

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS NUTRICIONAIS

THE RIGHT TO HEALTHY FOOD IN FOOD POLICY CONTEXT

A.P.
ARTIGO PROFISSIONAL

¹ Nutricionista

Ana Queiroz¹; Inês Mota¹; Sofia Cardoso^{1*}

*Endereço para correspondência:

Sofia Cardoso
Praceta São Crispim, n.º 13,
2.º esquerdo,
4420-594 São Cosme, Gondo-
mar, Portugal
sofiaccardoso27@gmail.com

Histórico do artigo:

Recebido em 24 de novembro
de 2014
Aceite em 2 de julho de 2015

RESUMO

A alimentação constitui um direito humano fundamental consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e é um requisito básico para a promoção e proteção da saúde e à consequente salvaguarda da dignidade humana. O Direito Humano à Alimentação Adequada baseia-se no direito de todos os indivíduos beneficiarem de estratégias e leis que assegurem a realização e garantia do acesso a uma alimentação adequada e compreende três dimensões: disponibilidade, adequação e acessibilidade. Esta revisão pretende realçar a importância de respeitar, proteger e concretizar a alimentação humana como um Direito Humano e destacar a importância do Nutricionista no planeamento e execução de ações que visam garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada em qualquer parte do mundo e possíveis oportunidades de intervenção deste profissional de saúde nesse âmbito. Entre as várias áreas de atuação deste profissional, a nutrição comunitária e a saúde pública são aquelas que melhor permitem assegurar a equidade na implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada nos diferentes níveis da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Direito à alimentação, Nutricionista, Políticas nutricionais, Portugal

ABSTRACT

Food is a fundamental human right recognized in the Universal Declaration of Human Rights and is a basic requirement for the promotion and protection of health. The Right to Adequate Food is based on the right of all individuals to strategies and laws that can ensure the access to adequate food and it comprises three dimensions: availability, adequacy and accessibility. This review aims to highlight the importance to respect, protect and fulfil the human food as an human right and the relevance of the nutritionist work in the scheduling and execution of actions in order to guarantee the right to food in any place in the world, as well as possible health professionals interventions in this area. Among the different nutrition interventional areas, community nutrition and public health are those that allow better to ensure equity in the implementation of the right to food at all society levels.

KEYWORDS

Right to food, Nutritionist, Nutritional policies, Portugal

INTRODUÇÃO

Reconhecido e consagrado em diversos instrumentos internacionais (declarações, pactos, convenções) que o garantem e reforçam, o direito à alimentação – como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana¹, instituído no artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)² - constitui um direito fundamental básico com carácter universal e simultaneamente individual, indivisível, interdependente e inter-relacionado, tendo como requisito essencial a sua intransponibilidade. Conjuntamente denomina-se por direito social na sua segunda dimensão por pressupor a intervenção do

Estado na garantia das necessidades nutricionais dos indivíduos (1). E ao Estado não poderá bastar assegurar estabilidade económica, atendendo a orientações de organismos internacionais dos quais esse Estado, voluntariamente, faça parte. A atualidade exige que o Estado não se limite a ser um Estado Constitucional Democrático, que faz a ligação entre a democracia e o Estado de Direito, como refere Gomes Canotilho (2). É, de facto, necessário mais. É indispensável que sejam asseguradas condições para que se faça saúde pública, que se revela na “qualidade de vida” referida pelo artigo 9.º da CRP. Com efeito, o reconhecimento

¹ Conceito indeterminado que vem sendo definido com o auxílio de alguns autores. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira a dignidade humana é um “princípio-limite” e um “dado prévio”. Trata-se de um “bem autónomo e específico”, de um “valor próprio” (Canotilho, J. J. Gomes / Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007-2010, p. 199). Para Reis Marques, a dignidade humana traduz a ideia de que “só o homem é o vértice e o centro de tudo o que existe”, impondo-se como “valor supremo e fundamento último do ordenamento jurídico” (Marques, Mário Reis, Introdução ao direito, Vol. I, 2.ª edição, Coimbra, 2007, p. 230).

² “O princípio da “dignidade da pessoa humana”, progressivamente, foi sendo percebido não apenas como fundamento, mas especificamente como regra autónoma dotada de valor constitucional (...). Consequentemente, a todos os poderes políticos, a Lei Fundamental impõe a obrigação de garantir e respeitar essa dignidade como valor constitucional supremo”. Queiroz, Cristina, Direitos Fundamentais – Teoria Geral, 2.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 23.

destes direitos,

“frequentemente, tende a obrigar os poderes públicos a intervir em proveito dos governados. Mais do que uma obrigação de non facere traduzem-se numa obrigação de facere: uma atividade positiva, uma ação por parte dos poderes públicos. Traduzem obrigações positivas de solidariedade que impendem sobre o Estado e, por seu intermédio, sobre o conjunto dos membros do corpo social” (3).

Apesar de o direito à alimentação não se encontrar diretamente consagrado na nossa Lei fundamental, a CRP (ao contrário do que acontece em outros países, como o Brasil (4), por exemplo), surge como direito fundamental pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 1948, como parte integrante de um direito que possa assegurar saúde e bem-estar:

“Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (n.º 1 do artigo 25.º) (5).

A necessidade de pormenorizar e detalhar os direitos constantes da DUDH ao tornar os seus dispositivos em previsões jurídicas vinculantes e obrigatórias, fez com que, a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, aprovasse o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (1) que reafirmou este direito no artigo 11.º, mantendo-o associado a condições necessárias para garantia de um padrão de vida adequado: 1) Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a uma melhoria constante das suas condições de existência. Os Estados Membros tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. 2) Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio de cooperação internacional, as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (6). Em 1999, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC), responsável pela monitorização do PIDESC, ao interpretar o artigo 11.º, apresenta o conteúdo normativo do direito fundamental à alimentação, afirmando que este só será alcançado quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tiver acesso físico e económico, interruptamente, à alimentação adequada ou a meios para a sua obtenção. Refere ainda que, o direito à alimentação adequada não se refere apenas às calorias, proteínas e outros nutrientes específicos mas também às condições sociais, económicas, culturais, climáticas e ecológicas (1). Segundo Luísa Neto, para que se verifique uma alimentação adequada será necessária a disponibilidade do alimento

em quantidade e qualidade (livre de substâncias adversas), aceitável para uma cultura, e ainda a acessibilidade, quer do ponto de vista económico, quer quanto à distância em termos físicos (7).

O CDESC realça a existência de obrigações por parte do Estado para que se alcance a total realização do direito fundamental à alimentação:

1) obrigação de respeitar, que exige que os mesmos não possam tomar quaisquer medidas que privem as pessoas deste direito; 2) obrigação de proteger, evitando que empresas ou indivíduos possam privar aos indivíduos o acesso à alimentação, e a obrigação de efetivar, na medida em que os Estados se devem envolver proativamente em atividades destinadas a reforçar o acesso das pessoas e a utilização de recursos, de forma a facilitar a sua capacidade em se alimentar (1, 8, 9). Deste modo, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) deve ser garantido a todas as pessoas, o que significa que o acesso a alimentos deve estar disponível em quantidade suficiente, deve ser nutricionalmente e culturalmente adequado e económica e fisicamente acessível, pelo que a disponibilidade, adequação e acessibilidade são os principais elementos para a realização deste direito (9).

Uma das grandes razões para o reconhecimento do DHAA foram as questões relacionadas com a pobreza e insegurança alimentar que estão, em primeira instância, vinculadas a uma conceção de Direitos do Homem. A garantia da segurança alimentar e nutricional, estando inter-relacionada com a realização do DHAA, é vista como uma estratégia para garantir a todos, sem exceção, este direito. A segurança alimentar, sendo um requisito básico, é portanto uma condição inalienável na alimentação dos povos (10), sendo importante distinguir dois conceitos essenciais: *foodsafety* – “a garantia que um alimento não causará dano ao consumidor – através de perigos biológicos, químicos ou físicos – quando é preparado e ou consumido - de acordo com o seu uso esperado” (11) e *foodsecurity* - “situação que existe quando todas as pessoas, em qualquer momento, têm acesso físico, social e económico a alimentos suficientes, seguros e nutricionalmente adequados, que permitam satisfazer as suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (12). Numa altura em que a problemática da fome a nível mundial está ainda muito presente, vários países têm recorrido a uma abordagem apoiada no DHAA, a fim de responder à problemática da fome e da desnutrição. Neste contexto surgem políticas nutricionais que consistem num conjunto de medidas intersectoriais que visam garantir o acesso universal aos alimentos, considerando o estado nutricional e a promoção da saúde da população (13). Em Portugal, apesar de já existir o Programa Nacional de Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS), o nosso país pode não estar a cumprir com os seus compromissos internacionais relativamente ao DHAA devido às situações de privação no acesso à alimentação adequada (14). Assim, esta revisão pretende realçar a importância de respeitar, proteger e concretizar a alimentação humana como um Direito Humano e destacar a importância do Nutricionista no planeamento e execução de ações que visam garantir o DHAA em Portugal e possíveis oportunidades de intervenção deste profissional de saúde nesse âmbito.

Medidas Implementadas para a Concretização do DHAA – Contextualização Europeia

Na Europa, somente com a assinatura do Tratado de Maastrich, em 1993, se iniciou o primeiro quadro de ação efetivo na área da saúde pública. Anteriormente a este tratado, a Comunidade Europeia apenas se preocupava com questões económicas, sendo a alimentação subordinada às questões da produção, através da Política Agrícola Comum. Em 1998 declara-se essencial assegurar a melhoria da saúde na elaboração e implementação de todas as políticas comunitárias (15).

A nível europeu, destaca-se no seguimento do Primeiro e Segundo Planos de Ação Europeus, que visam a promoção da adoção de estilos de vida saudáveis na população (15), o “*Food and Nutrition Action Plan 2015-2020*” que, distintamente dos anteriores, se baseia no princípio do respeito pela promoção e protecção dos Direitos do Homem e considera-os fulcrais na prevenção e controlo das doenças relacionadas com a alimentação. Especificamente, em Portugal, em 2007 foi criada a Plataforma contra a Obesidade como uma Divisão da Direcção Geral da Saúde (DGS), representando esta a primeira abordagem de uma política intersectorial com o objectivo de promover uma alimentação saudável, embora com intenções específicas no combate à obesidade (16). Com a Plataforma, criaram-se as bases para o lançamento do PNPAS, o primeiro programa nacional na área de alimentação e nutrição, concretizado em 2012. Este programa pretende aliar a saúde e o crescimento económico através de uma abordagem intersetorial e cujos cinco objetivos gerais se centram em 1) aumentar os conhecimentos sobre os consumos alimentares da população portuguesa, 2) modificar a disponibilidade alimentar em ambiente escolar, laboral e em espaços públicos, 3) informar e capacitar para a compra, confeção e armazenamento de alimentos saudáveis, em especial nos grupos mais desfavorecidos, 4) identificar e promover ações transversais que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional de forma articulada e integrada com outros setores (como agricultura e educação) e 5) melhorar a qualificação e o modo de atuação dos diferentes profissionais que pela sua atividade possam influenciar conhecimentos, atitudes e comportamentos na área alimentar (17). Assim, apesar do DHAA não ser considerado um direito social em Portugal, não se encontrando diretamente consagrado na CRP, o PNPAS pode ser uma importante estratégia na concretização deste direito no nosso País (18), reforçando a necessidade de recursos humanos habilitados para a intervenção nesse âmbito.

O Nutricionista é o profissional de saúde com valências de atuação em áreas como a nutrição comunitária e saúde pública, nas quais desenvolve ações de avaliação do estado nutricional da população e emissão de pareceres técnicos, a avaliação e análise dos hábitos de consumo alimentar e nutricional de grupos populacionais, o planeamento de recomendações alimentares para grupos de indivíduos (desenhando programas de alimentação e nutrição), a promoção, planificação, execução e avaliação de ações de educação alimentar e nutricional, a identificação de grupos populacionais de risco nutricional (visando o planeamento de ações específicas), e é responsável pelo desenvolvimento, planeamento e implementação de políticas nutricionais e alimentares, direcionadas a toda a população. Assegurar uma dieta adequada e variada como promotora da saúde, principalmente nos grupos mais suscetíveis e indivíduos com baixos rendimentos, seria um pré-requisito ao DHAA e ao acesso de alimentos saudáveis e seguros (19), realçando-se a importância do Nutricionista para a sua execução.

Contudo, apesar da polivalência mencionada anteriormente, muitas das vezes as políticas de saúde pública e nutrição retratam a alimentação apenas sob o ponto de vista da saúde, excluindo fatores primordiais como aqueles que rodeiam o indivíduo e que o influenciam quando este faz as suas escolhas alimentares, como a cultura, o género, os rendimentos, a etnia, o acesso aos alimentos e o tipo de mercado que o rodeia (20). Ressalva-se a importância da criação de políticas intersetoriais de promoção de saúde, já que as decisões políticas na área da agricultura, pesca, comércio, saúde, questões sociais e financeiras condicionam direta ou indiretamente, a produção, distribuição e o consumo dos alimentos (21). Torna-se assim indispensável que os programas e orçamentos públicos

e comunitários destinados à intensificação da produção agrícola, estejam articulados com os programas direcionados para o acesso e utilização dos alimentos por grupos mais vulneráveis, criando iniciativas para melhoria nutricional da alimentação fornecida em instituições públicas e até com programas de transferência direta ou indireta de rendimento (14).

ANÁLISE CRÍTICA E CONCLUSÕES

A crise social e económica atual tem gerado um impacto negativo visível sobre a forma de viver e comer, o que dificulta a concretização do DHAA. A erosão de uma cultura alimentar, acompanhada de um ciclo de pobreza levará ao aparecimento de doença e desnutrição, redução da produtividade, impactos ambientais e redução do acesso a alimentos saudáveis (22). Assim, para colmatar as falhas existentes é função do Estado implementar políticas nutricionais articuladas a outros programas e políticas públicas que assegurem que o progresso necessário seja efetivamente realizado (23), respeitando, protegendo, promovendo e provendo o DHAA (13, 24).

O sucesso na implementação destas estratégias deve-se maioritariamente a inúmeros fatores como a adoção de uma abordagem multissetorial (combinação da agricultura, políticas de saúde e políticas de educação), a definição da segurança alimentar e nutricional como principal prioridade do Governo, a participação da sociedade civil (que contribui para a sustentabilidade das políticas a longo prazo), o investimento financeiro continuado e, ainda, a monitorização do progresso realizado, através do estabelecimento de instituições próprias (25). Uma estratégia desta natureza será tanto mais eficaz quanto mais envolver todas as partes interessadas (14). O Nutricionista pode e deve envolver-se e contribuir de diversas maneiras, nas suas diferentes áreas de atuação, no encorajamento de uma alimentação promotora da saúde e na efetivação do conceito de DHAA.

Destaca-se a importância da existência e concretização do “Nutricionista escolar” de forma a garantir o direito e o acesso aos alimentos de uma forma equitativa. Apesar da existência de Nutricionistas em algumas autarquias e de existirem recomendações de elevada qualidade a nível nacional, as mesmas não se revelam suficientes pela baixa integração destes profissionais e por ainda persistirem muitas escolas com produtos alimentares desequilibrados do ponto de vista nutricional. Estas soluções passam não só por uma maior vigilância e participação ativa dos encarregados de educação, professores e auxiliares, mas também por uma maior proatividade dos diretores e direção das escolas e pela capacidade de fiscalização no geral. A sua exequibilidade exige, indubitavelmente, a intervenção deste profissional de saúde como formador de maneira a fornecer conhecimentos, sensibilizar, desenvolver atitudes e capacitar todos os intervenientes deste processo. A educação alimentar em Portugal deve ser um ponto a levar em consideração na distribuição e consumo dos alimentos, assim como na vigilância da produção de alimentos, monitorizando as dependências externas e por fim as questões sociais, pouco favorecedoras atualmente. Relembramos também que este é o responsável técnico pela alimentação escolar, isto é, elabora e analisa ementas e supervisiona o sistema de restauração, avalia o estado nutricional com adequação das necessidades nutricionais às faixas etárias e condições das crianças, respeitando os hábitos alimentares locais, e planeia e orienta as atividades de seleção de compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos, bem como atividades de educação alimentar (13).

A criação de intervenções que proporcionem o aumento de rendimentos e recursos para que as famílias carenciadas possam adquirir os seus

produtos alimentares, deve ter em conta que, apesar da eventual dificuldade no acesso ao alimento, o facto de dispor o alimento em quantidade não significa que este não seja deficitário relativamente à sua qualidade nutricional. Levanta-se assim a questão das medidas assistencialistas e a necessidade da conjugação da educação alimentar e nutricional neste contexto. O papel do Nutricionista no ensino da maximização dos recursos que as famílias dispõem na compra de alimentos mais saudáveis e nutricionalmente equilibrados, que são geralmente cotados como caros e fora do alcance destas famílias, está no alcance das soluções que assegurem a equidade na implementação do DHAA e nutrição, nos diferentes níveis da sociedade (26).

A eficácia destas intervenções está dependente de dados atualizados e de qualidade sobre o consumo e os hábitos alimentares. No entanto, no nosso país, os últimos dados datam de 1980 pelo que, atualmente, está a decorrer o Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, que visa a atualização dos mesmos (27). Só através deste tipo de iniciativas é possível criar bases para a implementação de políticas nutricionais sustentáveis.

Em suma, consideramos que a transposição do direito à alimentação para a respetiva legislação nacional embora se revista de extrema importância, não é suficiente para garantir a sua realização. As Ciências da Nutrição, entre outras áreas científicas, são a área que se deve relacionar com os Direitos Humanos no âmbito da alimentação, nas suas dimensões biológicas, socioeconómicas, políticas e éticas, através da implementação de políticas nutricionais e programas de intervenção, conjuntamente com a transposição do DHAA, de forma a assegurar a sua concretização através de uma segurança alimentar sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Estorinho MJ. Estudos de Direito de Alimentação [PhD]: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2013.
2. Canotilho J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3.ª ed. Coimbra: Almedina; 1999. p. 95-6.
3. Queiroz C. op cit. p. 23.
4. Constituição da República Federativa do Brasil 1988.
5. Declaração Universal dos Direitos do Homem Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978. Available from: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>.
6. ONU. Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. 1966.
7. Neto L. "A Nutrição como Política Pública: Ainda a Garantia ou já a Restrição de Direitos?" *Direitos Fundamentais & Justiça* 2010. p. 71-87.
8. United Nations Human Rights. Special Rapporteur on the right to food 2007. Available from: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>.
9. Ziegler J. Right to food. Available from: <http://www.righttofood.org/work-of-jean-ziegler-at-the-un/what-is-the-right-to-food/>.
10. Pinto JN. Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP. FAO. 2011.
11. Codex Alimentarius. General Principles of Food Hygiene. 2003.
12. FAO. The State of Food Insecurity in The World 2001. 2001.
13. Gregório M.J. CD, Vasconcelos I.A.L., Padrão P. Políticas de alimentação e nutrição: Brasil e Portugal. SPCNA. 2010;16 (1).
14. Sarmento FB. Crise, direito à alimentação e soberania alimentar em Portugal. *Diário de Notícias*. 2012.
15. Gregório MJ. Políticas de Alimentação e Nutrição: Brasil e Portugal Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto; 2009.
16. Borkenhagen A. Realization of the Right to Adequate Food - Case Studies of Brazil and India. Federal Ministry for Food, Agriculture and Consumer Protection.
17. Direção-Geral da Saúde. Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável. Lisboa;2012. Available from: <http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/pnps/objetivos/>.
18. Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável. 2012.
19. World Health Organization. Nutrition and Food Security. Protecting and promoting health through adequate supply of nutritious food. Denmark: World Health Organization Europe; 2006-7.
20. Caraher M, Coveney J. Public Health Nutrition and Food Policy. *Public Health Nutrition*.2004;7(5):591-8.
21. Robertson A, Tirado C, Lobstein T, Jermini M, Knai C, Jorgen H. World Health Organization Europe. Food and Health in Europe: a new basis for action 2004. Available from: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/98308/e78578.pdf.
22. O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde e Economia. Fundação Calouste Gulbenkian. 2012.
23. Schutter O. A Rights Revolution Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean. United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. 2012.
24. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. 2013.
25. Schutter O. From Charity to Entitlement. Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa. United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. 2012.
26. Keenana D, Olsonb C, Hersey J, Parmerd S. Measures of food insecurity/security. *Journal of Nutrition Education and Behavior*. 2001;33:S49-S58.
27. Programa Iniciativas em Saúde Pública, EEA-Grants. Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física 2015. Available from: <http://www.ian-af.up.pt/>.