

A participação social e o direito humano à alimentação adequada no contexto brasileiro

Social participation and the human right to adequate nutrition in the Brazilian context

1. Maria Marlene Marques **Ávila**
2. Maria Cecília Oliveira da **Costa**

1. Doutora em Saúde Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Saúde Pública pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduada em Nutrição pela UECE.

2. Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ. Mestre em Ciência e Tecnologia de Alimentos pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Nutrição pela UECE.

A evolução conceitual da segurança alimentar ocorreu nos âmbitos internacional e nacional como um processo contínuo em função da própria história da sociedade. Sua compreensão na dimensão política se desenvolveu sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando se acentuou a preocupação com o combate à fome no mundo, com destaque para a criação de organismos internacionais dedicados, direta ou indiretamente, à questão alimentar, dentre eles a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), em 1945, e a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1948.

À mesma época, no Brasil, já havia ações do Estado voltadas para as questões alimentar e nutricional, embora de caráter assistencialista, apesar de a fome já ter sido apontada por Josué de Castro como uma questão social. Para o estudioso, o problema da alimentação envolvia um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais (CASTRO, 2004). Algumas características da má alimentação por ele apontadas se mantêm até os dias de hoje, como referências da (in) segurança alimentar no Brasil.

Contudo, apenas em meados dos anos 1980 a questão da fome e sua dimensão social passaram a ter grande visibilidade nacional. No contexto político de retomada da democracia, a questão foi uma das bandeiras levantadas pela população brasileira no processo de redemocratização. Nesse contexto, o Ministério da Agricultura elaborou, em 1985, uma proposta de política nacional de segurança alimentar para atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção de alimentos (VALENTE, 1997).

Em 1988, no bojo da VIII Conferência Nacional de Saúde, marco da participação popular no processo de redemocratização do País, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, iniciando um processo de amplo debate em torno das questões alimentar e nutricional, inseridas no contexto dos problemas da saúde pública brasileira (PELIANO, 1988).

Nos anos 1990, o País vivenciou intensa mobilização social com o processo de reorganização das forças da sociedade civil e retomada da participação popular. Marco dessa mobilização é o Movimento pela Ética na Política, com ampla representação nacional, que levou ao *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo, sendo, então, a Presidência da República assumida por Itamar Franco. É nesse cenário que o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, desponta como referência na “Campanha contra a Fome e a Miséria e pela Vida ou Ação da Cidadania”, movimento que contou com um amplo apoio da sociedade brasileira e, conforme Franco, Barros e Garcia (1994), caracterizou-se por princípios como solidariedade, descentralização e autonomia, ingredientes fundamentais na gestação de um novo estado de “fermentação social”.

Em 1993, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o Mapa da Fome, estudo que estimou em 32 milhões o número de indigentes no País, correspondendo a mais de 20% da população brasileira (PELIANO, 1993). Nesse mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com o imperativo de incluir a fome na agenda política (BETTO, 2003).

A criação do CONSEA politizou o problema da fome; contribuiu para mobilizar a sociedade civil de forma rara na história recente; ampliou a participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas; e criou um espaço inédito para discutir a exclusão social, representando, conforme Peliano (1993), um marco essencial para a construção da concepção de segurança alimentar.

Em julho de 1994, realizou-se, em Brasília, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), a qual foi antecedida pelas conferências estaduais ocorridas em cada Unidade Federativa, numa parceria entre governo e sociedade civil mediada sobretudo pelo CONSEA nacional (VALENTE, 1997).

Durante o período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política social foi constituída por três programas – “os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos; e o programa de enfrentamento da pobreza”. Este terceiro eixo, denominado Programa Comunidade Solidária, contemplava os programas de combate à pobreza, entre os quais a melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres (DRAIBE, 2003, p. 73). Contudo, houve uma descontinuidade na priorização da segurança alimentar e nutricional em sua vertente política, fato ilustrado sobretudo pela extinção do CONSEA.

No entanto, a sociedade civil, por meio do Fórum Nacional da Ação da Cidadania, manteve uma pressão continuada sobre o Programa Comunidade Solidária, no

intuito de retomar a discussão sobre a questão da segurança alimentar e nutricional. Uma das iniciativas nesse sentido foi a constituição de um Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional, formado por representantes dos vários ministérios envolvidos em ações nessa área.

Esse contínuo do engajamento da sociedade civil culminou com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em novembro de 1998. Integrado por uma rede de entidades e movimentos sociais, o FBSAN foi fundamental na articulação política visando à criação de conselhos estaduais de segurança alimentar nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Alagoas (CONSEA, 2004).

Em 2003, com o início governo Luís Inácio Lula da Silva, a segurança alimentar e nutricional voltou a ser prioridade, tomando visibilidade nacional por meio do Programa Fome Zero (TAKAGI, 2006). Nesse mesmo ano, o CONSEA Nacional foi (re) criado para ser um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil, na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição (BETTO, 2003).

Em março de 2004, ocorreu a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A principal consequência do evento foi a criação, em setembro de 2006, da Lei No 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que assegura o direito humano à alimentação e institui o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (BRASIL, 2006).

Em julho de 2007, já na segunda gestão do governo Lula, ocorreu a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Com o lema “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”, discutiu prioritariamente a construção do SISAN. Sua grande contribuição foi a formulação da proposta de uma Política Nacional de SAN, base para a elaboração do Plano Nacional de SAN, que deveria ser feito num prazo que possibilitasse sua inclusão no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de 2008 (CONSEA, 2007). Esse seria um passo fundamental para a consolidação da SAN como política pública do Estado brasileiro e de sua consagração como prioridade social.

Em fevereiro de 2010, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional no 64, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal, incluindo o direito à alimentação entre os direitos sociais por ela assegurados (BRASIL, 2010).

A IV Conferência Nacional de SAN ocorreu em 2011, com o lema “Alimentação adequada e saudável: DIREITO DE TODOS”. Num contexto de crise global, a conferência discutiu e fez proposições visando ao respeito e à promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil e no mundo, discutindo questões fundamentais, como a soberania alimentar, a intersetorialidade nas políticas públicas de SAN, o fortalecimento do papel regulador do Estado na garantia do direito à alimentação e a essencialidade da participação social para

o asseguramento desse direito (CONSEA, 2011).

Em novembro de 2015, ocorrerá a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (V CNSAN), com o lema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, organizada pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) no nível nacional (CONSEA, 2015) e pelos CONSEAs estaduais e municipais e câmaras intersetoriais de SAN de todo o País.

A V CNSAN se propõe a discutir questões fundamentais relacionadas ao direito à alimentação saudável, entre as quais: alimentos industrializados e ultraprocessados; produção de alimentos de forma sustentável; respeito às tradições e à cultura alimentar das populações; uso de agrotóxicos; fortalecimento de sistemas alimentares pautados na soberania alimentar; universalização do direito à alimentação; ampliação da participação social na defesa do direito humano à alimentação adequada.

Apesar de ainda persistir a insegurança alimentar e nutricional em parcela significativa da população brasileira, principalmente em alguns grupos específicos e socialmente vulneráveis, são notáveis as conquistas, entre as quais ressaltamos: a construção de um marco legal de asseguramento do DHAA, com destaque para a LOSAN e a Emenda Constitucional no 64; a elaboração da Política Nacional de SAN e do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, secundado por planos estaduais; a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome (FAO, 2014); e a constituição de conselhos de SAN nos estados e municípios.

Tais avanços foram conquistados numa trajetória de luta da sociedade brasileira, que, demarcada inicialmente pela “Campanha da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, prossegue por meio da criação de espaços institucionais de participação social na formulação, na gestão e no controle da PNSAN – CONSEAs e Conferências –, apesar de todas as limitações e dos desafios postos à efetiva participação e ao controle social, movimento contra-hegemônico na configuração da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BETTO, Fr. A fome como questão política. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo: IEA/USP, v. 17, n. 48, p. 53-61, maio/ago. 2003.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)**. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República / Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional Nº64**, de 4 de fevereiro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em: 4/8/2015.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 4º ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.

CONSEA. **3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional.** Relatório final, 2007. Fortaleza: CONSEA, 2007.

CONSEA. **4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Declaração Pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável.** Salvador, 10 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/carta-politica-da-4a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 4/7/2015.

CONSEA. **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comida de verdade no campo e na cidade.** Caderno de orientações. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/carta-politica-da-4a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 4/7/2015.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social -USP.** p.64-101, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>. Acesso em: 4/4/2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Insecurity in the World - Strengthening the enabling environment for food security and nutrition.** Roma, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>. Acesso em: 4/7/2015.

FRANCO, A.; BARROS, E.; GARCIA, R.C. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.** Texto de referência. Brasília março de 1994.

PELIANO, A. M. Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. In: **Crise e Infância no Brasil.** O Impacto das Políticas de Ajuste Econômico (J. P. Chahad & R. Cervini, org.), pp. 139-184, São Paulo: Fundo das Nações Unidas para a Infância/Instituto de Pesquisa Econômica/Universidade de São Paulo, 1988.

PELIANO, A.M. **Mapa da Criança: a indigência entre as crianças e adolescentes,** IPEA , 1993. 16p.

TAKAGI, M. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Unicamp/IE, 2006. Tese de doutoramento.

VALENTE, FLS. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Rev Nutr PUCAMP**;v. 10, n. 1, p. 20, 1997