

1

Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, constitui um marco na história da humanidade, que já conta mais de sessenta anos e documenta o desejo de respeitar a dignidade do ser humano e as relações amistosas entre as nações por parte, ao menos, dos países seus signatários.

Porém, mesmo sendo direitos inalienáveis, ou seja: “... que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica” (Burity *et al.*, 2010, p. 35), em pleno século XXI, podemos constatar que o direito mais elementar do ser humano, que é o que lhe garante a vida — o direito humano à alimentação— ainda não é respeitado. Um bilhão de pessoas passam fome no mundo, conforme declarou o relatório da FAO, a agência da ONU para a Agricultura e a Alimentação, divulgado por vários jornais do mundo, em novembro de 2009, e confirmado pela ampla campanha “*1billionhungry*”, desencadeada no Brasil pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU), em parceria com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em junho de 2010.

Como educadora e como cidadã amazônida, percebo a necessidade de aprofundarmos o estudo e o conhecimento sobre o direito humano à alimentação adequada e sua aplicação em políticas públicas, como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional, conforme preconiza a Lei 11.346 de 15/09/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Anexo I, p. 131), e assim poder garantir a efetividade dos direitos humanos, a dignidade das pessoas e mitigar incontáveis problemas sociais. O presente estudo nasceu das minhas inquietações cotidianas, ao constatar a prática crescente de substituição de alimentos tradicionais da cultura alimentar do Amazonas por produtos importados de outras áreas do Brasil.

Estes produtos, por razões logísticas, chegam à região em condições pouco recomendáveis para o consumo humano, ameaçando a segurança alimentar local. Além disso, e como consequência destas novas práticas, certos alimentos regionais vem tendo o seu consumo diminuído e, como decorrência

ainda mais grave do ponto-de-vista nutricional, cultural e ambiental, o seu plantio vem sendo sistematicamente abandonado. O que se observa, portanto, é uma mudança de prática alimentar que caminha na contramão dos conceitos preconizados pela Losan.

No contexto das minhas experiências como profissional e militante na luta pela defesa do direito humano a alimentação adequada no estado do Amazonas, destaco uma vivência ocorrida ao visitar um município do interior do estado, durante um período de campanha eleitoral municipal. As reflexões que este evento suscitou permitiram-me compreender a concretude de alguns dos conceitos preconizados na Losan, particularmente no que tange à regionalização da alimentação. Fiquei hospedada em uma casa na praça central da cidade. Acordei ainda de madrugada com um ruído que vinha da rua, que era um misto de crianças brincando com uma concentração de adultos conversando. Inquieta, dirigi-me à janela da frente da casa para saber do que se tratava aquela aglomeração tão matutina. Surpreendi-me com uma longa fila que circundava a praça. Logo fiquei sabendo que a fila era para pegar pão (feito de trigo), pois certo candidato político, que era também o dono da padaria do local, decidiu doar um pão por pessoa ao amanhecer. Esta era a razão para que as famílias acordassem muito cedo e levassem seus filhos pequenos para receber a doação.

Naquela manhã fiz questão de ir ao mercado municipal, que se localizava na mesma praça. Lá eu constatei que o mercado oferecia: macaxeira; dois tipos de cará; banana pacovã; goma; beiju; farinha de tapioca, e tapioca: os alimentos tradicionais do café-da-manhã amazônida. Paradoxalmente, este cardápio de café-da-manhã —que se encontrava em pleno processo de substituição pelo pão de trigo— é explorado pelo turismo na cidade de Manaus como “café regional” e foi o que tivemos naquele dia como desjejum à mesa da casa da família pela qual eu fora hospedada.

A macaxeira ou mandioca, como é conhecida em outras regiões do Brasil, é uma das principais culturas de subsistência do Estado do Amazonas. Em toda casa de ribeirinho tem uma roça de mandioca, da qual, além de se produzir a farinha também é extraída a goma, ou fécula de mandioca, com a qual é feita a tapioca e os beijos para a alimentação básica dos amazônidas. É bom lembrar que atualmente nos mercados e feiras de Manaus, vende-se uma goma importada do longínquo Estado do Paraná. É igualmente relevante salientar que a mandioca é constantemente recomendada em cardápios e dietas

alimentares compostos com produtos de outras regiões, que muitas das vezes, o amazônida nem conhece.

Lembro-me de uma ocasião, em um curso de nutrição do qual participei, que uma aluna, após ser questionada sobre como propor uma recomendação de dieta alimentar para uma população indígena amazônida com alimentos do cotidiano, perguntou-me se não haveria um supermercado por perto.

Será que isto apenas reflete um desconhecimento do que a natureza nos oferece e/ou possibilita cultivar como alimento? Ou será que equívocos como este ocorrem porque há um predomínio de outras lógicas no mercado, impondo novas formas de alimentação?

Em 1946 Josué de Castro (1980), em seu livro **Geografia da fome**, classificou a Amazônia como uma área de fome e, para sustentar seu argumento, reproduziu uma citação de um trabalho apresentado por Araújo Lima no Primeiro Congresso Médico Amazônico em 1939, cujo tema era “O problema alimentar na Amazônia”. Esta citação serve de epígrafe deste trabalho, pois encarna a percepção sobre alimentação e nutricional que desejamos abordar. Àquela época afirmava-se que o amazônida era “empobrecido pela alimentação e agredido pelas enfermidades espoliadoras”, uma realidade que parece haver mudado pouco em mais de sete décadas. Será que, passados setenta anos, nós, os pesquisadores sobre segurança alimentar na Amazônia, chegaremos a conclusões semelhantes?

Creio ser necessário mais do que conhecer os perversos resultados obtidos na pesquisa intitulada “Chamada nutricional para crianças menores de cinco anos de idade do Estado do Amazonas - 2006”, divulgados pela Secretaria de Estado da Saúde do Amazonas (Susam) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2007. Este estudo mostrou que havia mais desnutridos neste estado do que no semi-árido brasileiro, região historicamente conhecida pela sua precariedade alimentar. Além disso, estes mesmos resultados apontavam, de forma paradoxal, para o aparecimento da obesidade na região, particularmente na capital do estado. É preciso refletir sobre estes achados para deles extrair lições que nos permitam mudar este estado de coisas.

A pesquisa comparou as prevalências de excesso de peso, segundo as variáveis sócio-demográficas, contrastando os valores encontrados para a cidade de Manaus (capital) com os dos municípios do interior do estado.

Enquanto na capital a prevalência de excesso de peso era de 7,7%, no interior ela era de 4,3% (Susam, 2007, p. 22), o que indica uma substantiva diferença de comportamentos alimentares.

Duas leituras foram determinantes para a escolha do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (Preme) como objeto central deste estudo. A primeira foi o artigo intitulado “Magnitude da desnutrição infantil no Estado do Amazonas/AM – Brasil” (Alencar *et al.*, 2008), publicado pela **Revista Acta Amazônica**, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). Esta pesquisa quantificou e comparou a ocorrência da desnutrição infantil em pré-escolares, de diferentes ecossistemas do Amazonas, desenhando um quadro desalentador a ser enfrentado. A segunda, trata-se da reportagem sobre este mesmo assunto, produzida por Ana Paula Freire em 2010, que demonstra a continuidade da questão. Este artigo se intitula “Creches não exploram opções regionais na merenda”, e foi publicado em 15 de julho de 2010 no portal **D24AM** (Ver Anexo II, p. 135-137).

Dois anos após a divulgação dos achados da primeira pesquisa, alguns dos pesquisadores prosseguiram o trabalho inicial, acompanhando a alimentação em duas creches em Manaus, como parte do projeto **Nutri-Brasil Infância**. Uma destas pesquisadoras dizia, então, que:

Infelizmente, talvez pela falta de maior divulgação do potencial e do aproveitamento em preparações salgadas, doces e néctar dos nossos frutos, eles não estão no dia a dia da alimentação nas creches (Yuyama, citada em Freire, 2010, s.n).

Estas leituras me fizeram perceber que a Educação, com ênfase no Ensino Fundamental, constitui um campo fértil para se “plantar as sementes” dos conceitos direito humano à alimentação adequada (DHAA) e segurança alimentar e nutricional (SAN). Com estes antecedentes tomei o Preme/Amazonas como objeto empírico da minha preocupação, posto que este faz parte do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na atualidade, o PNAE é “... considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e (...) o único com atendimento universalizado”, de acordo com o portal oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Como membro do Consea, acompanhei de perto a construção e sanção da Losan (Anexo I, p. 131), e é a partir do texto desta Lei que apresento os questionamentos que este estudo pretende enfrentar, no que se refere à alimentação dos amazônidas. O texto da Losan, no seu Artigo 3º., afirma que:

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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis** (Losan, 2006, p. 33). [Grifos nossos].

Quando abordamos o tema do direito humano a uma alimentação saudável e adequada é possível construir unânimidades. No entanto,

... o problema está em tornar o direito efetivo, dar consequências práticas a ele. Quando falamos em direito humano à alimentação, estamos indo na contramão da lógica mercantil, dos mecanismos estritamente mercantis (...) Não se trata de desconhecer os mecanismos de mercado, mas sim de regulá-los desde uma ótica pública e de direitos (Maluf, 2007, p. 148).

É aí que se nos apresenta um problema sério e de difícil solução. O que este trabalho deseja, é contribuir com a busca de novos equacionamentos para esta questão.

Estou convencida de que o Preme pode contribuir positivamente com a busca de garantir para o amazônida —com ênfase na criança— sua segurança alimentar e nutricional, à luz dos preceitos da Losan. Acredito que ao privilegiar na merenda escolar os alimentos tradicionalmente utilizados no cotidiano do amazônida, como o são, por exemplo: a farinha de mandioca, o beiju, os preparos à base de peixe e os frutos disponíveis na região, estaremos dando passos importantes nesta direção.

Por ser um município do interior do estado, localizado a pouco mais de cem quilômetros da capital e por possuir uma experiência considerada de sucesso na implementação do Preme/AM, o município de Presidente Figueiredo apresenta condições muito favoráveis para o desenvolvimento desta pesquisa, sendo esta a razão para a sua seleção como objeto do trabalho de campo. Este exercício de aproximação busca conhecer os mecanismos que são eficientes, e seus limites, para a efetivação de um direito, através da implementação de uma política pública nacional tratada de forma regional, como preconiza a própria Lei.

Entendo que segurança alimentar e nutricional é uma componente importante do quadro das políticas públicas que tratam de enfrentar as múltiplas expressões da questão social no Brasil atual, além de se tratar de um direito que dá acesso a outros direitos (Valente, 2002). Por esta razão, creio que o tema deste estudo pode ser abordado a partir do que preconiza a própria Losan em seu Artigo 1º:

[O] Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em **assegurar o direito humano à alimentação adequada** (Losan, 2006, p. 1) [Grifos nossos].

Trata-se, desta maneira, de buscar contribuir conhecimento para **assegurar um direito**.

Ao estudar o Preme, um programa ligado à Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas, oficialmente instituído através da Lei 3.454 de 10/12/2009, com uma história que remonta os anos de 2003/2004, o que busco é conhecer em que medida ele está alinhado aos fundamentos do direito humano à alimentação adequada.

Cabe enfatizar que entendo que segurança alimentar e nutricional “... diz respeito aos bens alimentares (alimentos) e ao modo como eles são apropriados pelas famílias e grupos sociais (alimentação)” (Maluf, 2007, p. 9). Desta maneira, alimento diz respeito a: terra; água; produção; armazenamento; industrialização; comercialização; custo financeiro; qualidade biológica, sanitária e nutricional. Alimentação, por sua vez, diz respeito a: acesso; quantidade e qualidade; saúde, e doença.

Por esta razão, assumo que alimento e alimentação estão diretamente ligados às relações sociais, sejam elas: culturais; ambientais; políticas; econômicas; religiosas, ou de qualquer outra ordem. Ancora-se aí a minha esperança de que este estudo contribua com o Serviço Social uma reflexão sobre o alcance e os limites de uma política pública de âmbito nacional (Losan) a partir de um detalhamento das suas possibilidades concretas e dificuldades próprias de implementação na esfera local.

Com estes objetivos, utilizo neste trabalho um instrumento de análise recentemente concebido pela Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada (CP 4) do Consea, intitulado “Guia para Análise de

Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos”, ainda de circulação restrita e em fase de análise.¹

Este Guia, espera-se, permitirá conhecer em que extensão o Preme, enquanto uma programa de regionalização da alimentação, tem conseguido assegurar o DHAA, um princípio central da Losan.

Particularmente, na terceira parte do Guia há uma planilha que busca detalhar os elementos de identificação e operacionalização do programa; informação; responsabilização e monitoramento; avaliação dos resultados em relação às obrigações de respeitar, proteger, promover e prover; alocação orçamentária; aspectos relativos a gestão, administração e dificuldades enfrentadas. Esta metodologia de análise será aplicada com alguns dos gestores do Preme do município de Presidente Figueiredo, AM como forma de aproximação de um dos preceitos centrais da Losan: a regionalização da alimentação. Adicionalmente, desejo contribuir com a própria CP 4 no sentido de verificar a aplicabilidade do Guia como ferramenta de análise.

A referida planilha será preenchida com a participação de colaboradores de quatro instituições dos seguintes órgãos do estado, que coordenam o Preme/AM:

- Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino;
- Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas;
- Escolas do município de Presidente Figueiredo, e
- Conselho de Alimentação Escolar do Amazonas.

O corpo de leis que foram selecionadas para servir de referência documental para este estudo está composto por:

- Lei 11.346 de 15/09/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências;

¹ Gostaria de agradecer de maneira muito especial à Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada (CP 4) do Consea, na pessoa da senhora Elizabetta Recine quem, muito generosamente, autorizou esta experiência piloto de aplicação da planilha, possibilitando este trabalho.

- Lei 11.947 de 16/06/2009 – Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar;
- Resolução/CD/FNDE N-38 de 16/07/2009 – Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar (Regulamentação da Lei 11.947), e
- Lei 3.454 de 10/12/2009 – que institui o Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME), no âmbito do Poder Executivo Estadual/AM e dá outras providências.

Finalmente, o documento utilizado como ferramenta metodológica, e aqueles que serviram como fontes de informação para o preenchimento da planilha proposta pelo Guia foram:

- Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos (CP 4, Consea, 2009);
- Relação dos pré-qualificados do credenciamento 003/2009 para fornecimento de produtos regionais, tendo como finalidade primordial atender os objetivos do programa zona franca verde (ADS, 2009);
- Estruturação e operacionalização do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (ADS, 2009);
- Relatório Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (Abrandh; Ceresan; Consea; FAO-RLC/ALCSH, 2009 [2010]) – Relatório 2009 [2010].

No segundo capítulo deste estudo faço uma retrospectiva histórica dos conceitos direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional com o objetivo de colocar em contexto —atual e pregresso— a própria concepção destes direitos, enquanto parte de lutas históricas por direitos sociais.

No terceiro capítulo apresento o município de Presidente Figueiredo, com as peculiaridades que o diferenciam da maioria dos municípios do estado do Amazonas. Detenho-me também para apresentar as escolas que participaram da pesquisa e as instituições que compõem o Preme no local. É neste capítulo que percorro os textos legais e documentos selecionados, interpretando-os, com especial atenção para o Relatório 2009, tomando-o como fio condutor para o exercício da exigibilidade do DHAA.

No quarto e último capítulo temático apresento o histórico da construção do “Guia para a Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança

Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos” (Consea, 2009) – Guia 2009, que aplico como ferramenta da pesquisa de campo. A partir do trabalho realizado em Presidente Figueiredo e em Manaus, preencho a planilha de análise do Preme no município.