

## 2

### **A desnutrição em um paraíso nutricional: um objeto de estudo**

O objetivo deste capítulo é o de apresentar uma retrospectiva dos conceitos direito humano à alimentação adequada (DHAA) e segurança alimentar e nutricional (SAN) para entender como estes se relacionam e se complementam. O que desejo é extrair deste entendimento elementos que subsidiem a atuação de profissionais, educadores e cidadãos nas formulações de políticas públicas e exigibilidade de um elemento vital —o alimento—, a começar pela escola, local de formação inicial de cidadania, por meio da alimentação escolar.

#### 2.1

##### **Direito humano a alimentação adequada: a história de um conceito e suas implicações**

Ter direito sempre foi uma necessidade central na vida social do ser humano, desde a Antiguidade, quando a noção de direito era atribuída à natureza ou a uma divindade. A partir da idade moderna, com ênfase na razão, o jusnaturalismo permaneceu balizando nossas relações (Bittar, 2004, p. 227).

A História do Direito começa assim que o homem passou a viver em grupos e percebeu a necessidade de superar a força física como forma de negociação, substituindo-a pela disciplina, ou seja, a História do Direito “se perde nas brumas do tempo”. O Direito é um dos relacionamentos mais aperfeiçoado pelas sociedades humanas. As relações de direito inicialmente eram apenas a transformação dos hábitos e costumes em lei, ou seja, o conhecido por direito consuetudinário. Se levarmos em conta os direitos já escritos podemos olhar a História da humanidade e citar alguns de grande importância, tais como: a Lei Mosaica, o Código de Hamurabi, o Código de Manu, entre outros (Pinheiro, 2001, p. 35).

O mesmo grau de aperfeiçoamento nas relações não se pode constatar em outras necessidades do ser humano —como a necessidade básica de alimentar-se—, embora seja esta a que lhe garante a vida. A necessidade de conhecer sobre o Direito nos ajuda a preservar esta vida, lembrando que: “...o Direito não se inventa; é um produto lento da evolução, adaptado ao meio” (Pinheiro, 2001, p. 33).

Por isso, conhecer o Direito é condição para a compreensão dos conteúdos e práticas sociais do momento atual. Especialmente conhecer os processos nos quais os problemas ligados à alimentação, aos alimentos e as relações sociais foram se formando, é necessário para atuarmos como profissionais, educadores e cidadãos em nosso cotidiano, é sempre relevante ter em mente que “... o direito é realidade universal. Onde quer que exista o homem, aí está o direito como expressão de vida e convivência” (Reale, 1994, p. 9).

Para entendermos melhor sobre os direitos humanos é necessário saber que são direitos inerentes à pessoa humana, asseguram uma vida digna, são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e interrelacionados. Sua definição ainda está em construção, assim como os valores que norteiam as lutas sociais. São regidos pelos seguintes princípios que norteiam sua realização: participação e inclusão; eqüidade e não discriminação; obrigação de prestar contas (responsabilização) e o Estado de Direito. São diferentes dos outros direitos, pois não dependem da incorporação na legislação nacional (positivação) e são mais abrangentes (Burity *et al.*, 2010, p. 35-36).

O direito humano à alimentação adequada vem de uma antiga luta para acabar com a questão fome. Questão tão antiga e muito comum na história da humanidade, mas que o Homem, acostumado a vencer tantas batalhas contra as forças da natureza, fazendo tantas pesquisas, ainda não conseguiu vencer esta mazela social tão antiga:

... para cada estudo sobre os problemas da fome aparecem mais de mil publicações acêrca dos problemas da guerra (...) o desgaste humano produzido pela fome é bem maior do que o das guerras e das epidemias em conjunto (Castro, 1959, p.46 - 47).

Josué de Castro, apropriando um trabalho do século XIX, aponta para esta continuidade perversa:

... o fato de que as perdas de vida causadas pela peste ou pela guerra costumavam ser reparadas num prazo médio de dez anos, enquanto que, em seguida às grandes fomes, os sobreviventes permanecem destruídos pelo resto de suas vidas (Waser *apud* Castro, 1959, p. 47).

Hoje, final da primeira década do século XXI, continuamos fazendo campanhas mundiais, através das agências dos organismos internacionais que buscam preservar a paz, para sensibilizar os governantes das nações para a necessidade de agir concretamente para acabar com a permanência de um bilhão de famintos no mundo que são, dolorosamente, admitidos.

Poderíamos lembrar na História da humanidade vários momentos de ameaça à vida com a falta de alimentos e a constatação de fome, porém é melhor percorrermos os marcos legais que nos trazem até hoje. Começemos lembrando a Conferência de Alimentação, ocorrida em *Hot Springs* em 1943 a que se referia Josué de Castro em 1946:

... através dos depoimentos de eminentes técnicos no assunto, confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos (...) nos mapas mundiais de demografia qualitativa (Castro, 1980, p. 33).

As citadas “condições reais” eram de uma fome generalizada e de difícil enfrentamento. É a partir desta reunião que se dá a recomendação da criação de uma organização internacional para ajudar os governos nacionais a normatizar parâmetros de ingestão de nutrientes e a proteger o intercâmbio entre os países. Para isso foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Em 1948, a Organização Mundial de Saúde (OMS), passa a estabelecer normas para alimentos, com vistas a garantir a saúde humana (Martinelli, 2003).

Ainda em 1948, outro marco que reforça a busca por melhoria da qualidade de vida do ser humano aconteceu na III Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Humanos (DUDH). A DUDH, pautada em princípios morais e éticos afirmados e aprovados por 48 países, é uma demonstração de que a humanidade estava revendo os horrores da guerra e principalmente do Holocausto. “Este pacto universal (...) reconhece que a diversidade é a única coisa que todos os seres humanos têm em comum, e que deve ser respeitada e tratada com equidade” (Valente, 2002, p. 107).

O artigo XXV da DUDH já afirma, em 1948, com clareza a percepção da

alimentação como um direito :

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (Artigo XXV Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

A partir da DUDH foi possível evoluir para um conceito mais aperfeiçoado de direito humano à alimentação, pois as normas internacionais reconhecem o direito universal de estar livre da fome para alcançar a realização de outros direitos humanos (Burity *et al.*, 2010, p. 14).

Para que se consubstancie o DHAA é necessário buscarmos qualidade de vida, com desenvolvimento social e econômico. Precisamos observar a questão da produção de alimentos, com qualidade desde o modo de preparo, até a quantidade nutricional destes alimentos.

Uma alimentação adequada é aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, consciente de seus direitos e deveres, enquanto cidadãos do Brasil e do mundo. Conscientes, inclusive, de sua responsabilidade para com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes (Valente, 2002, p. 104).

A DUDH é entendida por alguns juristas como um ato “mais de esperança que de realidade”, como nos lembra Romeu Rodrigues Silva (Silva *apud* Pinheiro, 2001, p.31). Ela foi concebida quando o mundo estava sob um sentimento de “terceira guerra mundial”, adentrando o período da Guerra Fria (Hobsbawm, 1995, p. 224). Neste contexto, os direitos humanos foram separados, “de forma artificial” (Burity *et al.*, 2010, p.40), em direitos civis e políticos, defendidos como prioritários pelo mundo ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos da América. Os direitos econômicos, sociais e culturais foram então defendidos como prioritários pelos países socialistas, liderados pela União Soviética (Burity *et al.*, 2010, p. 40).

Estes acontecimentos serviram de base para a elaboração, em 1966, de dois pactos internacionais que tratavam da operacionalização dos direitos humanos previstos na DUDH: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (DPC) e o Pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Apesar de que um direito não pode ser realizado sem o outro, não houve como pensá-los articuladamente, pois a conjuntura internacional era a da Guerra Fria (Valente, 2005). Apenas com a superação desta conjuntura política

internacional é que foi possível a reunificação destes direitos, ocorrida em 1993, na Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena. Nesta conferência os direitos humanos foram reafirmados como: universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização.

Reverendo os marcos mundiais, encontramos que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Pidesc), começou a ser elaborado em 1951, sendo aprovado pela ONU em Assembléia Geral em 1966. Em seu Artigo 11, o Pidesc já tratava sobre o direito de todos estarem livre da fome e ter uma alimentação adequada, mas este entrou em vigor apenas em 1976. É no Pidesc que encontramos a origem da expressão direito humano à alimentação adequada (Burity *et al.*, 2010, p. 15).

Segundo o Relatório “Avanços e desafios na implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável”, de 2009 [2010], apresentado pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh) e pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro em março de 2010, o Pidesc foi ratificado por 35 países em 1976, e o Brasil o fez em 1992, fazendo parte da legislação nacional através do Decreto nº 591 de julho de 1992. A partir de então o Brasil passa a ser Estado Parte e é obrigado a adotar medidas para a realização dos direitos do Pidesc, bem como a “... informar periodicamente às Nações Unidas o progresso obtido na realização progressiva dos direitos previstos no Pacto” (Relatório, 2009 [2010], p. 34).

Outros documentos internacionais incorporando o DHAA foram ratificados e muitas contribuições com trabalhos acadêmicos foram importantes para a reforçar a questão, porém cabe destacar o estudo de Asbjorn Eide, sobre o Artigo 11 do Pidesc, publicado em 1987, por sua especial relevância. Este estudo aponta as falhas para assegurar os direitos humanos e facilitou o entendimento das obrigações dos Estados de respeitar, proteger, promover e prover os DHAA:

Esta atualização de meu estudo anterior sobre o direito à alimentação adequada é baseada na convicção que o fracasso generalizado dos Estados e da comunidade internacional em assegurar a fruição, por todos, do direito à alimentação e de estar livre da fome constitui-se em uma das mais sérias falhas na agenda dos direitos humanos. É necessária a adoção de medidas urgentes, em termos nacionais, regionais e internacionais, visando a eliminação da fome e a criação de condições para que as pessoas possam usufruir de seu direito à alimentação e à nutrição. A menos que isto seja feito, a credibilidade da estrutura dos direitos humanos estará seriamente comprometida (Eide *apud* Valente, 2002, p. 207-208)

Somente em 1996, durante a conferência da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, os chefes de governo presentes solicitaram ao comitê do Pidesc uma orientação quanto aos passos necessários para a operacionalização dos mesmos. Como consequência, em 1997, o “... Alto Comissariado de Direitos Humanos, em parceria com outras organizações da ONU, Ongs e instituições acadêmicas, promoveu uma série de consultas internacionais sobre o tema” (Valente, 2002, p. 176). O comitê organizou as informações fornecidas pelos estados membros desde 1979, avaliou-as e submeteu a debate geral na sétima sessão em Genebra, em dezembro de 1997, e na sessão de Roma, em novembro de 1998 (Valente, 2002).

Conforme o Relatório (2009 [2010]), em 1999 o comitê do Pidesc elaborou o Comentário Geral nº 12 que “interpreta o artigo 11 do PIDESC” e esclarece o conteúdo do DHAA:

O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, 1999, *apud* Valente, 2002, p. 262).

A partir de então, vários países começaram a discutir formas de implementar o DHAA em suas políticas, tais como: Itália, Chile, Venezuela, Alemanha, Suíça, Noruega, Cuba e outros, mas perceberam a necessidade de estabelecer mais claramente as obrigações de atores relevantes para a concretização do Comentário Geral nº 12, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial e as empresas transnacionais. Neste sentido vários países, tais como: Itália (2001); Noruega (03/2002), e Alemanha (05/2002), em parceria com cerca de representantes de 74 governos e de Ongs de 50 países, realizaram eventos para elaborar uma redação sobre o código de conduta para ser ratificado no encontro da Cúpula Mundial da Alimentação +5 (CMA+5). Esta reunião estava prevista para 2001, porém foi adiada para junho de 2002. Sua proposta de redação não foi aceita, por pressão das delegações dos Estados Unidos e Inglaterra, o que frustrou as expectativas (Valente, 2002, p. 177-178).

No Brasil, o resultado da CMA+5 foi considerado pouco proveitoso:

O senador Mauro Miranda (PMDB-GO) considerou melancólico o resultado da Cúpula Mundial da Alimentação convocada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e encerrada no dia 17 de junho, em Roma. Ele observou que, na ausência dos líderes de praticamente todos os países desenvolvidos, restou ao diretor-geral da FAO, o senegalês Jacques Diouf, reiterar o apelo para que as nações cumpram o compromisso firmado na reunião anterior, em 1996, de reduzir a menos da metade o número mundial de famintos, hoje na faixa de 860 milhões (Agência Senado, BR, 2002, p. 1).

Naquele evento a Cúpula convidou o conselho da FAO a estabelecer um grupo de trabalho intergovernamental, para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias para apoiar os esforços dos estados membros a alcançar a realização progressiva ao DHAA no contexto da SAN. O grupo de trabalho intergovernamental, foi estabelecido em novembro de 2002, com o apoio do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para o Direito Humano e do Relator Especial da ONU para o Direito Humano à Alimentação. Dois anos depois, na 127ª Sessão do Conselho da FAO, em novembro de 2004, as diretrizes voluntárias foram aprovadas "... pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO", passando a ser uma ferramenta de direito humano internacional (Burity *et al.*, 2010, p. 43).

O Relatório "Avanços e desafios na implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável", nos fala que este trabalho realizado em conjunto com os governos e a FAO foi "... substancialmente discutido" (Relatório, 2009[2010], p. 35) e o Brasil, contribuiu significativamente através da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, mostrando que a realização dos direitos humanos "... é fundamental para a efetividade de programas e políticas de diversas áreas como economia, comércio, educação, alimentação e nutrição" (Relatório, 2009 [2010], p. 35).

Para a elaboração das diretrizes voluntárias foram considerados alguns instrumentos já consagrados: a DUDH, no seu Artigo 25; o Pidesc, nos Artigos 2 e 11; a Carta das Nações Unidas, Artigos 55 e 56 e o Direito à Alimentação Adequada e à Realização da Segurança Alimentar.

As dezenove diretrizes voluntárias estão assim estruturadas:

- DIRETRIZ 1 Democracia, boa gestão pública, direitos humanos e o estado de direito
- DIRETRIZ 2 Políticas de desenvolvimento econômico
- DIRETRIZ 3 Estratégias
- DIRETRIZ 4 Sistemas de mercado
- DIRETRIZ 5 Instituições
- DIRETRIZ 6 Partes interessadas
- DIRETRIZ 7 Marco jurídico
- DIRETRIZ 8 Acesso a recursos e bens

- DIRETRIZ 8A Trabalho
- DIRETRIZ 8B Terra
- DIRETRIZ 8C Água
- DIRETRIZ 8D Recursos genéticos para a alimentação e a agricultura
- DIRETRIZ 8E Sustentabilidade
- DIRETRIZ 8F Serviços
- DIRETRIZ 9 Segurança dos alimentos e proteção ao consumidor
- DIRETRIZ 10 Nutrição
- DIRETRIZ 11 Educação e conscientização
- DIRETRIZ 12 Recursos financeiros nacionais
- DIRETRIZ 13 Apoio aos grupos vulneráveis
- DIRETRIZ 14 Redes de proteção
- DIRETRIZ 15 Ajuda alimentar internacional
- DIRETRIZ 16 Catástrofes naturais e provocadas pelo homem
- DIRETRIZ 17 Monitoramento, indicadores e marcos de referência
- DIRETRIZ 18 Instituições nacionais de direitos humanos
- DIRETRIZ 19 Dimensão internacional (Brasília, 2005, p. 7- 29).

Estas diretrizes ajudam a todos os Estados, membros ou não, do Pidesc — posto que são baseadas na lei internacional — a formular suas políticas nacionais com o objetivo da realização progressiva do DHA no contexto da segurança alimentar nacional.

O Relatório (2009 [2010]), documenta que o Brasil, por fazer parte também da Organização dos Estados Americanos (OEA), deve considerar outros tratados de direitos humanos estabelecidos nesta esfera, que incluem o DHAA, tais como:

- Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo Brasil em 1992, que obriga os estados signatários a desenvolverem progressivamente os direitos econômicos, sociais e culturais. Em seu Artigo 4º, estabelece o direito à vida;
- Protocolo Facultativo à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou Protocolo de São Salvador, de 1988. Seu Artigo 12 se refere especificamente “... à alimentação e nutrição adequadas, com fornecimento e distribuição de alimentos” e o Artigo 17, “... à proteção dos idosos e seu direito à alimentação”(Relatório 2009[2010], p. 36);

Ocorreram também outros eventos de iniciativas da sociedade civil e convenções específicas, regionais e internacionais que, de alguma forma, tratam a questão alimentar fundamentados no Direito Humano:

- Conferência Mundial da Alimentação, realizada em 1974 e que tem como resultado a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição. Os participantes se comprometeram a erradicar a fome no espaço de dez anos, o que não veio a se concretizar;
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, realizada em 1979. No Artigo 12 fica estabelecido que:

... os Estados Partes garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez (Burity *et al.*, 2010, p. 45).

Este artigo é uma demonstração do reconhecimento da mulher grávida e nutriz como pertencente a um grupo vulnerável e “... como provedora de saúde, cuidados e alimentação ao lactente” (Burity *et al.*, 2010, p. 45);

- Convenção sobre os Direitos da Criança, realizada em 1989. Esta convenção reconheceu a nutrição adequada para ter boa saúde, começando pelo aleitamento materno, sem esquecer a qualidade da água, que deve ser potável e a higiene ambiental, nos Artigos 24 e 27:
- - ... pais e crianças sejam informados e tenham acesso à educação (...) conhecimentos básicos de saúde e nutrição das crianças (...) em caso de necessidade fornecer assistência material e programas de apoio, em especial no que se refere à nutrição (Burity *et al.*, 2010, p. 45).
- Carta Africana sobre os Direitos e o Bem Estar da Criança, acordada em 1990. No seu Artigo 14 estabelece o: “...direito ao fornecimento de nutrição adequada e água potável, combate a doenças e à desnutrição, educação em nutrição e aleitamento materno” (Burity *et al.*, 2010, p. 46);
- Declaração do Cairo sobre os Direitos Humanos no Islã, também de 1990, produto de uma conferência ocorrida na cidade do Cairo, Egito. No Artigo 3º, esta declaração garante o alimento ao prisioneiro e no Artigo 7º “... o direito da criança ao aleitamento materno adequado”, bem como o “... direito do indivíduo a um meio de vida decente (...) inclusive alimentação” (Burity *et al.*, 2010, p. 46);
- Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada em 1992 na cidade de Roma e da qual participaram 159 países. A declaração assinada pelos participantes “ ... estabeleceu que a fome e a má nutrição são inaceitáveis em um mundo que possui conhecimentos e os recursos necessários para acabar com a fome” (Relatório, 2009 [2010], p. 36);
- Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em 1993 na cidade de Viena, Austria. Esta teve “... como resultado a Declaração de Viena, que retomou os princípios básicos da Declaração Universal e de outros Instrumentos internacionais de proteção de direitos” (Relatório, 2009 [2010], p. 36);
- Declaração de Quito, firmada em 1998 no Equador. Na capital Quito ocorreu

um encontro de instituições da sociedade civil, Ongs (de Direitos Humanos, Promoção e Desenvolvimento), sindicatos, organizações de minorias (mulheres, povos indígenas, etc.) e versou sobre a exigibilidade e realização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), na América Latina;

- Cúpula do Milênio, realizada em 2000 na cidade de Nova Iorque, Estados Unidos. O documento final, denominado Declaração do Milênio, definiu objetivos para serem alcançados até o ano de 2015. Entre as prioridades internacionais devem ser observados fundamentalmente os DESC na perspectiva do desenvolvimento. “As prioridades da Declaração do Milênio e do PIDESC se reforçam mutuamente, suas abordagens são compatíveis e complementares (IPEA, 2007, *apud* Relatório, 2009 [2010], p. 37).

A Declaração do Milênio reúne os oito objetivos de desenvolvimento do milênio: (1) fim da fome; (2) educação básica de qualidade para todos; (3) igualdade entre sexos e valorização da mulher; (4) redução da mortalidade infantil; (5) melhoria da saúde das gestantes; (6) combate à AIDS, à malária e outras doenças; (7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, e (8) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. “No Brasil, a meta acordada pelo governo foi de não só reduzir como também erradicar a fome até 2015” (IPEA, 2007 *apud* Relatório, 2009 [2010], p. 37).

- Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em 2001 na cidade de Havana, Cuba. Na declaração final deste evento consta o princípio dos direitos Humanos como base para as políticas públicas no setor de segurança alimentar e nutricional.
- Protocolo à Carta Africana sobre os Povos no que se refere aos Direitos da Mulher na África, estabelecido em 2003 e no qual:

O artigo 15 refere-se ao direito à segurança alimentar, aos direitos da mulher à água potável, a fontes de combustível doméstico, à terra e aos meios para produzir e armazenar alimentos para garantir a segurança alimentar (Burity *et al.*, 2010, p. 46).

De acordo com o Relatório, 2009 [2010], os quatros principais marcos legais internacionais: a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Comentário Geral nº 12 e as Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação Adequada constituem a base

... segundo a qual o governo brasileiro pauta sua atuação com vistas na plena realização desse direito. São esses documentos também que a sociedade civil constantemente se refere e se baseia nas suas ações e mesmo produzem seu próprio arcabouço legal (Relatório, 2009 [2010], p. 34).

A realização das duas dimensões do DHAA:

- o direito de estar livre da fome, e
- o direito à alimentação adequada,

são necessárias para alcançar os outros direitos. Mas, não basta estar livre da fome, ter energia ou simplesmente estar nutrido, este DHAA, não pode ser estrito ou restritivo referente a recomendações mínimas de ambas, mas o portador de direitos precisa ter condições de saúde e de exercer sua cidadania,

... como já ensinava Josué de Castro, a alimentação está relacionada com a política, com as escolhas de desenvolvimento, com a organização da sociedade e as desigualdades que a estruturam (Relatório, 2009 [2010], p. 32).

A definição do DHAA é constituída dos seguintes elementos:

- disponibilidade;
- adequação;
- acessibilidade; e
- estabilidade do fornecimento de alimentos.

A disponibilidade de alimentos pode ser a partir do cultivo, da caça, da pesca ou da coleta. Uma vez disponibilizados, os alimentos devem ser adequados, ou seja: devem ser apropriados, não contenham substâncias adversas, estejam dentro dos padrões internacionalmente aceitos e legalmente estabelecidos nacionalmente, começando pelo aleitamento materno, e a forma de preparo dos demais alimentos, de forma que proporcionem o bem-estar nutricional.

Alimentação adequada implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos: acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como, por exemplo, respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos (Relatório, 2009 [2010], p. 33).

Quanto à acessibilidade dos alimentos, esta precisa se dar, tanto do ponto de vista econômico, quanto do físico. Para se ter acesso econômico precisa-se ter recursos para manter a regularidade o ano todo para toda a família e a todos os seres humanos em qualquer circunstância da vida,

A alimentação também deve estar acessível para as pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem, vítimas de conflitos armados e guerras e aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade (Relatório, 2009 [2010], p. 33).

A estabilidade no fornecimento de alimentos, significa que os alimentos devem estar disponíveis, adequados e acessíveis de forma permanente e regular o ano todo.

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). Nesse sentido, é fundamental que práticas que promovam o DHAA considerem os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias (Relatório, 2009 [2010], p. 32).

Também é preciso observarmos que para a promoção do DHAA é necessário que para cada grupo populacional haja ações específicas, tais como:

... promoção da reforma agrária, da agricultura familiar de políticas de abastecimento, de incentivo à práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros (Burity *et al.*, p. 30).

É necessário lembrar que como toda conquista social a luta pela garantia do DHAA também experimenta muitas violações e sofrimentos, envolvendo diversos atores sociais. De um lado está o Estado, como poder público, por meio da atuação efetiva dos poderes estabelecidos e de seus agentes, com suas obrigações. De outro lado estão os sujeitos portadores de direitos, indivíduos, famílias e sociedade civil organizada, com suas responsabilidades. Somente quando todos estes atores tiverem os esclarecimentos sobre o que cabe a cada um como direitos e deveres e atuarem em conjunto, então será possível aperfeiçoar as relações de direito.

Enquanto isto não acontece, apesar de toda uma história de garantias legais do DHAA, para que este direito chegue aos portadores do mesmo, ou seja: a todos; é necessário que estas garantias se transformem em políticas e programas e que o Estado cumpra suas obrigações legais: promova, implemente e monitore estas políticas.

Lembrando o Comentário Geral 12 sobre o Artigo 11 do Pidesc e as Diretrizes Voluntárias

... o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) realiza-se quando cada homem, mulher ou criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção (Guia, 2009, p. 6).

São necessários três passos para que os titulares de direito e grupos sociais possam exigir seus direitos, quer seja na esfera administrativa, política, quase judicial e judicial: (1) as pessoas precisam saber que têm direitos; (2) os portadores de obrigação precisam conhecer e cumprir suas obrigações, e (3) é necessário estabelecer rotinas e instrumentos públicos de exigibilidade, de conhecimento de todos, de fácil acesso e o mais próximo possível das comunidades (Burity *et al.*, 2010, p. 89).

Muito ainda há que ser feito para a realização plena do DHAA no mundo. No Brasil, precisamos conhecer melhor todo o processo de exigibilidade que nos envolve como profissionais, educadores e cidadãos:

A construção de uma sociedade mais justa e igualitária e o fortalecimento da capacidade de exigir e cobrar a realização de direitos humanos requer uma verdadeira revolução cultural dentro da sociedade e da estrutura administrativa do Estado (Burity *et al.*, 2010, p. 88).

## 2.2.

### **Alimento, alimentação e relações sociais: a idéia de “segurança alimentar” ampliada para “segurança alimentar e nutricional”.**

E Deus disse: Vejam! Eu entrego a vocês todas as ervas que produzem sementes e estão sobre toda a terra, e todas as árvores em que há frutos que dão semente: tudo isso será alimento para vocês (Gênesis 1, 29).

Este versículo que, com certeza, foi escrito muitos anos antes de Cristo serve para nos chamar a atenção para uma necessidade básica do ser humano: a necessidade de alimentar-se, a necessidade de comer diariamente. A partir deste podemos perceber três preocupações básicas do ser humano:

- A primeira: com o alimento, ou seja, com o que comer;
- A segunda: com a alimentação, ou seja com o que é mais adequado comer, e
- A terceira: com a relação necessária para a ação humana, ou seja, aquilo que é recomendado por Deus à sua criatura.

Aqui não nos cabe questionar o autor, ou a veracidade da história narrada no versículo, porém a sua citação serve para percebermos a preocupação com a questão alimentar desde a idade antiga, ou desde que o homem se dá conta da necessidade de registrar a história da humanidade, e a importância do alimento para a sua vida e a vida de seus descendentes.

A preocupação com os alimentos sempre foi registrada e discutida ao longo da história da humanidade, de tal maneira que não haveria como esgotar as manifestações e os amplos aspectos que envolvem o alimento, a alimentação, e as relações sociais. Como nos lembra Josué de Castro: "... a história da humanidade tem sido, desde o princípio, a história de sua luta pela obtenção do pão-nosso-de-cada-dia" (Castro, 1959, p. 45).

A questão alimentar é vital e envolve a todos os seres humanos, porém muitas vezes passa despercebida em nosso cotidiano, por isso é necessário conhecermos a história da segurança alimentar e nutricional no mundo e no Brasil, sua abrangência, setorialidade e dimensão, para nos motivarmos a agir como cidadãos e cidadãs contra a fome.

Para isso, apenas como princípio de reflexão é possível observarmos o alimento sob o ponto-de-vista da saúde e também do ponto-de-vista das necessidades básicas como por exemplo a famosa teoria das necessidades de Maslow (1934), no século XX, onde o alimento está na base da pirâmide.

Se buscarmos nos dicionários semânticos o significado dos termos alimento e alimentação teremos uma variação de sentidos, abrindo um leque que irá da necessidade individual de nutrir o corpo, produzindo energia, até as relações em sentido jurídico.

Se optarmos por uma definição mais técnica de alimento, do ponto-de-vista da nutrição, encontraremos respostas sobre o efeito das substâncias introduzidas no organismo que farão a reparação dos tecidos, gerarão energia e o equilíbrio das funções orgânicas, conforme nos fala Duarte (2001). Porém, para percebermos a importância social do ato de se alimentar, podemos sintetizar que é uma apropriação do mundo, construindo e reconstruindo a humanidade. É por isso que a falta de alimentos, ou seja —a fome— pode ser entendida como uma desumanização (Valente, 2002 [1990]).

Quanto ao ato de alimentar-se pode ser observado sob vários aspectos, com o que alimentar-se, como alimentar-se, quando alimentar-se, com quem alimentar-se, para que alimentar-se, resumindo: alimentar-se é muito mais do que ingerir "uma ração básica" (Valente, 2002 [1997], p. 37). Alimentar-se tem a ver com transformação da "... natureza ... em seres humanos ..." (Valente, 2002

[1997], p. 38), pois está ligado às questões familiares; às comemorações e rituais e, portanto, à cultura, à vida social e às relações humanas no sentido mais amplo. Desta maneira, o DHAA é um direito básico, pois é o que garante o direito de ter direitos, ou seja: é o que garante a vida (Valente, 2002 [1997]).

Quem não fica feliz em comemorar algum acontecimento social e socialmente partilhado, ao redor de uma mesa farta? Não é necessário fazermos grandes pesquisas, mas apenas refletirmos para percebermos que o que fazemos está de alguma forma relacionado com a questão alimentar. De alguma forma estamos buscando alimentos, produzindo alimentos, armazenando, comercializando ou ainda selecionando ou descartando alimentos e nem sempre nos damos conta que esta ação elementar e cotidiana está diretamente ligada à saúde e à doença e as nossas relações: relações de trabalho; relações culturais; relações ambientais; relações políticas; relações de direitos; relações econômicas; relações religiosas, enfim: as nossas relações sociais.

Nessas relações dois aspectos são necessários observar: o primeiro é a ausência, a falta de alimento e suas conseqüências, a fome, a desnutrição, a morte. O segundo é o excesso de alimentos e todas as doenças que causam, a obesidade e as doenças crônicas degenerativas como a hipertensão, a arteriosclerose e a morte. “Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como o direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana” (Valente, 2002, [1997]. 37).

É necessário entendermos que a alimentação dos seres humanos ultrapassa a questão de absorção de nutrientes através do ato de ingerir alimentos, mas envolve também as relações com os outros semelhantes e com a natureza. O ato de comer, ou seja ao nos alimentarmos “... nos construímos e nos potencializamos uns aos outros como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais” (Valente, 2002 [1997], p. 38).

O tema da segurança alimentar continua merecendo uma atenção urgente, ainda em 1951, Josué de Castro já nos dizia que:

... cerca de dois terços da população do mundo vivem num estado permanente de fome; que cerca de um bilhão e meio de seres humanos não encontram recursos para escapar às garras da mais terrível de todas as calamidades sociais (Castro, 1959, p. 45).

Não se trata, portanto, apenas de alimento, mas de acesso aos alimentos, de estruturas sociais construídas sob políticas econômicas que deixam muitos à margem da sociedade.

A questão da fome e da desnutrição é inevitavelmente ligada às condições de vida e reprodução daqueles que estão à margem do trabalho formal, imersos em processos de trabalho informais, submetidos ao trabalho escravo, ou sem trabalho. De situações como estas, decorre o cerceamento do acesso a uma necessidade humana vital: o alimento, em quantidade suficiente para garantir a vida e de qualidade tal que permita a saúde e a dignidade da pessoa.

Por outro lado, a questão mais recente do excesso de alimentos ou a alimentação inadequada já faz parte da pauta da saúde pública no Brasil e no mundo. Nas duas questões a segurança alimentar e nutricional é a concretização do DHAA.

A partir da década de 1990, houve uma intensificação dos processos de internacionalização do capital devido a globalização econômica, comprovando-se que os ricos ficaram com a riqueza, sob a falácia do liberalismo econômico. Neste período prevaleceu um forte e rápido crescimento econômico seguido de um igualmente rápido empobrecimento da maioria das pessoas, brotando da mesma raiz (Ortega, 2006; Bauman, 1999).

Adentramos o século XXI dominando conhecimentos tecnológicos extraordinários, porém não conseguimos um desenvolvimento sócio-econômico que possibilite qualidade de vida com equidade social e sustentabilidade ambiental e política. A questão alimentar é uma vertente da questão social que permite inferir o desenvolvimento sócio-econômico de uma determinada sociedade, por tratar-se de um direito humano básico e por exigir a articulação e participação dos atores desta mesma sociedade e seus meios produtivos (Maluf, 2000; Schejtan & Berdegué, 2003).

Em junho de 2009 a ONU comunicou ao mundo que o número de pessoas com fome está aumentando e que neste ano, pela primeira vez na história da humanidade, registrou-se que a sexta parte da população mundial não tem o mínimo necessário para alimentar-se, o que significa dizer que mais de um bilhão de pessoas podem ser classificadas como desnutridos (**Folha online**, 19/06/2009). A mesma fonte informa ainda que a declaração de Kostas G. Stamoulis, diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico e Agrícola da FAO afirma que: "Neste ano [2009], temos quase um recorde da colheita de grãos, então não há falta de comida, há falta de acesso"

De todo o mundo, chegam notícias de problemas relacionados com a alimentação, quer por falta, quer por excesso, por isso é importante

conhecemos os vários aspectos que podem ser abordados sobre os fatores e as causas principalmente a partir de 1970 (Salcedo, 2005).

O conceito segurança alimentar ao longo da história tem sido definido de acordo à conjuntura a que se refere. Por esta razão, a ênfase no entendimento deste conceito já esteve ligada à:

- Questão da disponibilidade (oferta) de alimentos;
- Questão de acesso aos alimentos;
- Questão do uso e aproveitamento dos alimentos, e
- Questão da estabilidade da disponibilidade de alimentos.

A compreensão deste conceito implica necessariamente a adoção de uma perspectiva multisetorial e multidimensional (Salcedo, 2005). Além disso, também importa conhecer se sua definição é de caráter local, regional, nacional ou internacional. Como decorrência desta complexidade, foram formuladas 32 definições distintas para o conceito durante, apenas, o período de 1975 a 1991 (Maxwel *apud* Salcedo, 2005).

Para Renato Maluf a segurança alimentar está relacionada aos “bens alimentares (alimentos)” (Maluf, 2007, p. 9) e à forma como os grupos sociais e as famílias se alimentam. Por esta razão, o autor sugere a ampliação do conceito para segurança alimentar e nutricional como objetivo a ser alcançado através de estratégias de desenvolvimento do país, para que haja melhores “resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural” (Maluf, 2007, p. 11).

De nossa parte, entendemos que há segurança alimentar quando estiverem garantidas as condições de disponibilidade (oferta); acesso; uso, e qualidade de alimento, bem como exista e seja efetiva uma política pública que garanta o DHAA.

A origem do conceito segurança alimentar remonta o início do século XX europeu. Naquele momento este se associava:

... ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar (Valente, 1996b *apud* Valente, 2002, p. 40).

Após a Segunda Guerra Mundial, havia uma preocupação mundial com a fome (Castro, 1980). O primeiro sinal de que era necessário dar atenção prioritária à questão da fome no mundo, pode ser percebido na Conferência de alimentação, realizada em 1943 em *Hot Springs*. A partir de então temos vários marcos legais e iniciativas mundiais que construíram uma história na busca da

superação da fome, pela consolidação dos Direitos Humanos, construindo-se o conceito de direito humano à alimentação adequada (DHAA), evolução na construção do conceito de segurança alimentar, e a concretização da segurança alimentar e nutricional.

A criação ONU e suas agências a partir da década de 1940, após a DUDH vai desencadear, nos países signatários, várias iniciativas na busca de operacionalizar os direitos humanos e por conseguinte a questão da alimentação. Todos estes marcos foram muito importantes, pois o mundo precisava de um sinal de esperança, como podemos perceber em um trecho do prefácio da edição norte-americana do livro **Geopolítica da fome**, de Josué de Castro, de autoria de Pearl S. Buck, ganhador do Prêmio Nobel de Literatura:

Como sobreviver, eis o tema central, e é alentador verificar-se que na alimentação adequada, e não na bomba atômica, reside a resposta adequada. A superpopulação é o resultado da fome e não a causa desta, e não há país inteiramente livre da fome (Buck *in* Castro, 1959, p.10).

Em 1951 começou a ser elaborado o Pidesc e o conceito de segurança alimentar mereceu referência na VII Sessão da Conferência da FAO, realizada em novembro de 1953, relacionado à assistência familiar e os excedentes de alimentos, dos países ricos: "...havia o entendimento que a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente de alimentos nos países pobres" (Burity *et al.*, 2010, p.11).

Entre as organizações intergovernamentais a época, já se percebia uma tensão política entre as que defendiam o acesso aos alimentos como um direito humano (FAO e outros) e algumas "... que entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, dentre outros)" (Valente,1997 *apud* Burity *et al.*, 2010, p. 11). Os blocos hegemônicos já deixavam transparecer uma disputa política.

Em 1963, foi criado um programa conjunto da FAO e da OMS em forma de fórum internacional de normalização sobre alimentos, com o objetivo de proteger a saúde dos consumidores e assegurar práticas equitativas no comércio internacional de alimentos. O *Codex Alimentarius*, que é um fórum intergovernamental, cujo objetivo é desenvolver normas internacionais para alimentos, reúne-se a cada dois anos, alternativamente, na sede da FAO, em Roma, e na sede da OMS, em Genebra.

O conjunto de normas aprovadas constitui o *Codex Alimentarius*, ou seja, o Código de alimentos, que é um conjunto amplo de normas para assuntos gerais (resíduos de pesticidas, de medicamentos veterinários, aditivos, rotulagem, inspeção e certificação, métodos de análises e amostragem, nutrição e higiene), até normas para produtos, incluindo desde processados até alimentos *in natura* (Martinelli, 2003).

A partir da década de 1960 surge como proposta para responder à falta de alimentos e acabar com a fome no mundo a chamada revolução verde, com o objetivo de aumentar a produção de alimentos, pois ainda pensava-se que segurança alimentar era garantir a produção de alimentos, porém apesar de apoio aos agricultores, introdução de novas variedades genéticas, a utilização de insumos químicos que mais tarde seriam criticados por seus efeitos ao meio ambiente, críticas sobre os efeitos sociais com êxodo rural, etc. Houve um aumento na produção mas não houve a diminuição do números de famintos no mundo.

No início da década de 1970, o mundo sofre uma crise na oferta de alimentos e, em resposta a isso, a FAO promove a I Conferência Mundial de Alimentação, em 1974. Ao final da conferência os acordos e objetivos pretendiam, ao final de uma década, acabar com a fome, com uma série de iniciativas voltadas para a produção de alimentos e a garantia de abastecimento: "...o enfoque estava no produto, e não no ser humano" (Valente, 2002, p.111).

O conceito segurança alimentar passou a ser usado como referência a "...manutenção de estoques de alimentos" (Ortega *et al.*, 2006, p. 2). Com esta utilização, este "... passava a ser uma questão de produção de alimento, e não só de direito humano aos alimentos. "A ênfase estava na comida, e não no ser humano" (Valente, 2002, p. 41). Também é desta conferência a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição (Burity *et al.*, 2010, p. 11).

Mas a intensificação da estratégia da revolução verde aumentando a produção, mesmo nos países desenvolvidos e com estoques de alimentos, o problema da fome não foi resolvido, pois esta estratégia não contemplava a questão do acesso aos alimentos. O excesso de alimentos desta época passou a ser oferecido no mercado como alimento industrializado, sem resolver o problema da fome, então estava cada vez mais evidente que o problema era o acesso da população aos alimentos.

Em 1989 na XII Conferência Mundial, a FAO propôs que:

O objetivo final da Segurança Alimentar Mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam (...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que necessitam. (Menezes *apud* Ortega *et al.*, 2006, p. 2).

No início da década de 1990 mais um componente no conceito de segurança alimentar foi consolidado durante a Conferência Internacional de Nutrição, realizada pela OMS e FAO, em 1992, na cidade de Roma. Nas declarações constam os aspectos sanitário e nutricional:

... a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a idéia de acesso à informação (Burity *et al.*, 2010, p. 12).

A partir de então temos a possibilidade da concepção do conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) .

Na Conferência Mundial da Alimentação, em 1996, foi reafirmado o conceito de “acesso a alimentos seguros e nutritivos”, conforme já o fora na Conferência Internacional de Nutrição. Os governos presentes comprometeram-se a se esforçar para erradicar a fome de forma permanente, fixando como objetivo reduzir ao menos a metade de subalimentados e até 2015, erradicar a fome no mundo. Foi ainda reconhecido que a maior causa da insegurança alimentar é a pobreza e que governo e sociedade civil:

... deveriam assumir os seguintes compromissos:

- 1 - Garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos;
- 2 – Implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo momento, a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros, e sua utilização efetiva;
- 3 – Adotar políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, as quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto a nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o caráter multifuncional da agricultura;
- 4 – Assegurar que as políticas de comércio internacional de alimentos e outros produtos contribuam para fomentar a segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial justo e orientado para o mercado;
- 5 – Prevenir e estar preparados para enfrentar as catástrofes naturais e emergenciais de origem humana e atender às necessidades urgentes de

alimentos de caráter transitório, de modo a encorajar a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer necessidades futuras;

6 – Promover uma distribuição e uma ótima utilização de investimentos públicos e privados para promover os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial;

7 – Executar, monitorar, e dar prosseguimento a este plano de ação, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional (Ortega *et al.*, 2006, p. 3).

Em mais este marco legal de 1996, a definição da Cúpula mundial sobre a alimentação da FAO, a segurança alimentar está garantida quando:

Todas las personas tienen en todo o momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana (Salcedo, 2005, p. 14).

Durante a realização da Cúpula houve paralelamente a reunião do Fórum Global das Ongs sobre Segurança Alimentar. Também é importante lembrar que foi a partir daí o convite para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos definir o Artigo 11 do Pidesc e a propor formas para a realização do DHAA levando em conta a possibilidade da formulação de diretrizes voluntárias.

Posteriormente a FAO, constatou o atraso no cumprimento dos objetivos da CMA e propôs a realização de outra, cinco anos depois (a CMA+5). Mas na década de 1990, onde cada governo tomou medidas diferentes, foi difícil a construção de um “... aparato adequado de segurança alimentar no âmbito mundial” (Ortega *et al.*, 2006, p. 21).

Países desenvolvidos com políticas de comércio restritivas às exportações dos países em desenvolvimento, que ainda não atendem ao padrão exigido pelo *Codex Alimentarius*, a preocupação com os alimentos livres de agrotóxicos, e outras dificuldades ainda temos que enfrentar nesta área. Ainda temos muito que estudar, sobre a qualidade, valorização, sustentabilidade:

... têm sido utilizadas apenas como armas de concorrência, tanto no mercado interno como no externo. Esses temas e ações que deles decorrem, impedem o acesso das pessoas a alimentos de qualidade e comprometem a geração de renda (Ortega *et al.*, 2007, p. 4).

Como podemos ver este conceito é um processo contínuo e ainda está em construção em nível internacional, pois depende das diferentes necessidades de cada povo (Burity *et al.*, 2010).

O conceito segurança alimentar e nutricional foi aprovado no Brasil no contexto da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida março de 2004, em Recife, PE. Mas para chegarmos a este conceito, temos uma longa história que se incorpora à história internacional da segurança alimentar.

Em 1909, foi criada uma instituição federal brasileira para cuidar das políticas públicas, especialmente do Nordeste, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), este é um importante marco na institucionalização nas políticas de alimentação no Brasil. Em 1917, se dá outro marco com a criação do Comissariado de Alimentação Pública, para intervir no setor de abastecimento, este deveria controlar os estoques e tabelar os preços dos alimentos, mas por desagradar os ruralistas foi extinto em 1918 (Coutinho *apud* Relatório, 2009 [2010]).

Em 1920, tivemos uma mobilização que mostra que a questão da alimentação já fazia parte das preocupações da saúde pública:

... higienistas, médicos e outros profissionais iniciaram um debate sistemático sobre diversos aspectos da alimentação. Em 1923, especialistas dessas áreas reuniam-se no Rio de Janeiro durante o I Congresso Brasileiro de Higiene, presidido por Carlos Chagas (Relatório, 2009 [2010], p. 39).

Porém, existia então uma grande dificuldade em obter dados e informações sobre o estado nutricional da população brasileira. A publicação em 1932 de um inquérito sobre as condições de vida dos trabalhadores do Recife realizado por Josué de Castro, pode ser considerada como pioneira do gênero no Brasil, denunciando a fome. O objetivo era conhecer: “as condições de vida do operário urbano, identificar sua dieta alimentar básica, apurar os níveis salariais e a distribuição proporcional de seus gastos” (Relatório, 2009 [2010], p.39). Como resultado concluiu-se que “... o operário no Recife despendia mais de 70% de seus ganhos com alimentação e mesmo gastando tudo com isso não chegava a 2.000 calorias” (Relatório, 2009 [2010], p.39). Outros estudos parecidos foram feitos pelo Departamento Nacional de Saúde, em São Paulo e Rio de Janeiro, “... e partindo desses inquéritos o governo de Getúlio Vargas institucionalizou o salário mínimo no Brasil em 1940, estreitando definitivamente a relação alimentação e renda” (Relatório, 2009 [2010], p. 39).

Há passagens no livro de Gilberto Freyre, **Casa grande e senzala** publicado em 1933, que nos deixam pistas para esta busca de entendimento sobre a questão alimentar no Brasil. Freyre afirma ser ilusão pensar a sociedade

brasileira da colônia como uma sociedade com pessoas bem alimentadas. O escritor discorre sobre a agricultura da cana-de-açúcar, comenta a ausência do trigo, revela a instabilidade da cultura da mandioca, abandonada aos caboclos e índios, fala sobre a falta de carne fresca, de leite, de ovos e de legumes, e nos diz que precisamos reconhecer que àquela época a alimentação era deficiente, justificando com a fome as diferenças “somáticas e psíquicas” (Freyre, 2005, p. 33), entre europeus e brasileiros, até então atribuída ao clima e a miscigenação.

O autor comenta ainda sobre a qualidade do solo e as condições do clima, mas acentua a pressão de uma influência econômico-social pela monocultura, em detrimento da policultura natural, que talvez pudesse ter suprido esta deficiência de nutrição. Relata a situação da “população média”, entre senhores e escravos, como mal-alimentados e doentes de anemia palúdica, beribéri, verminoses, sífilis e boubá. Observa também a irregularidade no suprimento e da higiene na conservação e distribuição dos alimentos que em grande parte vinham de Portugal e aqui chegavam já depreciados pelo mau acondicionamento, causas prováveis do comum adoecimento por disfunções do aparelho digestivo.

Uma outra informação sobre publicações, é a de que em 1935, foi publicado um livro intitulado **Alimentação e raça**, que também falava das condições de vida das classes operárias do Recife, que:

... foi construído por uma metodologia que cobriu abrangeu 500 famílias residentes em núcleos operários, três bairros da capital pernambucana: Santo Amaro, Encruzilhada e Torre (Nascimento *apud* Relatório, 2009 [2010], p. 39).

Ainda como iniciativa do poder público, no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, foi a criação, em 1939, no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) do Serviço Central de Alimentação. Esta era uma base política de alimentação pensada na alimentação/educação.

Em 1940 o Serviço Central de Alimentação foi substituído pela criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), dirigido por Josué de Castro, que tinha como objetivo melhorar a alimentação do trabalhador, representando as origens do atual Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Também foram criados os restaurantes populares, nos quais se dava:

... o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar) e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação, no âmbito da educação alimentar (Peliano *apud* Relatório, 2009 [2010], p. 40).

Após a Segunda Guerra Mundial, a política de alimentação saiu do âmbito do Ministério do Trabalho para o Ministério da Saúde, que criou a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), responsável pela elaboração do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil.

Ainda na primeira metade do século XX, merece nota a publicação em 1946 do livro **Geografia da fome**, de autoria de Josué de Castro. Neste livro, o autor faz uma análise das principais carências alimentares das regiões brasileiras, mostrando que as causas são políticas e sociais e não naturais.

Castro denunciou o silêncio em torno da fome, provocado pelos interesses e preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica da civilização ocidental que tornavam a fome de alimentos (juntamente com a “fome de sexo”) um tema proibido (Maluf, 2007, p.79).

A análise dos vários planos e programas desta época aponta para magros resultados:

Peliano (2001) verifica que o foco central de atuação inicialmente foi a educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida através da difusão do conhecimento, das regras básicas de uma alimentação adequada (Relatório, 2009 [2010], p.40).

O Relatório também observou que na década de 1950 havia por parte do Estado uma preocupação com a distribuição e o abastecimento do País, “... pela primeira vez são tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz” (Belik Graziano da Silva & Takagi, 2001, apud Relatório, 2009 [2010] p.40).

Em 1952, um amplo projeto chamado de Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil juntou

... inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos (Relatório, 2010, p. 40).

Porém, em 1955, este já havia se extinguido. Cabe lembrar que o Estado foi responsável também por algumas iniciativas que merecem a nossa atenção. Em 1955 foi criada a Campanha de Merenda Escolar, que transformou-se no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Ministério da Educação, que é o maior e mais antigo programa de alimentação do Brasil.

A partir da década de 1960, a maneira de tratar a alimentação no Brasil por parte do governo brasileiro passou a ser o apoio às indústrias de alimentos, o enriquecimento de produtos alimentícios, supondo que era necessário reforçar em termos protéicos a alimentação básica da população brasileira. Neste contexto foi realizado o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), reduzindo o entendimento da questão a um déficit calórico.

Em 1974/75 o estudo apontava 67% da população com um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Isto é, o brasileiro não comia mal, comia pouco (Relatório, 2009 [2010], p. 40).

Com este entendimento, em 1962, foram criadas a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) no afã de garantir o abastecimento.

Nesta época Josué de Castro foi presidente da FAO. Em entrevista à **Revista Manchete**, em 1964, relatou que quando trabalhava como médico em uma fábrica, certo dia declarou aos patrões que o problema dos doentes não era preguiça e sim a fome que sentiam: "... compreendi então que o problema era social. Não era só no mocambo, não era só do Recife, nem só do Brasil, nem só do continente. Era um problema mundial, um drama universal (Castro, 2007, p. 43).

A partir de meados da década de 1970, quando o mundo se preocupava com a revolução verde, no Brasil o governo

... voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar (Relatório, 2009 [2010], p.40).

Em um primeiro momento a ênfase recaiu sobre a disponibilidade dos grãos básicos e no segundo a formação de estoques. Por conta da crise mundial, o governo militar no Brasil cria em 1972, um marco na política pública no campo da nutrição, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão ligado ao Ministério da Saúde,

... que implantou diversas ações para combater à fome, como foi o caso do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e do II PRONAN. O INAN foi considerado um marco para as iniciativas públicas no campo da nutrição" (Burlandy, 2003 *apud* Relatório, 2009 [2010], p.40).

Cabe ressaltar o grande número de programas voltados para a questão do abastecimento, alimentação e nutrição nas décadas de 1970/1980, um total de 12 programas de alimentação e nutrição, porém com um desempenho criticável:

Esses programas eram operados pelo INAN e por mais três instituições do Governo Federal: Legião Brasileira de Assistência (LBA), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC) e Fundação de Assistência ao Estudante – FAE (PELIANO, 2001). Não existindo mais nenhum desses órgãos atualmente (Relatório, 2009 [2010], p. 41).

A partir de 1985, no contexto de redemocratização do país, temos um outro olhar sobre a questão alimentar:

... a segurança alimentar apareceu pela primeira vez como referência de uma proposta de política contra a fome, com certo atraso em relação a sua utilização no plano internacional (Maluf, 2007, p. 81).

No campo intelectual a expressão segurança alimentar tem sua primeira referência em 1985, em uma proposta de Política Nacional (Valente, 2002; MDS, 2008). O Partido dos Trabalhadores (PT) tentava manter um governo paralelo e em 1991 elaborou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, fundamentada nas discussões já iniciadas pela sociedade civil organizada e apresentou ao governo Collor, que não se sensibilizou (Valente, 2002; Maluf, 2007).

Em 1986 realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e, em 1990, deu-se a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) como resultado da fusão da Cobal com a Cibrazem (MDS, 2008).

A partir de 1990, tivemos mais envolvimento do Estado com as garantias de direito humano à alimentação. Em 1992, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou o **Mapa da fome** e, em 1993, foi apresentado ao então Presidente da República, Itamar Franco, o Plano Nacional de Segurança Alimentar —proposta de uma política contra a fome. Este documento foi elaborado por uma equipe de técnicos convidados pela Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura e propunha em primeiro lugar atender as necessidades alimentares da população e em segundo lugar atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

Em março de 1993, foi lançada oficialmente a Campanha Ação da Cidadania, coordenada pelo sociólogo Herbert José de Souza, o “Betinho”, cujo

“... objetivo era tratar a fome como problema emergencial e responsabilizar toda a sociedade pela sua solução” (Pandolfi, 2005, p. 179).

Em 1994, o presidente Itamar Franco, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), formado por representantes do governo e sociedade civil (MDS, 2008).

Ainda em 1994, junto com a 8ª Conferência de Saúde aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Brasília, de onde saíram proposições que se tornaram referência na questão da segurança alimentar. No relatório final desta conferência ficou clara a preocupação com a concentração de renda e da terra, como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país. Por isso, seria necessário a segurança alimentar como estratégia de desenvolvimento e uma parceria entre governo e sociedade civil, ao invés de uma dinâmica de subordinação. O conceito construído neste momento foi enviado pelo Brasil à Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 (Valente, 2002)

Em 1995, o governo criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e extinguiu o Consea (MDS, 2008). Vale ressaltar que apesar de não haver um conselho oficial, as entidades da sociedade civil continuaram a trabalhar no sentido de exigir a atenção do governo para a questão de segurança alimentar, por isso foi criado em 1998 o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), que é uma articulação entre entidades, movimentos sociais, indivíduos e instituições da sociedade civil organizada, que mantêm as discussões de uma política pública de combate à fome, junto aos governos municipais, estaduais e federal e com instituições e redes internacionais como a Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa; Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional; Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação (FIAN); Rede Interamericana de Agricultura e Democracia (RIAD); e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos (WANAHR), (FBSAN, 2009).

Em 1999 foi criada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição ligada ao Ministério de Saúde. Em 2003, o governo lançou o Programa Fome Zero, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Criou também o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que articula a produção de alimentos da agricultura familiar e o acesso às famílias em situação de risco social e recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA):

... supraministerial com caráter consultivo à Presidência da República, composto por 17 ministros de Estado, 42 representantes da sociedade civil e das entidades empresariais, mais uma dezena de observadores de outros conselhos, organismos nacionais e internacionais (Maluf, 2007, p.94).

Este segundo Consea, a exemplo do primeiro, de 1994, também é presidido por um representante da sociedade civil, o economista e pesquisador Francisco Menezes, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

O Consea é um espaço de articulação do governo com a sociedade civil organizada, tem como objetivo propor diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, monitorar os programas e projetos a ela relacionadas, observando a transversalidade e a intersectorialidade do tema e também contribuir:

... para os avanços conceituais necessários à implementação de ações orientadas pelo enfoque de SAN (...) as sabidas dificuldades para coordenar as ações de diferentes setores da administração pública e destes com a sociedade civil, deixam claro o papel a ser cumprido pelos Conseas como instâncias de “pactuação” ou de “concertação” de enfoques e interesses diferenciados” (Maluf, 2007, p. 95).

Em 2004 o governo unificou vários programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família, criou também o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), unificando o Mesa, O Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor interministerial do Programa Bolsa Família e convocou a II Conferência Nacional de Segurança alimentar e Nutricional, em Olinda – PE, que aperfeiçoou as diretrizes da I Conferência (MDS, 2008).

É neste contexto de apoio governamental para os programas e políticas de combate à fome, especialmente o Programa Fome Zero, que se desencadeou uma ampla mobilização da sociedade civil organizada, inclusive com capacitação de pessoas para o controle social, visando construir uma rede de nacional de segurança alimentar. Também se buscou a implantação de conselhos de segurança alimentar nos estados e municípios, que junto às iniciativas de organizações não-governamentais, principalmente do Fórum Brasileiro Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), mobilizou a sociedade brasileira nacionalmente e recriou o Consea Nacional. Foi então preparada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em 2004.

Foi de um encontro nacional do FBSAN, realizado em São Paulo em 2003, que saiu a definição de SAN e várias das diretrizes de uma Política Nacional de SAN debatidas e aprovadas na II CNSAN (Maluf, 2007, p.88).

A II Conferência aconteceu na cidade de Olinda – PE, em março de 2004 e teve como patronos Josué de Castro e Betinho.

A preparação da conferência envolveu a elaboração prévia de textos de referência para debate pelos participantes, abordando um amplo leque de temas que reafirmavam a abrangência conferida à SAN pelo enfoque adotado no Brasil (Burlandy *apud* Maluf, 2007, p. 96).

As deliberações da referida conferência serviram para fundamentar a agenda nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil e contribuiu com a seguinte definição:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Consea, 2004, p.5).

Esta definição faz parte da Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica da Segurança Alimentar (LOSAN), que fortalece a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Foi na II CNSAN que outra dimensão foi incorporada ao conceito de segurança alimentar e nutricional: a de soberania alimentar, com suas múltiplas características culturais e em bases sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental. Vale dizer que o conceito de soberania alimentar

... defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura (Burity *et al.*, 2010, p.13).

### 2.3

#### **Losan: a história de uma política pública e sua implementação nacional**

A Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, incorporou como princípio fundamental os direitos humanos, garantindo os direitos sociais e políticos, com isso permitiu que a década de 1990 fosse mais fecunda no campo dos DHAA e portanto SAN. Em 1992, o Brasil em 1992 aderiu ao

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção Americana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Relatório, 2009 [2010], p.23).

Em 1998, o país reconheceu a competência da corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesta linha de acontecimentos históricos, em 2006, após exaustivas articulações por parte do Consea, do FBSAN e várias instituições da sociedade civil, foi sancionada a Lei 11.346/2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Esta lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), que deve ser composto pela Conferência Nacional, pelo Conselho Nacional, pela Câmara Interministerial, pelos órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das instituições privadas que manifestem interesse. Assim a Losan, logo em seu Artigo 1º, estabelece que o poder público e a sociedade civil organizada formularão e implementarão políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (Losan, 2006). E em seu Artigo 3º fica estabelecido 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 (art. 3º da Lei 11.346 de 15/09/2006).

Esta lei vem coroar os esforços de todos que de alguma forma debateram a segurança alimentar por todos estes anos no Brasil, pois torna-se o fundamento das formulações das políticas públicas para o desenvolvimento do país. Temos uma lei que vincula os princípios de direitos humanos (dignidade,

igualdade, participação, não discriminação, entre outros), o DHAA, soberania alimentar, a intersetorialidade de programas e ações públicas e a participação social.

A Losan "... incorpora o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem estar do ser humano" (Burity *et al.*, 2010, p. 21), reunindo "... as dimensões alimentar e nutricional, bem como associa as dimensões inseparáveis da disponibilidade de bens (*food security*) e da qualidade desses bens (*food safety*)" (Relatório, 2009 [2010], p. 31).

A partir de então temos uma série de eventos que compõem a implementação desta lei. Em 2007 foi realizada a III CNSAN em Fortaleza, CE. Desta conferência saíram as diretrizes da política de alimentação que se busca aperfeiçoar. Em 2008 o governo já instalou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que é responsável pela elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base na III CNSAN (MDS, 2008).

Em 2009 o Consea nacional realizou a oficina "Construindo o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional", conforme a recomendação da III CNSAN, e realizou uma campanha de âmbito nacional para a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 047/2003), que objetivava incluir a alimentação entre os direitos sociais estabelecidos (previstos) no Artigo 6º da Constituição. A sociedade civil se mobilizou e juntou mais de 50.000 assinaturas de todo o país, depois de passar nas duas câmaras do Congresso Nacional. Finalmente, em fevereiro de 2010, foi aprovada a Emenda Constitucional 64, de 2010, que transforma o acesso ao alimento em um Direito constitucional, no Artigo 6º.:

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 (Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010 ).

O fato de estar assegurado explicitamente na Constituição Federal o DHAA tem um grande valor jurídico e político, pois:

... coloca este direito humano por cima de mudanças no Governo e reafirma a obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger e realizar o direito humano a uma alimentação adequada (Relatório, 2009 [2010], p. 46).

A partir deste marco, o governo deveria encaminhar para o Congresso Nacional, ainda no ano de 2010, um conjunto de leis que tornam permanentes programas sociais atualmente já implementados. A exemplo da Nicarágua (2000), da Bolívia (2008) e do Equador (2008):

... o Brasil reconhece uma ampla gama de direitos econômicos, sociais e culturais em nível constitucional, e é um dos países pioneiros na inclusão explícita do Direito à Alimentação em sua Constituição (Relatório, 2009 [2010], p. 23).

Porém, temos outras leis infra-constitucionais vigentes através das quais o Estado reafirma o DHAA, como: a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990); o Código do Consumidor (Lei 8.078/1990), e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) que estabelecem o DHAA para vários segmentos da população, nesta última prioridade absoluta para crianças e adolescentes. Além disso há: a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993); a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Portaria nº. 710/1999); o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003); a Lei da Renda Básica de Cidadania (Lei Nº 10.835/2004, em vigor a partir de 2005); a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006); o Decreto nº 6.040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, e a Lei da Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009) (Relatório, 2009 [2010], p. 47-48).

## 2.4

### **Preme: a história de um programa regional de alimentação escolar**

O Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) foi legalmente criado pela Lei Ordinária 3454 de 10/ 12/ 2009 no Estado do Amazonas. Ele tem como objetivo garantir a utilização de gêneros alimentícios regionais na alimentação escolar, em conformidade com o recomendado pela Losan. Este programa é popularmente conhecido como merenda escolar, e se destina apenas a rede pública estadual de ensino do Amazonas. Os objetivos desta iniciativa são:

- Contribuir com o desenvolvimento físico, intelectual e pedagógico do aluno;

- Incentivar o aumento da produção hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial regionais.

Por tratar da merenda escolar em uma rede pública de Educação, o Preme deve incorporar todos os princípios estabelecidos pelo PNAE, o instrumento nacional que regula a alimentação escolar no país.

#### 2.4.1

#### **PNAE: a história de um programa nacional de alimentação escolar, 1955-2009**

A Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, que institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) —mais conhecido como merenda escolar— é o programa criado pelo governo brasileiro para garantir, por meio de recursos financeiros, a alimentação escolar. De acordo com sua regulamentação, este programa:

... tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (PNAE, 2009, Artigo 4º).

Esta Lei define alimentação escolar como: “... todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” (Lei 11.947 de 16/06/2009, Artigo 1º).

A Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE, acrescenta à esta definição: “... as ações desenvolvidas tendo como objeto central a alimentação e nutrição na escola atendendo todas as normas contidas nesta resolução” (Resolução/CD/FNDE nº 38, 2009, Artigo 1º parágrafo 2º).

A alimentação escolar é destinada aos alunos da educação básica, matriculados em escolas públicas e em escolas filantrópicas. A educação básica compreende: (1) educação infantil (creches e pré-escolas); (2) ensino fundamental; (3) ensino médio, e (4) educação de jovens e adultos.

A PNAE determina que a alimentação escolar observe as seguintes diretrizes:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, **que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis**, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - **a participação da comunidade** no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - **o apoio ao desenvolvimento sustentável**, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, **produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais**, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir **segurança alimentar e nutricional** dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (Lei 11.947, 2009, Artigo 2º.) [Grifos nossos].

Esta formulação do texto permite admitir que a PNAE foi aperfeiçoada, já incorporando os conceitos SAN e DHAA e de forma explícita ou implícita

Segundo o portal do FNDE<sup>2</sup>, o PNAE garante a alimentação escolar por meio da transferência de recursos financeiros proveniente do Tesouro Nacional e assegurados anualmente pelo Orçamento da União. O FNDE é responsável pela gestão destes recursos, que são transferidos para os estados, para o Distrito Federal e para os municípios em caráter suplementar, com o objetivo de suprir as necessidades nutricionais dos alunos parcialmente. O PNAE é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado.

O FNDE transfere a verba às entidades executoras através de contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. As entidades executoras (EE) têm autonomia para administrar o dinheiro e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal. A transferência é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos

---

<sup>2</sup> <http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acessado em 16/09/2010.

recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e *in natura*. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: TR = número de alunos x número de dias x valor per capita, onde TR é o total de recursos a serem recebidos.

A escola beneficiária precisa estar cadastrada no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Já a escola filantrópica necessita comprovar no censo escolar o número do Registro e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, emitidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como declarar o interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados.

O cardápio escolar, sob responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deve ser elaborado por nutricionista habilitado, com o acompanhamento do CAE, e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% (quinze por cento) para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade. Sempre que houver a inclusão de um novo produto no cardápio, é indispensável a aplicação de testes de aceitabilidade.

A aquisição dos gêneros alimentícios é de responsabilidade dos estados e municípios, que devem obedecer a todos os critérios estabelecidos na Lei nº 8.666, de 21/06/93, e suas alterações, que tratam de licitações e contratos na administração pública.

No caso dos 30% do valor repassado pelo FNDE destinados a produtos da agricultura familiar, o processo licitatório pode ser dispensado, desde que os preços estejam compatíveis com os praticados no mercado local e os alimentos atendam a exigências de controle de qualidade.

Os dados da pesquisa realizada pelo FNDE do Ministério da Educação responsável pelo PNAE revelam que o percentual de crianças que referem consumir alimentação escolar em 2007 era de 86%. Com uma cobertura rural maior (92%) que a urbana (86%), e com cobertura de 82% na Região Norte, 86% no Nordeste, 91% no Centro-Oeste e 87% no Sul (Relatório 2009 [2010], p. 57).

A gênese desta política remonta a década de 1930, quando o SAPS, através de um de seus programas, fornecia uma refeição matinal para os filhos

dos trabalhadores. O histórico desta política, de acordo com o portal do FNDE<sup>3</sup> tem sua origem no início da década de 1940,

... quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal deveria oferecer alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros.

Na década de 1950, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública.

Desse plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente Unicef, que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil.

Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com o Fisi e outros organismos internacionais.

Em 1956, com a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, ela passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.

No ano de 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886/65 e surgiu um elenco de programas de ajuda americana, entre os quais destacavam-se o Alimentos para a Paz, financiado pela Usaid; o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos, da FAO/ONU.

A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela CNAE, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar, a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais.

Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

**Descentralização** - Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

---

<sup>3</sup> <http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acessado em 16/09/2010.

Nesse período, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros.

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário *per capita* era de R\$ 0,13, ou US\$ 0,13 (o câmbio real/dólar nesse período era de 1/1).

**Principais avanços** - A Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (uma das reedições da MP nº 1784/98), propiciou grandes avanços ao PNAE. Dentre eles, destacam-se a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Com esse novo modelo de gestão, a transferência dos recursos financeiros do programa tem ocorrido de forma sistemática e tempestiva, permitindo o planejamento das aquisições dos gêneros alimentícios de modo a assegurar a oferta da merenda escolar durante todo o ano letivo. Além disso, ficou estabelecido que o saldo dos recursos financeiros existente ao final de cada exercício deve ser reprogramado para o exercício seguinte e ser aplicado, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios.

Outra grande conquista foi a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa. Isso se deu a partir de outra reedição da MP nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979-19. Assim, os CAEs passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo (PNAE, 2010, s.n.).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve, até 2008, a média de aproximadamente 35 milhões de refeições diárias oferecidas, gratuitamente, nas escolas públicas em todo o País para as crianças de zero a 14 anos, do Ensino Fundamental, incluindo creches e pré-escolas. Conforme os dados do próprio FNDE os recursos direcionados para a alimentação escolar no país só vem aumentando, em 2008 foram atendidos 34,6 milhões de alunos de escolas públicas e filantrópicas em todo o Brasil, com aplicação de US\$ 876 milhões (Relatório, 2009 [2010], p. 56-57).

Com a inclusão, em 2009, dos alunos do Ensino Médio e do programa de educação de jovens e adultos, eleva-se a estimativa para 47 milhões de refeições diárias. Em 2009, o orçamento da União para a ação prevê gastos de R\$ 2 bilhões (US\$ 1,17 bilhões).

Em 2009, com a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, percebemos novos avanços e inovações para o PNAE,

... como a extensão do programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, e a garantia de que 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar (PNAE, 2010, s.n.)

#### **2.4.2**

#### **A construção de um programa de regionalização da merenda escolar, 2003**

O projeto para a criação do Preme foi inicialmente elaborado no ano de 2003, pela Professora Maria das Graças Hossaine de Souza Lima, Mestre em ciência de Alimentos, à época, coordenadora do Programa Estadual de Alimentação Escolar da Secretaria de Estado da Educação e Qualidade de Ensino (SEDUC) e sua equipe, que contou com a colaboração da Professora Mestre Nádia D'Ávila Ferreira, então secretária executiva do interior e da Professora Solange Almeida (Lima, 2007).

Várias instituições foram envolvidas como o Conselho de Desenvolvimento Humano (CDH), a Secretaria de Produção, Pesca, Agricultura e Desenvolvimento Rural (IDAM), a Secretaria de Meio Ambiente e desenvolvimento Sustentável (IPAAM), prefeituras, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA). Ao Inpa coube a elaboração de um cardápio com os produtos da região, que foi feito pela Dra. Lúcia Yuyama (Lima, 2007).

O Projeto foi lançado oficialmente na Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e começou em agosto de 2003, contemplando o Projeto Reescrevendo o Futuro da UEA, que é a alfabetização de jovens e adultos, que foi desmembrado em 2004. No ano de 2004 o Preme, incluiu na merenda escolar do Estado do Amazonas oito produtos hortifrutigranjeiros, que foi se expandindo e em 2007 já estavam listados 17 produtos (Lima, 2007; ADS, 2010).

A partir do ano de 2007, com a criação da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS, a ADS foi criada pela Lei Delegada Nº 118 de 18 de maio de 2007 que alterou a denominação e os objetivos da Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas – AGROAMAZON, (ADS, s/n), houve um

grande empenho na expansão e consolidação do Preme, com a ampliação do cardápio e de escolas e maior atendimento de alunos beneficiados.

Em 2010, no Preme estavam envolvidas como parceiras as seguintes instituições: Seduc, ADS, Semed, Sepror, Idam, Codesav, Cooperativas Agrícolas, Associações Rurais e Agroindústrias. O cardápio da merenda escolar estadual estava composto por 44 (quarenta e quatro) alimentos regionais. Cabe lembrar que, no município de Manaus estes são apenas 28. Todos estes alimentos tem como origem a agricultura familiar, para a qual são destinados R\$ 23 milhões de reais anuais, disponibilizados para a regionalização da merenda escolar (ADS/DNAP, 2010, s.n.)

Quanto as Secretarias municipais de educação – Semed da capital e do interior do estado, há atualmente 39 municípios fornecendo alimentos para o Preme, 54 cooperativas e associações; 46 agroindústrias, e 7.150 produtores.

Para as escolas estaduais, foram adquiridos 4.753 toneladas de alimentos destinadas a 280 escolas estaduais, beneficiando 346.500 alunos e destinados recursos financeiros a no valor de R\$ 16.870 milhões de reais (ADS/DNAP, 2010, s.n.).

### **2.4.3**

#### **A implementação do Preme no Amazonas: 2003-2010**

A ADS integra uma parceria formada em torno da estruturação e operacionalização do Preme a partir de 2004.

**Tabela 1 - Resultado do Preme (Resumo 2005–10) - Seduc e Semed**

Preme	Unid	Seduc	Semed	Total
Municípios fornecedores	Nº	39		39
Escolas beneficiadas	Nº	280	420	700
Alunos beneficiados	Nº	346.500	270.000	616.500
Produção adquirida	t	18.668	5.477	24.145
Cooperativas redenciadas	Nº	54		54
Produtos incorporados no cardápio	Nº	44	28	44
Agroindústrias fornecedoras	Nº	46		46
Produtores beneficiários	Nº	7.150		7.150
Valor contratado	R\$	63.081.000	16.670.976	79.751.976

Fonte: DNAP/ADS, 2010.

Inicialmente, ainda como Agroamazon, a participação consistiu no fornecimento de oito produtos hortifrutigranjeiros destinados à composição da merenda escolar da rede estadual de ensino. Esta realidade foi se transformando rapidamente nos anos subsequentes.

**Tabela 2- Resultados alcançados pelo Preme - Seduc (2004 - 2010)**

Resultados alcançados	2004	2005	2006	
Municípios fornecedores (Nº.)	4	13	22	
Cooperativas / Associações (Nº.)	--	7	27	
Agroindústrias (Nº.)	--	10	25	
Produtores (Nº.)	--	1.150	2.620	
Produtos incorporados (Nº.)	8	20	31	
Produção adquirida (t)	--	1.500	2.000	
Escolas (Nº.)	--	186	220	
Alunos (Nº.)	--	151.492	181.800	
Recursos (milhões de R\$)	--	2.517	6.000	
Resultados alcançados	2007	2008	2009	2010
Municípios fornecedores (Nº.)	25	31	32	39
Cooperativas/Associações (Nº.)	22	41	45	54
Agroindústrias (Nº.)	35	37	39	46
Produtores (Nº.)	3.400	5.400	5.512	7.150
Produtos incorporados (Nº.)	37	39	42	44
Produção adquirida (t)	2.807	3.758	3.850	4.753
Escolas (Nº.)	248	260	280	280
Alunos (Nº.)	196.242	201.000	330.106	346.500
Recursos (milhões de R\$)	11.199	13.016	13.479	16.870

Fonte: DNAP/ADS.

**Tabela 3- Resultados alcançados pelo Preme - Semed (2007 - 2010)**

<b>Resultados alcançados</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Municípios fornecedores (Nº.)	25	31	32	39
Cooperativas/Associações (Nº.)	22	41	45	54
Agroindústrias (Nº.)	35	37	39	46
Produtores (Nº.)	3.400	5.400	5.512	7.150
Produtos incorporados (Nº.)	19	18	17	24
Produção adquirida (t)	787	1.264	1.524	1.902
Escolas (Nº.)	350	350	420	420
Alunos (Nº.)	237.328	245.000	255.000	270.000
Recursos (milhões de R\$)	2.134.000	3.133.707	4.803.269	6.600.000

Fonte: DNAP/ADS

Desde 2007, a recém criada ADS, passou a fornecer a merenda escolar para o município de Manaus, através da Semed com 19 itens no cardápio. No exercício de 2007 a 2010 a ADS, empenhada na expansão e consolidação do Preme, teve sua atuação focada na ampliação do cardápio, na quantidade de escolas atendidas e maior número de alunos beneficiados.

#### **2.4.4 Cardápios do Preme em 2010**

O cardápio da merenda escolar estadual (Seduc) é composto por 44 itens regionais, e o da merenda escolar municipal (Semed/Manaus) por 28 itens, todos advindos da agricultura familiar, o que resulta, inclusive, no resgate da gastronomia local, onde as crianças na escola se alimentam de peixes, açaí, farinha de tapioca, castanha da Amazônia, etc

Tabela 4- Lista de itens utilizados na merenda escolar – Seduc

Item	Produto	Item	Produto	Item	Produto
1	abacaxi	16	farinha branca	31	pepino
2	abóbora	17	farinha de tapioca	32	picadinho de carne bovina
3	açaí (polpa)	18	farinha amarela	33	picadinho de peixe
4	arroz tipo 1	19	feijão caupi	34	pimenta de cheiro
5	banana <i>in natura</i>	20	geléia	35	pimentão regional
6	banana pacovã	21	laranja	36	polpa de fruta regional
7	bananada	22	limão taiti	37	queijo de coalho
8	banana passas	23	macaxeira (processada)	38	queijo frescal
9	batata cará	24	mamão	39	açúcar mascavo
10	batata doce	25	quiabo	40	rapadurinha
11	castanha do brasil	26	melancia	41	tomate
12	cheiro verde misto	27	ovos tipo A	42	macaxeira <i>in natura</i>
13	couve	28	palmito regional	43	tangerina
14	doce de fruta regional	29	charque	44	tempero regional
15	maxixe	33	queijo mussarela		

Fonte: DNAP/ADS, 2010.

Tabela 5- Lista de itens utilizados na merenda escolar – Semed

Item	Produto	Item	Produto
1	abacaxi	15	feijão de metro
2	arroz	16	feijão de praia
3	abóbora	17	geléia
4	banana pacovã	18	laranja
5	banana <i>in natura</i>	19	limão taiti
6	bananada	20	macaxeira <i>in natura</i>
7	batata cará	21	melancia
8	batata doce	22	ovo
9	castanha do brasil	23	picadinho de carne
10	charque	24	picadinho de peixe
11	cheiro verde misto	25	pimenta de cheiro
12	couve	26	rapadurinha
13	farinha de mandioca	27	suco concentrado adoçado
14	farinha de tapioca	28	tangerina

Fonte: DNAP/ADS, 2010.

Vem sendo abandonado na preparação da merenda escolar o uso de produtos artificiais, como era o caso dos achocolatados, entre outros. Desta forma, até mesmo seu rendimento escolar vem apresentando melhoras.

Entendo que esta seja uma forma sustentável e responsável de utilização dos mais de R\$ 23 milhões disponibilizados para a regionalização da merenda escolar no Estado do Amazonas, através do Preme. Resta saber o quanto dos DHAA estão garantidos através desta política. Disto tratam os capítulos que se seguem.