

Direito Humano à Alimentação Adequada e Participação Social¹

"Viver é muito perigoso...Querer o bem com demais força, de incerto jeito, pode já estar sendo se querendo o mal, por principiar. Esse homens! todos puxavam o mundo para si, para concertar consertado. Mas cada um só vê e entende as coisas dum seu modo"

Grande Sertão: Veredas.

Guimarães Rosa

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é reconhecido em diversas normas internacionais, especialmente no Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Nos termos do Comentário Geral n. 12, documento elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que define esse direito humano e traz estratégias para sua realização, existem duas dimensões indivisíveis desse direito: o direito à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome.

Apesar de estar previsto em tratados internacionais e nas normas vigentes em muitos países, há um fosso entre a previsão legal e a realidade. Em 2005, segundo dados da FAO, 852 milhões de pessoas sofriam de fome crônica (90% crônica e 10% gravemente desnutridas) nos países em desenvolvimento. Em 2008 a FAO divulgou novos dados informando que esse contingente atingiu 923 milhões de pessoas, ou seja, 71 milhões a mais do que em 2005.

A fome mundial está concentrada em países da Ásia e do Pacífico (642 milhões de pessoas), na África Subsaariana (265 milhões), América Latina e Caribe (53 milhões), no Leste Europeu e no norte da África (42 milhões).

Na América Latina a pobreza afeta cerca de 182 milhões de pessoas, o que significa 33,2% da população, e a indigência (tomando em conta apenas o fator renda, isto é o recebimento de até U\$ 1 por dia) passou de 68 milhões para 71 milhões de pessoas nos últimos anos².

¹ Artigo elaborado por Valéria Torres Amaral Burity, Advogada e Consultora em Direitos Humanos. Vice-presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e Felipe Iñiguez, Coordenador do Movimento Agroecológico de América Latina e Caribe (MAELA).

² Dados informados pelo Secretário Nacional da FIAN, Enéias da Rosa, Brasil durante o Seminário Internacional de Exigibilidade do DHAA realizado no Brasil em outubro de 2009.

O combate à fome é imperativo e deve ser uma prioridade para qualquer governo que tenha compromisso com a dignidade humana. Além de ser um compromisso político e moral, o combate à fome é uma obrigação legal e os que não cumprem essa obrigação devem ser responsabilizados, sob pena de negação do princípio do Estado Democrático de Direito.

Por ser o direito de estar livre da fome uma dimensão do direito humano à alimentação adequada, o combate à fome deve se dar com base nos princípios e perspectiva de direitos humanos.

A perspectiva de direitos humanos, em relação ao DHAA, implica conciliar ações de provimento de direitos, ou assistenciais (nunca assistencialistas), com ações estruturantes. Dessa maneira, a garantia do direito humano à alimentação adequada começa com a luta contra a fome, mas não deve - e não pode - se limitar a essa dimensão. A alimentação para o ser humano deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã. É fundamental, para erradicação da fome, que suas causas estruturantes sejam superadas. Nesse sentido, a garantia de uma distribuição mais justa dos recursos produtivos como terra urbana e rural, território e renda, o acesso aos recursos genéticos, a garantia da biodiversidade, a prestação adequada de serviços públicos necessários para viver dignamente no meio rural e urbano e o acesso a outros direitos fundamentais são elementos imprescindíveis para uma ação compromissada de combate à fome e garantia do DHAA.

Cabe ainda ressaltar que, na perspectiva da promoção dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito). É fundamental que práticas que promovam o DHAA considerem os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem ações paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias e não gerem novas violações de direitos. A partir daí duas considerações devem ser feitas. A primeira é que as tecnologias e modos de produção de alimentos que não levam em consideração as violações de direitos que podem causar, não podem ser concebidos como forma de garantia de direitos. Não importa o número de pessoas que essas tecnologias e modos de produção afetem negativamente, pois “a negação da dignidade humana deprecia o valor de qualquer causa que necessite dessa afirmação

para afirmar a si mesma. E o sofrimento de uma única criança deprecia esse valor de forma tão radical e completa como o sofrimento de milhões.”³.

A propósito, é importante enfatizar que embora a agricultura industrial gere enormes quantidades de alimentos, não tem sido capaz de eliminar a pobreza, a fome e má-nutrição e não se mostra como um caminho sustentável, vez que tem destruído recursos naturais que são a base para a sobrevivência humana e está ameaçando a segurança da água, a segurança energética e climática do planeta. Os instrumentos tecnológicos simplistas, incluindo os cultivos transgênicos, não reduzirão nem a fome, nem a pobreza e poderão afetar ainda mais o meio ambiente e agravar as desigualdades econômicas e sociais, pois a influência das corporações agroindustriais sobre políticas públicas e sobre as políticas globais de comércio tem acentuado os problemas que enfrentam os países mais pobres e os pequenos produtores.

De outro lado, a agroecologia⁴, como uma relação integral das sociedades com o cultivo sustentável de alimentos saudáveis, seguros e soberanos, vem demonstrando que é uma resposta frente às graves crises econômica, ambiental e social causadas pela industrialização da produção de alimentos e o monopólio das transacionais na comercialização dos mesmos. Como demonstra o estudo IAASTD⁵ da FAO é preciso mudar radicalmente o modelo agrícola imposto, pois são milhões de camponeses, indígenas e agricultores familiares que continuam alimentando nossos continentes, apesar da exclusão e destruição dos saberes rurais existentes, essa mudança é imperativa para garantia do DHAA.

³ BAUMAN, Zigmunt. **Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004. Pg. 103

⁴ A agroecologia reconhece o ser humano como uma espécie que tem sido e seguirá sendo chave na estruturação dos ecossistemas, vez que depende dos mesmos. Valora o conhecimento profundo acumulado no manejo tradicional da terra. Aprecia a diversidade biológica presente nas terras bem manejadas e o papel destas terras como corredores biológicos e zonas de amortecimento. Reconhece, ainda, que a produtividade agrícola e bem estar das comunidades rurais dependem dos serviços ambientais que garantem a diversidade biológica. Com essa visão, a sociedade rural e a diversidade biológica são mutuamente dependentes e ambas estão ameaçadas pelas estruturas dos mercados internacionais, as mudanças climáticas, a migração, a corrupção e a falta de investimento no campo. Estes reconhecimentos abrem espaços para alianças estratégicas entre camponeses, conservacionistas e agroecólogos frente aos desafios que tem em comum.

⁵ A avaliação internacional sobre a agricultura, IAASTD, foi um esforço internacional para avaliar o estado atual da agricultura e repensar o papel dos conhecimentos científicos e da tecnologia frente à fome, à pobreza e à degradação ambiental (IAASTD, 2009 a, b). Foi similar em sua estrutura e processo ao do Painel Intergovernamental sobre o Cambio Climático IPCC mas com a participação da sociedade civil como autores do documento e como tomadores de decisões.

A segunda consideração sobre o princípio da coerência entre meios e fins é a importância da participação para garantia do DHAA, qualquer ação que vise garantir esse direito, deve se dar de forma participativa, como exposto nas Diretrizes Voluntárias para realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional⁶.

A garantia do DHAA relaciona-se com a capacidade de superar as dificuldades de acesso ao alimento adequado. Dessa forma, cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar com dignidade na medida em que forem superadas as dificuldades da realidade específica que lhes cerca, e, somente os sujeitos de direito, afetados pela fome ou pela incapacidade de se alimentar adequadamente, podem falar sobre a sua realidade. Essa, como ressalta Boff, é a “primeira manifestação de poder dos oprimidos” que “recuperam a fala e gritam seus direitos (...) É pela fala e pela ação comunicativa que os seres humanos engendram a sociedade, constroem seus consensos e mantêm sob permanente controle os mecanismos de gerenciamento e de poder”⁷. Surge daí a imensa relevância da participação para garantia dos direitos humanos.

Considerando que, como afirma o Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação “os pequenos produtores de alimentos independentes ou os assalariados agrícolas que trabalham no setor estruturado ou informal representam mais da metade do bilhão de pessoas que padecem com a fome”⁸, é fundamental, para os governos realmente comprometidos com a erradicação da fome, garantir canais de participação efetivos para esse grupo.

O princípio da participação mantém ligação estreita com a exigibilidade de direitos humanos, que é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, perante os órgãos públicos competentes (administrativos, políticos ou jurisdicionais), para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. No

⁶ FAO **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar Nacional**. FAO, Roma, 2004. Traduzida e editada pela ABRANDH.

Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf>

⁷ BOFF, Leonardo. **Comentário ao artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos**
Disponível em:

<http://74.125.93.132/search?q=cache:http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/coment/19.htm>.

⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter. La agroindustria y el derecho a la alimentación. 22.12.2009. Documento original em inglês. Disponible em español no site: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33_agribusiness_es.pdf

conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder

Além do princípio da participação, o princípio do empoderamento, da prestação de contas, da não discriminação, dignidade humana e justiça social são fundamentais para o enfoque de direitos.

Apesar do reconhecimento do DHAA e do direito de participação alguns obstáculos se põem para o seu exercício efetivo. Esses obstáculos surgem de valores que permitem e promovem a perpetuação da injustiça social, econômica e ambiental, valores da sociedade que estão refletidos no Estado. Durante o seminário “Os sentidos da democracia e da participação” Marilena Chauí destacou alguns desses valores ou traços da sociedade brasileira que são obstáculos “locais” para democracia e para a realização de direitos⁹, alguns desses obstáculos são comuns para a grande parte dos países da América Latina:

- a) A sociedade é estruturada a partir de relações familiares de mando e obediência, há uma recusa em operar o princípio da igualdade formal e uma dificuldade ainda maior em garantir a igualdade real. As diferenças são vistas como desigualdades e consideradas como inferioridades (mulheres, índios, quilombolas, ciganos, populações empobrecidas são percebidos como inferiores). Disso resulta a naturalização das desigualdades econômicas e sociais, das diferenças étnicas, religiosas e de gênero e, ainda, a naturalização das formas mais ou menos explícitas de violência, porque os inferiores devem obedecer aos superiores. “Essas condições sociais determinam relações políticas verticais, que se realizam sob a forma do favor, da clientela ou da tutela, bloqueando tanto a prática da representação, como da participação”;
- b) A persistência de formas de opressão social e econômica, que gera privilégio para uma pequena parte da sociedade e oprime um grande número de pessoas; Nesse contexto, as leis parecem não ter efetividade para transformar ou superar injustiças e grande parte dos representantes dos poderes públicos é vista como representante dos poderes das oligarquias. Isso gera um problema democrático tanto em relação à representação como em relação à participação. Como também

⁹ CHAUI, Marilena. *Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos à sua concretização*. Disponível em: http://www.polis.org.br/seminario/para_coloquio_polis.htm

exposto por Boaventura (2007), os representantes não se sentem representados e, por isso, se abstém da participação, porque desacreditam nos resultados dos processos políticos;

- c) Indistinção entre o público e o privado, os fundos públicos não são vistos efetivamente como bens comuns e práticas patrimonialistas são naturalizadas;
- d) Existência de formas de impedir o trabalho dos conflitos e contradições sociais, econômicas e políticas. Uma vez que a naturalização da desigualdade e da violência permite a imagem de uma sociedade pacífica, a luta direta da sociedade civil por direitos muitas vezes é criminalizada, por ameaçar a “ordem” que existe.
- e) Predominância da “informação de mão-única, veiculada pelos meios de comunicação de massa, que universalizam para todas as classes sociais os interesses e privilégio das classes dominantes”.

Esses obstáculos “são resultado de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. Nestes casos, só a radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram aliados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação pode romper o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia”¹⁰.

No Brasil, desde 2005, com a proposta de radicalização da democracia e reforma do sistema político do país, um conjunto de redes, movimentos e fóruns da sociedade civil construíram a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político¹¹. A proposta está estruturada em cinco eixos, a saber:

- Fortalecimento da democracia direta
- Fortalecimento da democracia participativa
- Aprimoramento da democracia representativa
- Democratização da comunicação e informação
- Democratização e transparência do poder judiciário

¹⁰ FLEURY, SONIA. Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação.

¹¹ Ver o site www.reformapolitica.org.br

Em relação aos três primeiros eixos, algumas propostas para fortalecer a democracia direta são a regulamentação e a ampliação de mecanismos de participação direta, como referendos e plebiscitos e a utilização desses instrumentos para o controle dos acordos internacionais. Como propostas para o fortalecimento da democracia participativa destaca-se a garantia de participação na definição de pautas do Parlamento, a criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento, acesso universal às informações orçamentárias e criação de mecanismos de diálogos e de interlocução dos diferentes espaços de participação e controle social. E, no campo de aprimoramento da democracia representativa dentre as propostas apresentadas estão a de garantir financiamento público exclusivo de campanhas, fim das votações secretas nos legislativos e o fim do sigilo bancário, patrimonial e fiscal dos parlamentares.

Essa mobilização, que é um exemplo de participação não institucional que pode influir nas formas de participação institucionais, é fundamental para garantir a incidência na vida política dos países e as propostas apresentadas poderiam ser adaptadas, de acordo com a realidade de cada país, e replicadas a nível regional. Por exemplo, em relação ao tema específico da soberania e segurança alimentar, na América Latina e Caribe, região portadora de um rico patrimônio em recursos naturais e exportadora de alimentos, é fundamental e imprescindível que sejam criados e fortalecidos mecanismos de participação (representativos e diretos) relativos a temas econômicos, políticos e sociais que tenham impacto, positivo ou negativo, sobre a fome e o DHAA. Também é fundamental que agricultores e agricultoras familiares, indígenas, populações tradicionais e populações empobrecidas tenham condições concretas de participação nesses canais, pois os processos de integração devem ter como pauta a garantia de direitos e não podem gerar, contribuir para a manutenção ou agravar assimetrias, vez que há diversos tratados internacionais que determinam a dignidade humana como valor primordial das relações internacionais.

Em relação ao tema da exigibilidade do DHAA, também é importante que sejam criados e fortalecidos mecanismos de exigibilidade administrativos, quase judiciais e judiciais, em âmbito nacional e regional. A adoção de leis, elaboradas também de forma participativa, que promovam o DHAA e garantam sua exigibilidade é outra medida importante. Nesse sentido, todos os países da América Latina deveriam aderir ao

Protocolo Facultativo do PIDESC que amplia a possibilidade de exigibilidade desse direito.

Além disso, é fundamental que os agentes públicos, em seus países e nos blocos de integração, tenham um profundo compromisso em garantir que as graves desigualdades sociais e econômicas que afetam a região sejam superadas e que direitos humanos sejam garantidos. Caso não haja esse compromisso, é legítimo que a sociedade se mobilize para resistir, contestar e pressionar o Estado. A mobilização social é um mecanismo imprescindível para a luta por direitos e pelo direito de não sofrer fome. Por essa razão, é fundamental que haja um esforço de todos os parlamentares em criarem normas que proíbam a criminalização dos movimentos sociais.

A experiência brasileira demonstra que mesmo com a existência de canais de participação inovadores, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que contam com a presença de atores plurais da sociedade civil a exemplo do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, o que trouxe resultados positivos na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, a maioria das questões estruturantes para a superação da fome e garantia do direito humano à alimentação adequada não se resolve nesses espaços.

Por essa razão, é fundamental que a participação não se limite aos canais institucionais, e que seja reforçada através das ações diretas de movimentos sociais que contestam os valores, ações e omissões que causam violações aos direitos humanos, incluindo o direito de estar livre da fome.

A exigência de direitos e a participação não pode se limitar aos canais institucionais e deve se dar nas duas vias: através do uso de instrumentos institucionalizados (Conselhos, Conferências, Audiências, partidos políticos etc.) e através da mobilização e ação direta da sociedade civil. E essa participação deve ser garantida local, nacional, regional e internacionalmente.

Como afirma Maria Victoria Benevides¹²: “A expansão da cidadania social implica, além de uma ação efetiva dos poderes públicos e da pressão popular, num tipo de mudança cultural, no sentido de mexer com o que está mais enraizado nas mentalidades marcadas por preconceitos, por discriminação, pela não aceitação dos direitos de todos, pela não aceitação da diferença. Trata-se, portanto, de uma mudança cultural (...) pois implica a derrocada de valores e costumes arraigados entre nós (...) que significou exatamente a violação de todos os princípios de respeito à dignidade da pessoa humana, a começar pelo direito à vida...”

Bibliografia Consultada

BAUMAN, Zigmunt. **Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU, “Comentário Geral nº 12”, 1999 in: VALENTE, F. L. S, **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. Cortez Editora, São Paulo, 2002.

EIDE, A. **Right to Adequate Food as a Human Right, Human Rights Study Series No.1**, United Nations publication (Sales No.E.89.XIV 2), United Nations, New York, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Internet

BENEVIDES, Maria Victoria. **A questão social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. Disponível em:

<http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>

BOFF, Leonardo. **Comentário ao artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em:

<http://74.125.93.132/search?q=cache:http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/coment/19.htm>.

¹² Benevides, Maria Victoria. **A questão social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. Disponível em: <http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>

CHAUÍ, Marilena. *Considerações sobre a democracia e alguns dos obstáculos à sua concretização*. Disponível em: www.polis.org.br/seminario/para_coloquio_polis.htm

FAO **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar Nacional**. FAO, Roma, 2004. Traduzida e editada pela ABRANDH.

Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf>

FLEURY, SONIA. **Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação**. 2003. Disponível em:

<http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=36>.

PLATAFORMA DE MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL. **Construindo a Plataforma de Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil**. 2009. Disponível em: www.reformapolitica.org.br

SCHUTTER, Olivier de. La agroindustria y el derecho a la alimentación. Documento original em inglês. Disponível em espanhol no site: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33_agribusiness_es.pdf