanos possui, de acordo com Barreto (2010), certa característica de “fetiche”, expressão que o autor não utiliza num sentido pejorativo. O fetiche é definido “como o objeto a que se atribui poder sobrenatural e se presta culto os direitos humanos são entendidos como um conjunto de direitos originais, expressão da liberdade e igualdade entre os homens” (BARRETO, 2010, p. 7-8). A partir dos pactos internacionais, é possível admitir que os direitos humanos apresentam duas faces distintas, uma simbólica e libertadora, e outra, dogmática e formalista.

A assinatura do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no ano de 1966, é um exemplo de como as normativas no plano internacional podem ser utilizadas de modo a impulsionar a busca de eficácia dos direitos humanos no espaço nacional. Ele representa um avanço imensurável no contexto da garantia de direitos humanos universais, entre eles, o direito à alimentação. O PIDESC, no seu comentário geral 12, artigo 11, explicita que “direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

À luz da sua compreensão, é possível afirmar que esse pacto internacional vislumbra o conhecimento e o reconhecimento, por parte de toda a sociedade, de que o acesso a uma alimentação adequada corresponde, por si só, ao direito a existir e coexistir, vinculado diretamente ao valor da dignidade humana, verdadeiro eixo estruturante da Constituição de 1988. Assim, as normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a materialização e/ou reivindicação de outros direitos humanos.

Ressalta-se que o país, ao ratificar um tratado internacional de direitos humanos, reitera sua obrigação – enquanto Estado – de elaborar leis e políticas públicas, constituir reformas e realizar ações que promovam a equidade e reduzam, progressivamente, as desigualdades, tanto em âmbito nacional como internacional. Além disso, compromete-se a não tomar qualquer medida que seja uma ameaça ou violação aos direitos humanos, além de garantir mecanismos de proteção desses direitos.

Sobre essa assertiva, ainda que a ratificação do PIDESC tenha ocorrido somente na década 1990 no país¹, é possível afirmar que o Brasil se apresenta como um dos países do continente latino-americano que mais avançaram na consolidação pela busca do DHAA. No dia 5 de fevereiro de 2010, foi publicada a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 47/2003, que incluiu a alimentação no rol do art. 6º como um dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988 (ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ ALCOSH, 2009). A inclusão da alimentação ao rol dos direitos fundamentais sociais implica em várias estratégias de desenvolvimento social e de segurança alimentar e nutricional, um caminho a ser seguido no processo de reversão do quadro de insegurança alimentar e nutricional do país. Sob a inspiração do PIDESC, impõe-se a necessidade de mudanças

¹ O Brasil demorou quase cinco décadas para ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que só ocorreu por meio do Decreto Legislativo nº. 226, de 12 de dezembro de 1991, promulgado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

capazes de promover qualidade, acesso e equidade nos processos de geração de alimentos.

Nesse sentido, vale lembrar que a Lei nº 11.346/2006, denominada “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)”, foi criada sob inspiração e recomendação da ONU, a qual sugeriu que cada país pensasse a sua lei de segurança alimentar e nutricional. A partir dela, os estados e municípios brasileiros podem participar do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a incorporar em suas políticas as dimensões da realização e exigibilidade do DHAA. Além disso, a LOSAN obriga os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a criarem condições para o efetivo exercício desse direito, de forma coerente com os princípios fundamentais da República.

A partir desse contexto, as agendas pública e política apresentam alguns avanços, mas também impõem desafios, sobretudo ao trazerem para essa conjuntura o continente latino-americano. Parte-se do pressuposto de que o tema do DHAA – que predispõe as dimensões alimentar (produção, distribuição, comercialização, acesso e consumo de alimentos) e nutricional (aproveitamento biológico dos alimentos²) – vem sofrendo substituições sutis na sua terminologia. Um exemplo é a substituição da noção de “fome endêmica” – historicamente instalada e reproduzida no continente, refletindo o processo de determinação social – pela noção eufemística de “insegurança alimentar”.

Longe de ter sido superada, a fome endêmica (ou oculta), um estado de desnutrição decorrente de insuficiência alimentar, atinge

² Nesse sentido, a expressão biológica de aproveitamento dos alimentos/nutrientes pelo organismo se apresenta pelo menos sob duas formas paradoxais e extremamente distintas: 1) pela carência alimentar, que se traduz em uma das mais elementares e chocantes privações e representa a gravidade, a cronicidade e a historicidade de uma mazela social ainda mundialmente crescente; e 2) pelo sobrepeso e obesidade, cujas altas taxas de prevalência incidem nas suas comorbidades (dislipidemias, diabetes tipo II, alguns tipos de cânceres, complicações cardiovasculares, renais e neurológicas), cujos danos biológicos e sociais caracterizam-se como fazendo parte da mais “nova mazela” no cenário da saúde pública. Porém, salienta-se que ambas se constituem em formas de má nutrição, resultantes das desigualdades sociais e econômicas historicamente referendadas.

crescentemente mais pessoas em todo o mundo. Esse é um estágio que tem se mantido permanente, sendo agravado com outras espécies da fome aberta ou epidêmica, decorrentes da falta de alimentos, como nos casos de guerras e desastres naturais. Nesse início de século XXI, mais do que os desastres naturais, as disputas sociopolíticas para invasão e domínio de territórios dos povos e os conflitos internos em alguns países pobres têm acentuado gravemente a situação de fome epidêmica no mundo (DIAS; BEZERRA; FONINI, 2011).

1 Direito humano e fundamental à alimentação adequada

É importante tangenciar como se constitui a racionalidade do indivíduo enquanto consumidor de alimentos. A rigor, existe um comportamento individual que decide por este ou aquele alimento, determinado pela reprodução de um discurso que prega a promoção da saúde e a prevenção de doenças, reduzindo o consumo de alimentos às análises biologicistas e desconsiderando os aspectos sociais, ambientais e culturais imbricados no ato de alimentar a si mesmo e aos outros. Bezerra *et al.* (2011, p. 73) exercitam (des)construir essa dimensão biologicista acerca da compreensão desse modelo alimentar a partir do sujeito que consome, e afirmam:

[...] a concepção atual do que vem a ser uma dieta/alimentação saudável traz consigo uma inevitável referência do que tecnicamente é nomeada de práticas dietéticas restritivas. Um dos exemplos mais comuns e fáceis de compreender é o consumo de alimentos light (termo utilizado nos alimentos que apresentam baixo conteúdo de valor energético ou de nutriente reduzido, quando comparado a um alimento convencional), ou o consumo de alimentos in natura ricos em fibras e em alguns minerais, tais como os integrais.

Mas, afinal, o que é uma alimentação saudável ou adequada? Seria aquela que é suficiente? Suficiente em que sentido? Em quantidade? Em qualidade? São muitas as questões acerca desse assunto, as quais,

segundo Poulain (2004, p. 180), “encontram suas respostas apenas num espaço social dado”. Desde os tempos antigos, o homem sabe que a saúde e o bem-estar físico dependem da sua alimentação. Nos dias de hoje, convencionou-se o que se chama de “alimentação adequada”, cujas recomendações³ estão disponíveis no *Guia alimentar para a população brasileira: promovendo uma alimentação saudável*.

A concepção de Patterson (2008, p. 69) é que:

[...] se supera la idea tradicional de una alimentación adecuada en el sentido de aportar los nutrientes suficientes que aseguren la supervivencia de una persona, satisfacer sus necesidades metabólicas, y complacer placenteramente su sensación de hambre y bienestar. Hoy, además de lo expuesto y lo relativo a la seguridad alimentaria, el énfasis se acentúa en la potencialidad de los alimentos para la promoción de la salud, mejorar el bienestar y reducir el riesgo de enfermedades. Así el concepto de nutrición adecuada tiende a ser sustituido por el de nutrición óptima.

Por mais paradoxal que possa parecer, busca-se compreender que uma dieta/alimentação adequada não existe. O que existe são variados modelos alimentares (GARCIA, 2001), e o conceito de uma vida saudável não está vinculado estritamente à dieta/alimentação, mas a um modo de viver irremediavelmente ligado a hábitos culturais

³ “Diretrizes propostas pelo Guia Alimentar baseadas nas recomendações alimentares” - **Cereais, tubérculos e raízes:** 6 porções - Orientar o consumo de alimentos ricos em carboidratos complexos (amido), como cereais de preferência integrais, tubérculos e raízes, para garantir 45% a 65% da energia total diária de alimentação. **Frutas, legumes e verduras:** 3 porções - consumir pelo menos 400 g/dia de frutas, legumes e verduras. **Feijões e outros alimentos vegetais ricos em proteínas:** 1 porção - Orientar e estimular o consumo de feijão, que quando combinado com o arroz, na proporção de 1 parte de feijão para 2 partes de arroz, fornece uma fonte completa de proteínas para o ser humano. **Leite e derivados, carnes e ovos:** 3 porções de leite e derivados; 1 porção de carne e ovos - Orientar o consumo de carnes e peixes. já que são boas fontes de todos os aminoácidos essenciais. Orientar o consumo de leite como uma fonte importante de riboflavina (B2), principal fonte de cálcio na alimentação. **Gorduras, açúcares e sal:** 1 porção - Orientar quanto à diminuição/redução do consumo de gorduras, açúcares e sal (Max. de 5g/dia). **Água:** 2 l. Segundo as informações contidas no guia, este se configura por *conter as primeiras diretrizes alimentares oficiais para o Brasil e para os brasileiros*. Ele foi elaborado conforme a base dos alimentos do Brasil e fundamentado em sua cultura alimentar.

específicos. Os desafios atuais no âmbito do consumo alimentar não podem ser resolvidos apenas na determinação de recomendações alimentares e/ou nutricionais que preconizam o estímulo ao consumo de alimentos ditos “saudáveis”.

A garantia de condições para que a população exerça sua autonomia decisória e possa efetivamente optar por escolhas mais adequadas em relação à alimentação implica em se fazer reformulações tanto no âmbito da produção quanto no da comercialização de alimentos, sem se esquecer de repensar os valores sociais e a própria situação estrutural/conjuntural geradora de desigualdades que afetam diretamente o consumo alimentar, dadas as escolhas por alimentos que são mais acessíveis (no que se refere ao preço pago pelo produto), mas extremamente pobre em qualidade (no que se refere aos nutrientes). Para Oliveira e Thébaud-Mony (1997, p. 206):

[...] o consumo alimentar não pode ser explicado apenas pela lógica da produção ou pela lógica das necessidades nutricionais. O tema se torna cada vez mais complexo, exigindo estudos sobre as relações que se estabelecem entre os vários membros que compõem a cadeia alimentar: produtores agrícolas, industriais, comerciantes e consumidores, além do papel do Estado no centro da contradição entre o sistema produtivo e a saúde pública [...] requer ainda a análise do conjunto de fatores que tem determinado as mudanças e a diversificação dos hábitos alimentares, ao longo do tempo, segundo as especificidades de cada país ou região.

Dessa forma, é preciso pensar que o direito humano e fundamental à alimentação adequada precisa ser compreendido como um produto cultural, isto é, como algo que surge em uma determinada realidade, fruto de um conjunto de relações sociais. Ao designar o DHAA como um produto cultural, utiliza-se como referência a proposta de uma releitura crítica dos direitos humanos, afastando a possibilidade de que “os direitos humanos surjam de alguma esfera moral incondicionada que se situa em algum lugar do interior da pessoa, mas de uma determinada e

específica forma de reação diante de um entorno, também, determinado e específico” (HERRERA FLORES, 2009, p. 95).

O reconhecimento desse direito, seja no plano internacional ou nacional, requer uma compreensão do sistema social, político e econômico dominante para suscitar novos caminhos para o processo de tomada de decisões que configura o(s) modelo(s) de segurança alimentar e nutricional a ser(em) adotado(s) por cada país ou região. A alimentação é parte vital para a existência digna da população e, por isso, em seu núcleo se incluem as discussões referentes ao acesso e à suficiência de um país na geração de alimentos. Assim, propõe-se que a abordagem do DHAA considere a inter-relação existente entre os espaços global e local para formar um conceito normativo amplo e maleável, de modo a contemplar as diferentes formas de acesso, comercialização e produção de alimentos.

2 A violação do DHAA como um processo histórico

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO (2013, *on-line*), o direito à alimentação ainda está “ausente da vida de 963 milhões de pessoas ao redor do mundo”; destes, 53 milhões pertencem aos continentes da América Latina e do Caribe. Esses dados construídos pela entidade por vezes entram em contradição quando se analisa de modo mais aprofundado a realidade de cada país. Os dados dos países apontam realidade mais grave do que aqueles apresentados pela FAO.

Impossível tratar desse tema e não fazer menção aos referenciais teóricos desenvolvidos por Josué de Castro, ainda nos anos de 1930 e 1940, sobre a relação entre desenvolvimento, subdesenvolvimento e a fome concretamente existente no mundo. Para ele:

[...] o desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas, que acompanham inevitavelmente as transformações tecnológicas do contorno natural. O conceito de desenvolvimento não é meramente quantitativo, mas compreende os aspectos qualitativos dos grupos

humanos a que concerne. Crescer é uma coisa; desenvolver, outra. Crescer é, em linhas gerais, fácil. Desenvolver equilibradamente, difícil. Tão difícil que nenhum país do mundo conseguiu ainda. Desta perspectiva, o mundo todo continua mais ou menos subdesenvolvido. (CASTRO, 2003, p. 136, 137-140).

Desse modo, compreende-se a fome como uma consequência do desenvolvimento e do subdesenvolvimento dos países, sendo o segundo um produto do primeiro⁴. Já a fome endêmica pode traduzida como um processo igualmente complexo e socialmente determinado, e são partes desse subdesenvolvimento concebido por esse autor como “um tipo de poluição humana localizado em alguns setores abusivamente explorados pelas grandes potências industriais do mundo” (CASTRO, 2003, p. 137).

Ao evidenciar um paradoxo acerca desse fenômeno, afirma que a fome na Índia, no Peru, em São Domingos ou no Nordeste do Brasil, embora apareça como manifestação local de zonas subdesenvolvidas, exprime formas paradoxais de doenças da civilização, na medida em que são o produto indireto do crescimento econômico desequilibrado, da mesma forma que são também indiretamente produzidas por ele as doenças cardiovasculares e degenerativas.

Ainda em 1946, a clássica obra desse autor, *Geografia da Fome*, traz o primeiro mapeamento sobre a disponibilidade e o acesso aos alimentos – de norte a sul do Brasil –, configurando o que hoje conhecemos como “mapa da fome”, passando a ser considerado o marco histórico do debate para esse problema mundial. A contribuição desse autor para a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, bem como para a construção de indicadores, é essencial, pois a partir das suas “descobertas” foi possível relacionar o não acesso a uma alimentação adequada com outras variáveis, desde a concepção

⁴ O capitalismo produz ao mesmo tempo o desenvolvimento e o sub-desenvolvimento, onde este é condição para a existência daquele, como dizia André Gunder Frank, em *A agricultura brasileira* (1971).

de saúde (individual e coletiva) até a concepção de desenvolvimento social. Esse autor evidencia que

[...] existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que pode também conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas consequências sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo. (CASTRO, 2005, p. 77).

A partir das informações obtidas mediante análises de consumo alimentar e outras estratégias metodológicas, em *Geografia da Fome*, o autor constatou que, para as regiões Sul e Sudeste do Brasil, a carência de nutrientes específicos designava o que ele denominou de “fome oculta”. Essa expressão, introduzida por Castro (2005), trouxe o debate sobre a qualidade da alimentação à qual parte dos brasileiros tinha acesso naquela época, e de como ela deveria se basear não só nos aspectos quantitativos, mas também qualitativos, já que mesmo as crianças com alto padrão de consumo muitas vezes se alimentam de produtos “ocos”, deficientes em vitaminas, minerais e fibras.

Depois de problematizar acerca do consumo de alimentos e de sua estreita relação com o estado nutricional, Castro (2005) trouxe para o debate o tema da fome como questão política e social, publicando a obra *Geopolítica da Fome*. Batista Filho (2003) afirma que, após as publicações de *Geografia da Fome* e *Geopolítica da Fome*, as ideias de Josué de Castro foram fundamentais para a instituição do salário mínimo, estabelecendo uma cesta de 12 alimentos que comprometeria 50% da estimativa salarial e atenderia a 100% das recomendações de calorias, proteínas, sais minerais e vitaminas. Esse fato demonstra o quanto o Estado pode (ou não) intervir tomando por base resultados de estudos e pesquisas que, mediante a construção/análise de indicadores, apresentam determinadas realidades, em determinados campos específicos.

3 A concepção do DHAA: oportunidades e desafios em relação aos tratados internacionais e às práticas nacionais

Pode-se dizer que o Brasil segue em consonância com a obrigação de concretizar o DHAA em virtude, principalmente, da necessidade de cumprir com os tratados internacionais que correspondem aos direitos humanos. Nesse sentido, segue na busca por adotar medidas eficazes para fazer valer o DHAA. Contudo, é fundamental reforçar que é absolutamente necessário desenvolver sistemas alimentares que permitam cumprir com eficácia e eficiência as atividades propostas frente ao desafio imposto: garantir uma alimentação adequada em quantidade e de qualidade a toda população brasileira.

A universalização do DHAA permanece sendo, portanto, a grande meta da humanidade a ser atingida no século XXI. A busca pela sua concretização deve mover ideológica, política e praticamente todos os seres humanos não corrompidos pela lógica do capital. Trata-se, portanto, de reconhecer o pluralismo das sociedades do globo sem deixar de lado o caráter universal dos direitos humanos, a fim de extrair padrões comuns que possam servir de referência para a legitimação e eficácia do DHAA.

Nesse caminho, afirma-se que algumas conquistas merecem ser destacadas, segundo documento anteriormente citado, como:

- 1) Convenção Americana de Direitos Humanos (1969);
- 2) Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, ou simplesmente “Protocolo de São Salvador”;
- 3) Conferência Mundial da Alimentação (1974);
- 4) Conferência Internacional sobre Nutrição (1992);
- 5) Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993);
- 6) Cúpula Mundial da Alimentação (1996);

- 7) Cúpula do Milênio (2000);
- 8) Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco anos depois (2002);
- 9) Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (2004);
- 10) Conferência de Alto Nível sobre a Segurança Alimentar Mundial: os desafios das mudanças climáticas e da bioenergia (2008);
- 11) Declaração de Quito sobre a Exigibilidade e Realização dos DESC na América Latina (1998); Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar (Havana, 2001) e
- 12) Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar e Nutricional (2009).

Além disso, vale citar ainda as convenções internacionais específicas que regem alguns dos princípios do DHAA, tais como:

- a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), ratificada pelo Brasil em 1984, garante à mulher assistência apropriada e uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento;
- b) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), ratificada em 1990, define a importância do direito à alimentação no combate a doenças e à desnutrição. Destaca-se a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada em 2003 pelo Brasil, a qual representa um avanço no reconhecimento do direito à diferença e à participação livre e informada de todos os povos e comunidades tradicionais, o que traz para a discussão do DHAA a necessidade de reconhecimento das práticas desses povos e comunidades e sua contribuição para a concretização de outros padrões de segurança alimentar e nutricional.

Nessas convenções internacionais, evidencia-se uma série de oportunidades que tanto o Estado quanto a sociedade civil e os movimentos sociais podem se valer para a concretização do DHAA, partindo de uma compreensão equitativa da noção dos direitos humanos.

Já no que diz respeito aos desafios, sob pena de algumas críticas acerca da concepção do que a palavra “desafio” aqui impõe, admite-se que o modelo vigente de produção de alimentos se apresenta como um importante obstáculo na concepção do DHAA. Na perspectiva da produção de alimentos, é importante desmistificar que somente a produção em larga escala (ou *commodities*) é capaz de suprir as demandas da sociedade por alimentos em quantidade e qualidade. Na verdade, sugere-se que a adesão a um projeto de sustentabilidade que respeite a natureza e seja voltado à produção de alimentos saudáveis e adequados poderá trazer resultados positivos na concretização do DHAA. Bezerra (2009), por sua vez, ressalta a necessidade de pensar esse projeto como algo que aconteça de forma gradual, tendo em vista a impossibilidade do modelo de produção voltado à monocultura se transformar repentinamente numa produção sustentável.

Os fundamentos da agroecologia, por exemplo, vêm consolidando a noção de sustentabilidade tanto no que concerne à soberania quanto à segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, as dimensões econômica, política, ética, social, ambiental, cultural e, no fim desta reflexão, o modelo de consumo alimentar devem ser considerados de modo a garantir sua adoção como projeto político. Pensar na produção de alimentos que priorize os princípios da saúde – seja de quem produz, seja de quem consome – é fundamental, sobretudo ao se levar em conta a compreensão do que vem a ser DHAA. A tese em questão traz a abordagem da agroecologia não como a questão central, mas como um tema que merece destaque, considerando o contexto econômico e social.

Ao se analisar as condições geográficas e históricas, bem como o processo de determinação social do fenômeno da fome endêmica nos continentes da América Latina e do Caribe, esse fenômeno não pode

ser admitido como algo “natural”, e sim como um dos males graves que atinge grande parte dos povos dessa região, consequência do capitalismo imperialista, por um lado, e subdesenvolvido e dominado, por outro.

Apesar de ser uma região com uma das maiores riquezas do mundo em termos de clima, solo, produtividade agrícola e animal – inclusive ressignificando tais práticas produtivas a modelos sustentáveis –, sem se esquecer das riquezas minerais, a economia agrícola dos países latino-americanos não tem o seu foco na produção de alimentos com vistas a garantir o DHAA, mas na produção de mercadoria, principalmente entre aqueles que detêm os meios de produção. A situação da agricultura presa à lógica da produção mercantil nunca pode esquecer essa regra básica: quem define o que e como produzir é o mercado. Este, sim, sob a forma dos monopólios econômicos, tecnológicos e comerciais, dita as regras da produção. Se isso implica em fome ou na ausência dela, não tem a menor importância. O que importa é assegurar o lucro e, conseqüentemente, o crescimento dos monopólios. É essa lei geral de funcionamento que se instala e fortalece a violação do DHAA.

Em todo caso, observa-se que, historicamente, as relações que se estabelecem entre a produção e o consumo são potencialmente determinadas por fatores de ordem econômica. Contudo, desconsiderar demais fatores, como os sociais, culturais, nutricionais – que por sua vez revelam as várias dimensões em torno das necessidades dos consumidores – é absolutamente inadequado.

Conclusão

De fato, admite-se que, no contexto latino-americano, o Brasil possui certo respaldo, devido, sobretudo, aos esforços empreendidos no âmbito da inclusão do DHAA em sua Constituição. A espera de 7 anos, após longos debates em distintas comissões acerca do tema – já que se tratava de uma emenda constitucional, o que legitima essa reivindicação –, o Congresso Brasileiro aprovou o Projeto de Emenda Constitucional nº 047/2003.

Claramente, a Constituição Federal, em seu art. 6º, estabelece o seguinte: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição.” Tal incorporação confere ao DHAA um importante valor jurídico e político, já que o assenta e o protege das alterações recorrentes em termos de Governo e reafirma a obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, prover e realizar/viabilizar o DHAA.

Pode-se dizer, portanto, que existe uma referência direta de que tanto a produção quanto o consumo de alimentos produzidos sob a égide da sustentabilidade podem também contribuir para a compreensão, exigibilidade e efetividade do que vem a ser o DHAA, o qual preconiza que uma alimentação adequada é aquela que não traz riscos nem favorece o surgimento de doenças, como é o caso do consumo de alimentos com alto teor de resíduos de agrotóxicos. É fundamental considerar que a produção e o consumo de alimentos com base na sustentabilidade estimulam relações sociais de respeito, solidariedade e responsabilidade para com a saúde, cuja concepção deve extrapolar a relação homem-natureza. Desse modo, convém ressaltar que a sociedade como um todo possui um relevante papel na concretização do DHAA.

A existência de normativas (em nível internacional ou nacional) não garante por si só a sua exigibilidade. De modo geral, a exigibilidade dos direitos humanos tem como base legal as declarações e tratados internacionais de direitos humanos negociados entre todos os povos e ratificados por inúmeros Estados. Além disso, a exigibilidade já está fundamentada na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, muitas ações desenvolvidas, acordos internacionais, ou mesmo execuções de projetos locais chegam a materializar distintas formas de violação do DHAA. Certamente, tais violações precisam ser freadas ou mesmo proibidas, a fim de que tenhamos a concepção e, mais que isso, a devida ação de efetivação desse direito. Assim, a existência de legislações nacionais e pactos/convenções internacionais não basta para a efetividade do DHAA.

É preciso recordar que o caráter fetichista dos direitos humanos revela uma dupla face que não se esgota no seu reconhecimento e ingresso no sistema jurídico positivado. A busca por efetividade, legitimação e eficácia dos direitos humanos é complexa e multicultural, ou seja, deve-se procurar entender que seu objetivo transcende os limites daquilo que é considerado direito humano para uma dada sociedade, procurando resgatar quais são os meios para efetivar a proteção à dignidade humana em cada realidade histórica/cultural.

No contexto do DHAA, portanto, sua discussão não pode ficar restrita ao campo da legalidade. Ela deve se encontrar refletida no conjunto das políticas públicas que incentivam a produção, distribuição e comercialização de alimentos. Como direito humano, ressalta-se a necessidade de conhecimento e informação ao consumidor, a fim de que ele possa conscientemente realizar suas escolhas. Assim, há que se valer de sua consagração como direito fundamental expresso na Constituição – mas sem esquecer de que o DHAA como produto cultural não se esgota na normatividade –, aproximando as dimensões política, econômica e ambiental da vida em sociedade para distinguir entre as estratégias de sua efetivação aquelas que permitem padrões efetivos de segurança alimentar e nutricional e aquelas que impedem a possibilidade de lutar por uma alimentação digna.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, v.9, n.851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Limites de atuação do poder judiciário, RMS 24699, União versus Bernardo Rosenberg, Relator Min. Eros Roberto Grau. **Diário de Justiça**, Brasília, 24 mar. p. 36. 2006.

CHAVES, Niltonci B. **Do centro comércio e indústria ao selo social**. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2008.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O judiciário frente à divisão de poderes: um princípio em decadência? **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 13-21, 1994.

KRELL, Andréas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1992.

Recebido em: 06/11/13

Aprovado em: 09/10/14