

13798 - Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Agroecologia: desafios e perspectivas teórico-prático

Human Right to Adequate Food (HRAF) and Agroecology: theoretical perspectives and practical challenges

BEZERRA, Islandia¹; ISAGUIRRE, Katya ²

1 Departamento de Nutrição/UFPR. Programa de Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional/UFPR. islandia@ufpr.br; 2 Setor de Ciências Jurídicas/UFPR. kisaguirre@gmail.com

Resumo: A proposta deste artigo é refletir como a concepção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) incorpora o tema da Agroecologia. Apresenta-se como objetivo problematizar, ainda que em um campo mais teórico, estas duas dimensões e assim, compreender como a sociedade e o Estado podem interferir no processo da concretude do DHAA tomando como princípios os fundamentos da agroecologia. Metodologicamente foram tomadas como base as análises do marco jurídico dos tratados internacionais que tratam do DHAA, que por sua vez influenciam nas decisões e ordenamento, especialmente no campo das políticas públicas, quando se trata destes dois temas em nível nacional. Como resultado atribui-se que, pelo menos no Brasil, tanto um como o outro apresentam um relativo avanço. Conclui-se, no entanto, que ainda existem limites e desafios, tanto no campo teórico, quanto no campo da prática - seja na condição de exigir ou na condição de materializar – estas duas dimensões.

Palavras-chave: DHAA; Agroecologia; Políticas Públicas; Estado.

Abstract: The purpose of this article is to reflect on how the design of the Human Right to Adequate Food (HRAF) incorporates the theme of Agroecology. Presents itself as objective questioning, albeit in a more theoretical field, these two dimensions and thus understand how society and the state may interfere with the process of concreteness HRFN taking as the fundamentals principles of agroecology. Methodologically were made based on the analysis of the legal framework of international treaties dealing with DHAA, which in turn influence decisions and planning, especially in the field of public policy when it comes to these two issues at the national level. As a result which is attributed, at least in Brazil, both one and the other have a relative advance. We conclude, however, that there are still limits and challenges, both in theoretical and field of practice - whether as a demand or condition to materialize - these two dimensions.

Keywords: DHAA; Agroecology; Public Policy State.

Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que enfatiza o caráter individual dos direitos e sua concepção a-histórica e essencialista da natureza humana, certamente, constitui a primeira referência quando se associa a questão de direitos humanos. No entanto, não se pode negligenciar que tal construção perpassa as mudanças sociais, políticas e econômicas de cada espaço temporal e segue refletindo os interesses de cada época. No caso da alimentação, especificamente e em nível internacional tem-se a referência do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ PIDESC. Este por sua vez, representa um avanço imensurável para a questão igualmente universal da fome porque considera a alimentação no contexto da garantia dos direitos humanos universais. O PIDESC, no seu comentário geral 12, artigo 11 explicita que “*direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com*

outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

No Brasil, a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) no. 47 de 2003, mais especificamente no seu Art. 6º, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) passou a ser institucionalizado e então, no dia 05 de fevereiro de 2010 a Constituição Federal o reconhece explicitamente. Essa inclusão no texto constitucional o insere na categoria dos direitos formais e materialmente fundamentais de caráter social, estando atualmente o DHAA no ápice do sistema jurídico nacional. Para torná-lo material, isto é, realmente vivido e concretizado na realidade social outros marcos jurídicos contemplam a abordagem do DHAA, como por exemplo, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e consignando, mais especificamente em seu artigo 2º, também o referencia como sendo um princípio básico para a sua concretização da SAN. Seguindo este processo de construção e/ou reordenamento das políticas públicas existentes no País é que em uma reedição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) - que por sua vez, contempla assim como do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - mediante a Lei 11.947 - a concepção do DHHA foi incorporada textualmente entres as principais diretrizes que as compõem. Desse modo, o Estado brasileiro ao reconhecer a alimentação como um direito fundamental básico, quebra e rompe um paradigma de alimentação, antes referenciada como ações assistencialistas, passa a ser vista como uma responsabilidade do Estado. Como direito fundamental social, o DHAA gera uma série de direitos e deveres para o poder público e para toda a sociedade.

Este reconhecimento - por parte do Estado - de que a alimentação deverá compor o *rol* dos direitos fundamentais sociais implica em um esforço institucional de fazer funcionar distintas estratégias para a sua concretização. Assim, pode-se dizer, que sim, a inclusão do DHAA no texto constitucional representa um avanço significativo para a realidade nacional. No entanto, a sua entrada no sistema jurídico traz inúmeras tarefas a serem cumpridas pelo poder público para que se construa no Brasil um ambiente propício capaz de garantir as condições de acesso da população à alimentação saudável. Além disso, é preciso recordar a necessidade de eficiência no controle estatal das políticas intersetoriais a fim de que exista coerência entre o arcabouço de legislações, instruções normativas e demais programas que possam ter influência na materialidade do DHAA. Por fim, é necessário avançar também para que o princípio da participação popular seja contemplado na implementação de políticas e programas governamentais e que essa participação se dê com pleno conhecimento e informação a todos os atores sociais.

Metodologia

A análise aqui realizada busca, mediante a pesquisa e o levantamento da legislação nacional e internacional sobre o tema, problematizar como ocorre o ingresso e a legitimação do direito à alimentação, procurando identificar as causas que poderiam ser apontadas como responsáveis pela aproximação desse tema com a agroecologia em sua abordagem multidimensional. Complementa tal análise a revisão bibliográfica dos principais autores da doutrina que abordam o DHAA.

Resultados e discussões

Em 1966, o direito à alimentação tornou-se pauta específica do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que determinou no seu

art.11 que todos os Estados signatários introduzissem em suas legislações medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo-o como fundamental. Deste modo, o Estado garante que toda pessoa deve estar protegida contra a fome e adota estratégias individuais e/ou mediante cooperação internacional que assegura uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais. No entanto, a implementação/adesão nas décadas de oitenta e noventa foi bastante reduzida já que muitos Estados estavam sob forte influência das políticas neoliberais. O Brasil só ratificou o PIDESC na década de 90, por meio do Decreto Legislativo nº. 226, de 12 de dezembro de 1991, promulgado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Nesse mesmo período, a realização da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996 contribuiu para avançar a discussão. Posteriormente a Organização das Nações Unidas (ONU) contempla no PIDESC o comentário nº 12, onde explicita a responsabilidade do Estado no tocante à concretude das ações em prol do DHAA, no qual este deve respeitar, proteger, prover e garantir este direito. A FAO, em 2002, criou um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de diretrizes para a realização progressiva do DHAA. Tais estudos resultaram na publicação das Diretrizes Voluntárias (2004). Este instrumento busca sistematizar os fundamentos e perspectivas e vem servindo para instrumentalizar o DHAA para além de sua mera inclusão nas legislações nacionais.

As iniciativas internacionais reforçaram a preocupação de tornar o direito à alimentação um dos direitos fundamentais sociais na Constituição brasileira. No entanto, antes da inclusão do DHAA no texto constitucional, o Brasil publica em 2006 a Lei 11.346, conhecida como a “Lei orgânica de segurança alimentar e nutricional (LOSAN)”. Seu objetivo segue as recomendações da ONU, de modo a incorporar em nas políticas públicas nacionais as dimensões para a realização e exigibilidade do DHAA. No dia 5 de fevereiro de 2010 foi publicada a promulgação da Emenda Constitucional (EC) de nº 47/2003, que incluiu a alimentação no rol do art. 6º como um dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988. Assim, é possível afirmar que sob a inspiração do PIDESC o Estado brasileiro vem percebendo necessidade de mudanças, sobretudo, no que concerne ao sistema agroalimentar.

É neste contexto que dispomos, atualmente no Brasil, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (**PNAPO**). **Sua sanção ocorreu pelo Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012 e tem como objetivo *propiciar à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais.*** Suas estratégias concentram-se na efetividade do DHAA e sua institucionalização enquanto política pública insere a agroecologia como o modelo que pode fazer frente ao modo insustentável da produção agroalimentar implantado a partir da Revolução Verde.

Estruturado com base no Decreto 7.794, o PLANAPO (Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica) vem sendo discutido entre os ministérios e é apontado como uma das principais iniciativas para combate aos riscos e ameaças que a produção agrícola convencional representa ao DHAA. Sua estrutura central parte do reconhecimento da agroecologia como uma estratégia social e ambientalmente viável para a alimentação adequada e saudável. No entanto, a institucionalização da Agroecologia é apenas mais um passo para tornar o DHAA realizável no espaço nacional. Um dos seus principais desafios será o de garantir as

bases multidimensionais da agroecologia, enquanto uma técnica, uma ciência e, especialmente, uma política de resistência dos agricultores ao domínio da agricultura convencional. Quando se trata da intervenção do Estado para a consecução do DHAA, é preciso levar em conta ainda as diversas e distintas arenas de disputas que, por sua vez, determinam posições de poder que incidem na formulação e implementação das políticas públicas que, por sua vez, incidem na materialização do DHAA. O modelo hegemônico da agricultura convencional é levado a efeito por grupos de interesses dominantes que controlam a produção, o processamento e o consumo de alimentos de acordo com padrões que desprivilegiam o acesso de toda a população a alimentos saudáveis e adequados.

As críticas ao modelo hegemônico de produção agroalimentar concentram-se nos seguintes fatores os quais representam limites à sua manutenção enquanto estratégia produtiva sustentável, conforme estabelece Consea (2004), Bezerra (2009 e 2010): a. as grandes concentrações de terra que reproduzem e reforçam o atual modelo de exclusão social e é considerada como um processo determinante que resulta na pobreza rural, já que inviabiliza o acesso aos meios de produção, distribuição, comercialização e consumo de alimentos; b. a prioridade de monocultivos (*commodities*) que são apropriadas por grandes empresas multinacionais e transnacionais; c. o uso intensivo de agroquímicos que promovem a contaminação dos bens naturais e intensificam a dependência do agricultor ao sistema de plantio convencional. Sobre esta assertiva, convém destacar que o Brasil, pelo quinto ano consecutivo, é o maior consumidor de produtos agrotóxicos no mundo; d. a política de incentivos e subsídios à agricultura que, ao favorecer o modelo altamente tecnificado e dependente da lógica das grandes empresas do setor; e. a utilização de Transgênicos e/ou Organismos Geneticamente Modificados (OGM), que por sua vez, implica na violação da Soberania Alimentar; f. a insuficiência das políticas de regularização fundiária que ao manter grandes extensões de terras voltadas à pecuária e ao monocultivo causam danos irreparáveis à natureza e repercutem nas práticas alimentares da população; g. as normas relativas ao processamento de alimentos que tomam por base os padrões impostos pelas grandes indústrias de alimentos e, por fim, há de se recordar ainda, no que concerne ao consumo, h. o poder da mídia no e sua influência nas mudanças dos hábitos alimentares da população.

Sendo assim, o PLANAPO parece surgir como uma estratégia de pretensões significativas para mudança desse quadro de insustentabilidade na produção agroalimentar. Tendo como eixos a busca de equilíbrio social e ambiental na produção; o uso e conservação dos recursos naturais; o conhecimento, consumo e comercialização sua proposta é fruto do diálogo com as organizações, entidades e movimentos sociais do campo. No contexto de busca de efetividade ao DHAA essa política pode ser apontada como uma importante estratégia que, no entanto, depende de recursos e de articulação política para o fomento à produção orgânica e de base agroecológica. Além disso, é preciso ressaltar a necessidade de manutenção do diálogo entre governo, sociedade civil e movimentos sociais.

Conclusões

A Constituição Federal em seu Art. 6º estabelece que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”. Tal incorporação confere ao DHAA um

importante valor jurídico e político. Pode-se dizer, portanto, que existe uma referência direta de que tanto a produção quanto o consumo de alimentos produzidos sob a égide da sustentabilidade podem também contribuir para a compreensão, exigibilidade e efetividade do que vem a ser o DHAA. Neste contexto, o DHAA vai além de ter o acesso físico ou não ao alimento.

O DHAA preconiza que uma alimentação adequada é aquela que não traga riscos, nem tão pouco favoreça o surgimento de doenças, como é o caso do consumo de alimentos com alto teor de resíduos de agrotóxicos. É fundamental considerar que a produção e o consumo de alimentos com base na sustentabilidade estimulam novas relações sociais de respeito, solidariedade e responsabilidade, sobretudo, para a saúde. Desse modo, convém ressaltar que a Agroecologia possui um relevante papel na concretização do DHAA, por ter uma proposta que transcende o modelo hegemônico de produção agroalimentar e viabiliza estratégias de uso do solo com melhor capacidade de favorecer a autonomia do agricultor, a manutenção do equilíbrio ecológico e a participação efetiva dos agricultores, povos e comunidades tradicionais. A concretização da proposta agroecológica como algo que permite uma transformação ao atual paradigma produtivo, no entanto, depende de recursos financeiros para o fomento da produção e ainda de garantia de participação popular no processo de tomada de decisões.

Referências bibliográficas:

ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ ALCSH. Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. **Relatório Técnico**. Brasília, Rio de Janeiro: março de 2009.

BEZERRA, I. A sustentabilidade da Segurança Alimentar e Nutricional a partir da Agroecologia. **Anais 8ª Jornada de Agroecologia**. Terra livre de transgênicos e sem agrotóxicos – construindo o projeto popular e soberano para a agricultura. Francisco Beltrão/PR, 2009.

BEZERRA, I. Nesta terra, em se plantando tudo dá?" Política de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. **Tese de Doutorado**. PPGCS/UFRN. Natal, 2010.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Relatório da II Conferência Nacional de SAN. Olinda/PE. 2004. Brasília, julho 2004. 80 p.

DIAS, G.; BEZERRA, I.; FONINI, R. CONHECER PARA RECONHECER: o Direito Humano à Alimentação Adequada de agricultores familiares e camponeses na América Latina. In: II Seminário Nacional de Sociologia e Política: repensando desigualdades em novos contextos. 2011, Curitiba/PR. **Anais III Seminário Nacional Sociologia & Política**, 2011.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC), Observación general 12, **El derecho a una alimentación adecuada**, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5.

DECLARACIÓN DE ROMA sobre la Seguridad Alimentaria y Plan de Acción. **Cumbre Mundial sobre la Alimentación**. Roma, 1996.

FAO: Derecho a la Alimentación. **DIRECTRICES VOLUNTARIAS**, 2004.

<http://www.fao.org/righttofood/derecho-a-la-alimentacion-inicio/es/>