

## A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICAZES

Grazieli Virgínia Martins

### RESUMO

O tema deste estudo é de suma importância, uma vez que a alimentação é umas das necessidades mais básicas do ser humano, tratando-se de um direito intrínseco à condição do homem. Sendo a alimentação um direito fundamental bem como social, é dever do Estado, criar políticas públicas e ações públicas que se destinam ao combate à fome e a miséria. Nesse sentido o presente trabalho tem como escopo uma análise das políticas públicas desenvolvidas no Brasil para efetivação do direito social à alimentação e sua eficácia social, abordando também os meios de exigibilidade por parte do cidadão para garantir o direito humano à alimentação.

**Palavras-chave:** Alimentação. Direitos e Garantias Fundamentais. Políticas Públicas.

### THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHTS TO FOOD BY EFFECTIVE PUBLIC POLICIES

The subject of this study is of paramount importance, since food is one of the most basic needs of the human being, being a right intrinsic to the condition of man. As food is a fundamental right as well as a social one, it is the duty of the State to create public policies and public actions aimed at combating hunger and misery. In this sense, the present work has as an analysis an analysis of the public policies developed in Brazil to carry out the social right to food and its social effectiveness, also addressing the means of enforcing the citizen to guarantee the human right to food.

**Keywords:** Feeding. Fundamental Rights and Guarantees. Public policy.

Apoio: FAPEMIG

### 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre o tema – Direitos e garantias fundamentais: A efetivação do direito social à alimentação por meio de políticas públicas eficazes – reveste-se

da maior importância, tendo em vista a alimentação é umas das necessidades mais básicas do ser humano, tratando-se de um direito inalienável e intrínseco à condição humana.

Assim já definia (PEREIRA, 2014) que é impossível falar de saúde a um faminto; lazer a um esfomeado; trabalho a um subnutrido; moradia a quem não tem pão, sendo a alimentação o principal fator gerador dos demais direitos.

O Brasil sendo uma República Democrática de Direito, nos termos do que dispõe o texto constitucional estabelece, em seu artigo 3º, como objetivos do Estado brasileiro, constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além promover o bem de todos.

Contudo, nada disso, será possível, se não existirem meios que garantem a eficácia social dos dispositivos constitucionais.

## **2. MATERIAIS E MÉTODOS**

Foi utilizada na pesquisa uma abordagem que consiste na efetivação do direito social à alimentação por meio de políticas públicas eficazes. Tendo em vista que o direito à alimentação se trata de uma norma programática, o foco central deste trabalho esteve no estudo direcionado as políticas públicas e ações públicas desenvolvidas pelo Estado que se destinam ao combate à fome e a miséria.

A pesquisa foi dividida da seguinte forma, inicialmente foi analisado o reconhecimento do direito alimentação a partir do plano internacional, através dos tratados, pactos, dentre outros, até o seu reconhecimento implícito e explícito nas Constituições Brasileiras.

Também se estudou o direito à alimentação enquanto direito social bem como fundamental, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e sua relevância jurídica no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim foram analisadas as políticas públicas desenvolvidas no Brasil para efetivação do direito social à alimentação e sua eficácia social, abordando também os meios de exigibilidade por parte do cidadão para garantir o direito humano à alimentação.

Como a questão do acesso à alimentação possui um viés jurídico, social, político e econômico evidenciando assim sua interdisciplinaridade para atingir os objetivos propostos *Direito & Realidade*, v.6, n.5, p.64-83/2018

nesta pesquisa, foi empregada a pesquisa bibliográfica, na medida em que, associado à doutrina jurídica, permeou-se outras áreas. Também houve a incidência da pesquisa documental, uma vez que fora utilizada legislação pátria.

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1 O RECONHECIMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NO PLANO NACIONAL E INTERNACIONAL**

A alimentação é umas das necessidades mais básicas do ser humano, trata-se de um direito inalienável e intrínseco à condição humana, “é impossível falar de saúde a um faminto; lazer a um esfomeado; trabalho a um subnutrido; moradia a quem não tem pão, mais provoca mal-estar do que traz consolo” (PEREIRA, 2014, p.32). A alimentação trata-se de um direito fundamental do homem, que está intrinsecamente ligada com princípio da dignidade da pessoa humana, sendo esta imprescindível para realização dos demais direitos sociais consagrados em nossa Carta Magna.

A definição do conceito do direito humano à alimentação é construída por diversos componentes. Adotando a definição derivada do Acordo Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais e do Comentário Geral nº 12, temos que:

O direito à alimentação é o direito de ter acesso regular, permanente e livre tanto diretamente ou por meios de compras financiadas, à alimentação suficiente e adequada tanto quantitativamente como qualitativamente, correspondendo às tradições culturais das pessoas a quem o consumo pertence, e que assegura uma realização física e mental, individual e coletiva, de uma vida digna e livre de medo. (DEFINIÇÃO e história do Direito à Alimentação. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores\\_onu/desc\\_ziegler/i\\_definicaohistoria.htm#\\_ftn2](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/i_definicaohistoria.htm#_ftn2)>. Acesso em: 26 nov. 2016).

O alimento é imprescindível à vida, de modo que sem ele o homem não pode exercer seus direitos, a não ser com penúria e grande sofrimento, o direito à alimentação deve ser garantido acima de tudo. (PEREIRA, 2014).

O direito humano à alimentação vem sendo discutido desde o século XIX, contudo um dos primeiros instrumentos internacionais que tratou a respeito do mesmo foi a Convenção de Genebra, de 1929, como por exemplo quando garantiu as partes em luta “uma alimentação suficiente em quantidade, qualidade e variedade para assegurar aos interessados um equilíbrio normal de saúde” (Convenção de Genebra, artigo 32, 1929).

Já no século XX, quando a fome atingiu diversas sociedades devido os horrores das duas grandes guerras criou-se a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) em 1945, com o propósito de combater à fome e à pobreza, promovendo o desenvolvimento agrícola para que todos pudessem ter acesso aos alimentos necessários para uma vida saudável e digna. (FERREIRA, 2010).

Ao refletir sobre o tema alimentação é necessário ressaltar a importância dos Direitos Humanos, estes tratam-se essencialmente de um direito de proteção, voltado a salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados. O conceito de direitos humanos, deu-se com a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), em 1948, pouco depois da II Guerra Mundial, delineando uma ordem pública mundial fundada no respeito e na dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais.

Estão dispostos em seus três primeiros artigos que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, são dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948). Tais direitos são reconhecidos como universais e indivisíveis visando a proteger o direito entre homens, mulheres e crianças de todo o mundo sem distinção de cor, raça ou religião.

O direito humano à alimentação em sua trajetória também foi sendo reconhecido em diversos instrumentos internacionais, estando declarado por exemplo no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos humanos (DUDH) de 1948 *in verbis*:

Art. 25.1 Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, 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 em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, artigo 25, 1948)

Posteriormente em 1966 a norma de direitos humanos norteou a criação do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que confirmou os direitos instituídos em 1948, assim os Estados que ratificavam o pacto ficavam obrigados a prover uma alimentação digna para seus cidadãos. O Pacto reafirmou o direito à alimentação estabelecido em 1948 no seu artigo 11:

Artigo 11. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado para si próprio e sua família inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse

sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. Os Estados-Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto exportadores de gêneros alimentícios.(PIDESC, artigo 11, 1966)

Tal pacto afirma a obrigatoriedade de o Estado pactuante garantir as pessoas que estejam sob sua jurisdição o acesso a alimentação de forma adequada, em termos de quantidade e qualidade.

Após o pacto nota-se um intenso movimento para a afirmação de tal direito, como é o caso da Cúpula Mundial da Alimentação promovida pela FAO/ONU, visto que a finalidade fundamental da cúpula era consagrar uma política de compromisso nacional para alcançar uma segurança alimentar a todos, não medindo esforços para erradicar a fome em todos os países, com o objetivo imediato de reduzir o número de pessoas subalimentadas, até o ano de 2015. (FAO/ONU, 1996)

Mais tarde, em 1999, foi adotado pela (ONU) o comentário geral nº 12, onde detalha o conceito de direito humano à alimentação e apresenta propostas firmes para sua adoção no meio nacional e internacional. O comentário diz 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 Internacional dos Direitos Humanos. Além disso é inerente a justiça social, uma vez que necessita da adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas no plano nacional e internacional, orientados para erradicação da pobreza, para o alcance do direito por todos. (ONU, Comentário Geral nº 12, 1999)

É válido destacar que o Estado Brasileiro, mesmo resistindo por longas décadas a ratificação de alguns tratados, confirmou tais instrumentos internacionais, ficando desde então obrigado a garantir uma alimentação alinhada para seu povo. (FERREIRA, 2010). Desta forma percebemos que, “os tratados internacionais de direitos humanos reforçam a carta prevista constitucionalmente, inovando-a, integrando-a e complementando-a com a inclusão Direito & Realidade, v.6, n.5, p.64-83/2018

de novos direitos”. (PIOVESAN, 2013, p.87). A partir dos instrumentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, é possível listar inúmeros direitos que embora não previstos no âmbito nacional, encontram-se expressos nesses tratados e assim passam a incorporar o Direito Brasileiro, destacando-se aqui o direito à alimentação.

É necessário também que abrangemos a trajetória do direito humano à alimentação através das leis brasileiras, assim iremos abordar aqui sua caminhada por meio das Constituições.

A primeira Constituição Brasileira surgiu em 1824, sendo esta a Constituição do Império, “caracterizava-se por uma fórmula de compromisso entre o liberalismo-conservador e o semi-absolutismo”. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.79). A Carta possuía para a época um rol extenso de direitos individuais que se alastrava pelos 35 incisos do artigo 179, dentre esses encontravam-se a liberdade de expressão e imprensa, liberdade de religião, liberdade profissional, vedação da tortura, dentro outros. No que tange aos direitos sociais a Carta de 1824 se mostrava evoluída ao trazer institutos como o direito aos “socorros públicos”, contudo infelizmente a efetividade desses direitos foi mínima, sendo também que nada foi mencionado a respeito de garantias alimentares.

Nas palavras de (SOUZA, 2007) os socorros públicos se definem como, *in verbis*:

Os socorros públicos são entendidos como auxílios exercidos pelo Estado à porção desamparada da sociedade como viúvas, órfãos, expostos, presos, inválidos e miseráveis, garantidos pela Constituição Política do Império do Brasil de 1824, cuja definição não é encontrada nesse documento, mas passível de ser identificada no corpo das Leis e Decisões do Governo do período. Este termo utilizado pela documentação oficial abrange de maneiras distintas a população, estendendo seus benefícios a outras camadas além dessa marginalizada pela da sociedade, seguindo critérios de prestação de serviço e defesa dos interesses do Estado. SOUZA, Simone Elias de. Os socorros públicos no Império do Brasil 1822 a 1834. 2007. 166 f. +. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/93420>>

“A Constituição de 1891 era a encarnação, em seu texto legal, do liberalismo republicano e moderado que havia se desenvolvido nos EUA”. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.85). No plano dos direitos individuais, o artigo 72 incorporou várias liberdades públicas, como as de associação, de reunião, de locomoção e outras. Em termos de direitos fundamentais aboliu os privilégios de nascimento, foros de nobreza e ordens honoríficas (art.72, §2º). Entretanto diferentemente da Carta do Império esta não sensibilizou

para o social, que para (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.87). “estatuiu apenas direitos individuais defensivos, voltados à limitação do arbítrio estatal, sem qualquer abertura para os direitos de natureza positiva”.

Já os constituintes de 1934 “inaugurarão o constitucionalismo social no Brasil. ” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.92). A Carta trouxe uma série de matérias que não eram tratadas nas Constituições anteriores, direcionando-se para as questões de ordem econômica, relações de trabalho, família, educação e cultura. Nas palavras de (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.93) “a partir dela, pelo menos sob o ângulo jurídico, a questão social não poderia mais ser tratada no Brasil como caso de polícia, como se dizia na República Velha. ” Uma das grandes inovações foi a previsão dos direitos sociais, estes foram positivados nos títulos “ da ordem econômica e social” e da “família, da educação e da cultura”, trazendo para Constituição de 1934 seu caráter social. É importante destacar o amplo elenco de direitos e garantias individuais que incluía as clássicas liberdades civis e também o direito à alimentação que pela primeira vez foi referido, não de forma explícita, mas ao tratar do direito à educação, previu como uma obrigação do Estado, um fundo de financiamento destinado à educação, aplicando-se parte do seu recurso a assistência alimentar, *in verbis*:

Art.157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

[...]

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas. (BRASIL, 1934)

Assim com a inserção de tais direitos na ordem jurídica brasileira de 1934, as garantias fundamentais pararam de exercer a função de um direito negativo, limitador do poder Estatal e passaram a desempenhar um papel positivo, de atuação do poder público em favor dos cidadãos.

A Carta de 1937 “previu um modelo de Estado autoritário e corporativista”. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.96). No que tange aos direitos houve um retrocesso, incorporando entraves que soaram mau, como é o caso por exemplo da inclusão da pena de morte nos casos de cometimento de crime político. Nota-se também que o Estado retirou sua responsabilidade de promover a educação do país, passando a mesma para os genitores e

consequentemente o dever de subsistê-los, invocando uma responsabilidade subsidiária para si somente nos casos em que os pais ficassem impossibilitados. Nesta Carta a garantia do direito humano à alimentação ficou refletida de forma implícita, quando diz que “aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole”. (BRASIL, 1937).

“A Constituição de 1946 buscou conciliar liberalismo político e democracia com o Estado Social”. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.102). Perdurando por aproximadamente mais de vinte anos, em relação a ordem econômica e social permaneceu de forma intervencionista e nacionalista, nesta o Estado passou a dever assistência à maternidade, à infância, à adolescência e as famílias numerosas (artigo 164); garantir o direito à educação, sendo gratuito e obrigatório o ensino primário (artigo 168, incisos I e II) e de amparar a cultura (artigo 174). Nota-se que desde a Constituição de 1934 iniciou-se um processo mesmo que de forma sucinta, para um “bem-estar social”, trazendo mudanças que abrangesse a dignidade da pessoa humana. Sendo assim podemos dizer que a partir da carta de 1934 a efetivação do direito à alimentação caminhava a “passos largos”.

“Um dos traços característicos da Constituição de 1967 foi a concentração do poder, tanto no "sentido vertical - centralização no pacto federativo -, como no horizontal - hipertrofia do Executivo” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.111). No capítulo dos direitos sociais estavam presentes todos os direitos consagrados na Carta de 1946, apesar de sua baixa eficácia e do intenso regime ditatorial, esta permitiu conforme observa (FERREIRA apud BUERLEN, 2008, p.59), a extração hermenêutica do direito humano à alimentação adequada e de estar livre da fome” (2008, p.59), visto que traduzia no texto Constitucional valores como a dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade e o salário mínimo.

A Constituição de 1969 foi outorgada pela Junta Militar que governava o Brasil, sob a forma da Emenda Constitucional nº1. Nota-se que no campo dos direitos fundamentais e dos direitos sociais, ouve claros retrocessos, uma vez que se criou nova restrição à liberdade de expressão, com a proibição de “publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes” (art.160 §8º), a possibilidade da pena de morte além dos casos de guerra externa (art.160 §11), dentre outros fatores que enfraqueciam os chamados direitos do homem.

Para (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.137) “Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritária

em direção a democracia”. Depois da presença de um forte regime militar, promulga-se um texto muito comprometido com os direitos fundamentais, a democracia, políticas sociais e econômicas com a intenção de criar uma política inclusiva, fundada no princípio da dignidade da pessoa humana. Um marco da Carta de 1988 também é seu conteúdo programático, uma vez que vai além de limitar o poder estatal com os chamados “direitos negativos”, prevendo direitos positivos e estabelecendo metas, objetivos, programas e tarefas, a serem executados pelo Estado.

Contudo o ápice da Constituição de 1988 está no sistema de direitos fundamentais, ao lado do amplo rol de direitos civis e políticos, esta garantiu direitos sociais, trabalhistas e prestacionais. Nas palavras de (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.138) “ela se preocupou sobretudo com a efetivação dos direitos fundamentais, para que não se tornassem letra-morta, como, infelizmente, era costumeiro em nosso constitucionalismo”. No que se refere ao direito à alimentação a Carta já relacionava o tema, quando tratava por exemplo do direito à saúde como um direito social, trazendo um conjunto de variáveis imprescindíveis para uma vida saudável. Também reforça a matéria quando diz que “é competência de o governo fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (BRASIL, 1988).

Destacada a importância dos direitos sociais e aqui resalto o direito social ao trabalho que se alinha com o artigo 7º da Constituição Federal de 1988, no conceito de um salário mínimo capaz de atender as necessidades mais básicas, como moradia, saúde, lazer, vestuário, higiene e claro as vinculadas à alimentação. É importante também ressaltar que o Estado se propõe a “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988), abordando assim um objetivo para o planejamento e a atenção para com a alimentação. (FERREIRA, 2010)

A Constituição brasileira de 1988 define no campo jurídico o processo de democratização do Estado Brasileiro ao romper com o regime autoritário de 1964 que perdurou por mais de vinte anos. A carta de 1988 sem sombra de dúvidas traz avanços no que tange os direitos e garantias fundamentais e a proteção dos setores mais vulneráveis da sociedade Brasileira.

Uma importante emenda alterou o nosso texto Constitucional, sendo sinal de uma grande vitória para aqueles que lutam por uma vida mais digna. A Emenda Constitucional nº 64 de 2010 teve como executor o Senador Antônio Carlos Valadares, onde este propôs

Direito & Realidade, v.6, n.5, p.64-83/2018

introduzir a alimentação no rol dos direitos sociais, com o intuito de assegurar a vulnerabilidade da população e de considerar a alimentação um direito fundamental garantindo a segurança alimentar como política de Estado.

O tema foi motivo de longos debates, com a participação do governo, entidades internacionais, da sociedade civil, especialistas na área de alimentação e nutrição, dentre outros que reforçaram a importância da PEC. Estavam presentes dentre os diversos debates: o Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, Dr. Renato Maluf, o representante da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO no Brasil, Dr. José Tubino, a Dra. Marília Leão, Presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, e a Dra. Rosane Maria Nascimento da Silva, Presidente do Conselho Federal de Nutricionistas – CFN, e demais autoridades e especialistas no assunto.

A comissão especial de votação ao relatar o voto expôs a importância da garantia do direito humano à alimentação e ressaltaram os vários acordos e tratados cujo quais o Brasil é signatário, enfatizando que tal direito deve ser expresso na Constituição Federal de 1988. Por fim salientou que a inserção do direito à alimentação no rol de direitos sociais da nossa Carta Magna traz prioridades no que diz respeito as ações públicas para a agroindústria brasileira e para agricultura familiar. Assim encerraram a votação com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 64 de 2010.  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05FEV2010.pdf#page=1>

Portanto em 4 de fevereiro 2010, com o a aprovação da Emenda Constitucional 64/2010, é que a Constituição teve reparada sua lacuna. O direito à alimentação passou a integrar o rol com os demais direitos fundamentais, os chamados direitos sociais, econômicos e culturais, instrumentos de proteção e concretização do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana. O Capítulo I título II passou a vigorar da seguinte forma:

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 da constituição. (BRASIL, 1988)

A inserção do direito à alimentação no rol dos direitos sociais é fruto de lutas travadas ao longo do tempo pela melhoria da qualidade de vida e pela afirmação dos direitos do homem, torna-se um legado para toda sociedade na acepção da busca de um país mais justo. A inclusão deste direito na Constituição Federal, faz com que o Estado assumira perante a

sociedade sua responsabilidade em traçar planos para garantir a alimentação de todos seus cidadãos.

### **3.2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL**

Nossa carta magna adotou a terminologia dos Direitos Fundamentais no Capítulo I Título II, abarcando com ele o direito à vida, a liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade. Este está intrinsecamente vinculado com a dignidade da pessoa humana, tratando-se de um direito imprescritível, irrenunciável e inalienável, núcleo dos direitos humanos.

Quando se fala em dignidade da pessoa humana temos que os direitos fundamentais são uma decorrência deste princípio. Os direitos fundamentais possuem uma característica elementar na qual significa dar a estes direitos um regime jurídico diferenciado, ou seja, de superioridade jurídica. É tratar de uma situação jurídica que não está ao alcance das maiorias e que nem mesmo a vontade de qualquer órgão eletivo pode se sobrepor a este direito fundamental, de modo que umas das primeiras características é o de ser um limite as maiorias. (BARROSO,2013).

Um dos grandes marcos da afirmação dos direitos fundamentais foi a declaração dos direitos do homem e do cidadão, a Declaração Francesa de 1789, a qual previa que para um Estado para ser considerado constitucional deveria ser fundado na separação de poderes e respeitando os direitos individuais.

Os direitos fundamentais são compreendidos atualmente como uma reserva de justiça assegurada a todas as pessoas, em face do Estado, mas também em face dos demais cidadãos. No Brasil os direitos fundamentais são classificados em quatro categorias, quais sejam, as dos direitos individuais, direitos políticos, direitos sociais e por último as dos direitos difusos (BARROSO,2013).

Os direitos individuais são típicos de um Estado Liberal, surgem a partir das revoluções liberais, estes estão na origem de direitos fundamentais, constituindo uma esfera de proteção do indivíduo em face do Estado, compreendendo desta forma as liberdades públicas tradicionais, o direito à vida, à igualdade, à propriedade, dentre outros. (BARROSO,

2013). Estes foram por um grande período a ideia de direitos fundamentais, a proteção do indivíduo em detrimento ao arbítrio do Estado.

A segunda categoria de direitos constituídos é a de direitos políticos, que basicamente traduzem o direito de participação política do indivíduo na condução da coisa pública do Estado. (BARROSO, 2013). Mais adiante surge a ideia dos direitos sociais, que se desenvolvem ao longo do século XX, os quais são produtos de uma percepção de que não basta proteger o indivíduo contra o abuso do poder por parte do Estado, mas é preciso também proteger as pessoas contra o abuso de poder por parte de outros indivíduos, sobretudo por parte dos indivíduos que detém o poder econômico, de modo que os direitos sociais surgem com a ideia de proteção do indivíduo contra o abuso do poder econômico voltado sobretudo para atenuação das desigualdades sociais.

Os direitos sociais surgem inicialmente como direitos trabalhistas que protegem, portanto, direitos como salário mínimo, férias, etc, mas ao longo do século os direitos sociais passam a incluir também o direito à alimentação, à educação, à saúde, dentre outros, o que conseqüentemente passam a envolver a exigibilidade de determinadas prestações positivas em face do Estado (BARROSO,2013).

No Brasil e em alguns outros países do mundo acrescentou-se outra categoria que é a dos direitos difusos ou também chamados de coletivos, caracteriza-se por direitos que não são titularizados por uma pessoa, mas sim por uma pluralidade indeterminada de pessoas que possui um objeto cujo não é divisível, como por exemplo a proteção do meio ambiente, do consumidor, etc.

A principal característica de um direito fundamental é que ele se configura como proteção, sendo oponíveis contra a vontade das maiorias, no caso brasileiro são contra até mesmo o poder derivado do Estado, ou seja, o de reforma, são as chamadas cláusulas pétreas dispostas no artigo 60 §4º da CF, embora a Constituição tenha usado a espécie, a maior parte da doutrina diz que se refere ao gênero, qual sejam direitos e garantias fundamentais. (BARROSO,2013).

A Constituição Brasileira quanto ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais, em seu artigo 5º contém parágrafos que merecem destaque, senão vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

“§1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Trata-se do reconhecimento de efetividade à Constituição, todas as normas constitucionais que veiculam direitos fundamentais, são normas que provém sobre situações de aplicabilidade imediata e direta dessas normas. Por serem direitos essenciais ao homem, e sem qualquer distinção entre eles, ao Estado, no que lhe corresponde, cabe o dever de trazer para o mundo do ser aquilo que se encontra contemplado no mundo do dever ser.

Portanto quando se fala de direito à alimentação temos que este trata de um direito fundamental, uma vez que merece ser tratado com superioridade jurídica, pois por diversas vezes não alcança efetivamente a maioria da população. Por se tratar de um direito de aplicabilidade imediata cabe ao Estado o dever de proporcionar uma cultura de direitos humanos para a realização desses direitos fundamentais.

Desta forma, vemos que todos os direitos e garantias fundamentais devem ser fomentados em conjunto na busca da preservação e promoção da dignidade da pessoa humana.

Os direitos sociais, ou também chamados de direitos de segunda geração são aqueles que possuem como característica fundamental, qual seja o atingimento de resultados, uma vez que visam criar condições materiais para que a população tenha saúde, alimentação, moradia, dentre outros direitos.

Ao tratar de direitos sociais, Walber de Moura Agra, conceitua que:

Direitos sociais são a espécie de direitos humanos que apresenta como requisito para sua concretização, a exigência da intermediação dos entes estatais, quer na realização de uma prestação fática, quer na realização de uma prestação jurídica. Os direitos sociais consideram o homem além de sua condução individualista, abrangendo-o como cidadão que necessita de prestações estatais para garantir condições mínimas de subsistência. A titularidade dos direitos fundamentais sociais é deslocada da esfera exclusiva do indivíduo para incidir na relação cidadão-sociedade. (ANGRA, 2012, p.588-589).

O Brasil ao ratificar vários tratados internacionais, como por exemplo, a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais e Culturais de 1992, dentre outros, reafirma os direitos sociais como integralmente fundamentais, uma vez que estes instrumentos internacionais consideram os

Direito & Realidade, v.6, n.5, p.64-83/2018

direitos sociais imprescindíveis ao progresso social e à melhoria das condições de vida e de liberdade. (PEREIRA, 2014).

Em razão da necessidade de reafirmação, desenvolvimento, aperfeiçoamento e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais é que a norma é firmada, com intenção de realizar o ideal do ser humano livre, isento, do temor e da miséria (PEREIRA, 2014).

Os direitos sociais são considerados normas constitucionais programáticas uma vez que buscam conciliar interesses de grupos políticos e sociais, no qual apresenta em seu conteúdo um valor econômico e social, buscando a eficácia de seus programas, exigindo dos órgãos públicos a determinação de diretrizes, a qual estes devem seguir (PEREIRA, 2014).

Na Constituição da República notamos no rol dos direitos sociais uma parte na qual o constituinte dedicou-se a tratar do direito à saúde, do qual trata-se de um direito de todos e um dever do Estado garanti-la através de políticas públicas e econômicas, o que não dizer então quando a questão disser a respeito do direito à alimentação.

Até mesmo acima da saúde, a alimentação se impõe como um direito social, que sustenta a todos os outros catalogados no dispositivo constitucional, pesando sobre os ombros do Estado o dever de empenhar-se adequadamente para que os que vivem sob sua tutela tenham assegurada sua efetividade.

Um dos meios que o Estado tem ao seu alcance para assegurar a todos o direito a uma alimentação é fomentando a produção de alimentos, criando programas sociais, políticas públicas eficazes, dentre tantos outros fatores que proporcionam sua efetivação.

Uma alimentação adequada (PEREIRA,2014) é condição *sine qua non* para uma boa saúde e se o Estado tem o dever constitucional de agir em favor deste direito, com maior razão o dever se impõe em relação à alimentação. Afinal, enquanto a saúde garante a vida, a alimentação garante a própria vida e deste modo ela se mostra prioritária e exige do Estado políticas públicas sérias para sua concretude.

Quando se fala de direito à alimentação há também que se falar no direito à vida, este previsto no artigo 5º da Constituição Federal, (MORAES, 2006) observa que a “Constituição Federal proclama, portanto, o direito à vida cabendo ao Estado assegurá-lo em sua dupla acepção, sendo a primeira relacionada ao direito de continuar vivo e a segunda de se ter vida digna quanto à subsistência”.

Paulo Gustavo Gonet ao falar sobre o direito à vida nos ensina que:

O direito à vida, assim, não pode ser compreendido de forma discriminatória com relação aos seus titulares. Se todo o ser humano singulariza-se por uma dignidade intrínseca e indisponível, a todo ser humano deve ser reconhecida a titularidade do direito mais elementar de expressão dessa dignidade única – o direito de existir. A ideia de igual dignidade de todos os seres humanos ficaria ferida se fosse possível graduar o direito à vida segundo aspectos acidentais que marcam a existência de cada pessoa. Não se concilia com a proposição de que todos os seres humanos ostentam igual dignidade clássica lós, segundo qualquer ordem imaginável, para privar alguns desse direito elementar. Nem a origem étnica, nem a origem geográfica, nem as opções de comportamento, nem a idade – nada justifica que se aliene de um ser humano o direito à vida.

Ora sem sombras de dúvidas é de se afirmar que no dever que o Estado tem de assegurar a vida, um dos meios eficientes de que dispõe para dar efetividade a este direito ao seu titular é garantindo-lhe uma alimentação ininterrupta, se a vida deve ser assegurada a todos, o que é fato, o que não dizer da alimentação que é o meio básico, necessário e indispensável para a própria subsistência humana.

Deste modo, pensar num Estado juridicamente responsável pelo resguardo da vida humana implica considera-lo igualmente responsável pelo abastecimento alimentar, estabelecendo políticas adequadas para efetividade deste seu dever.

### **3.3 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tradicionalmente políticas públicas são entendidas como um conjunto de decisões e ações propostas geralmente por um ente Estatal em determinadas áreas, seja ela saúde, alimentação, transporte, dentre outras, de maneira discricionária ou pela combinação de esforços, com determinada comunidade ou setores da sociedade civil.

Nas palavras de Teixeira

Políticas Públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso políticas explicitadas sistematizadas ou formuladas em documentos que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (TEIXEIRA, 2002).

No Brasil podemos destacar vários programas, ações sociais que trabalham no combate à fome, garantindo a efetivação do direito humano à alimentação ao cidadão de forma digna.

Dentre os principais programas e políticas, podemos destacar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado em 2003, por meio de ações do Governo Federal o programa tem como objetivo principal enfrentar a fome e a pobreza no Brasil, fortalecendo também a agricultura familiar. Para que o programa se efetive utiliza-se mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares, desta forma utilizando de um processo de agregação do valor à produção.

O programa funciona com a aquisição do alimento por parte do governo, que o adquire diretamente dos agricultores familiares, que formam estoques estratégicos para após fazerem a distribuição à população em maior vulnerabilidade, sendo oferecidas para entidades sócio assistencial, restaurante populares, banco de alimentos, cozinhas comunitárias e ainda cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal.

Também podemos destacar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que contribui para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, por meio da oferta de alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. Destaca-se que com a [Lei nº 11.947, de 16/6/2009](#), 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Um programa que também merece destaque é o Bolsa Família, trata-se de um programa de transferência de renda destinado aquelas famílias em situação de pobreza e miséria, com renda per capita inferior a R\$ 100,00 (cem reais) por mês, o programa previa desta forma garantir direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, assistência social, dentre outros direitos.

O programa permitiu o acesso aos recursos de forma mais ágil, uma vez que unificou os programas sociais tais como: bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação, reduzindo desta forma as burocracias com o objetivo de combater efetivamente a fome, a pobreza e as desigualdades.

Outro programa de suma importância é o fome zero, implementado pelo governo petista de Luís Inácio Lula da Silva versava de um programa na qual o governo federal buscava assegurar a alimentação a pessoas que não conseguiam ter acesso a estes alimentos. Direito & Realidade, v.6, n.5, p.64-83/2018

O programa foi dirigido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e consistia em mais de trinta programas complementares divididos em quatro eixos articulados: Eixo 1: Acesso aos alimentos; Eixo 2: Fortalecimento da Agricultura; Eixo 3: Geração de Renda; Eixo 4: Articulação, Mobilização e Controle Social.

Nota-se que o programa de fortalecimento a agricultura familiar foi fortemente veiculado, chamando atenção também a redução da carga tributária nos alimentos, reforma agrária, ampliação da produção de alimentos e o forte apelo ao fim da miséria.

Já o Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA) procura melhorar a repartição da terra, para atender os princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. Entre as famílias que concorrem a terra, aquelas que estão no Cadastro Único e possuem renda familiar de até três salários mínimos mensais recebem pontuação adicional no processo de seleção para serem assentadas.

O programa se torna relevante ao passo que terras que não eram produtivas, ganham fertilidade com estas famílias que produzem alimentos para sua própria subsistência e para comunidade ao seu redor.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –PRONAF versa sobre uma estratégia do Governo Federal, para o financiamento de projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa tem baixas taxas de juros dos financiamentos rurais. O acesso ao analisa sobre a necessidade do crédito, seja, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.

Desta forma o acesso ao crédito permite que estas famílias produzam em uma escala maior e de melhor qualidade, aumentando a produção de alimentos no país e conseqüentemente diminuindo a fome.

Por fim é válido ressaltar que para efetivação do direito humano à alimentação não basta que um ou outro destes programas sejam cumpridos é necessário que em conjunto os programas instrumentalizem com o objetivo de garantir o direito fundamental à alimentação a população brasileira.

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que o direito humano à alimentação é um tema relevante, uma vez que se trata de uma das condições mais básicas para a própria subsistência humana.

Hoje podemos afirmar que muito avançamos em relação ao tema, isto é, na positivação do direito à alimentação na Constituição Federal como direito fundamental, no art. 6º, através da Emenda Constitucional n.º 64/2010 sendo de extrema relevância para garantir o acesso a alimentação a todos, pois enfatiza que as políticas públicas não sejam apenas programa de governo, mas sim uma obrigação do Estado.

A criação e desenvolvimento de programas sociais e políticas públicas adotados pelo Brasil, permitiram que avanços fossem conquistados para garantir o direito humano à alimentação, visto que com objetivo de alcançar os objetivos de desenvolvimento do milênio o Brasil entre 2002 e 2013 reduziu em 82% (oitenta e dois) por cento a fome e extrema pobreza, retirando o país do mapa da fome no ano de 2014.

Diante disso podemos perceber que o Brasil está no caminho certo no que se refere aos problemas relacionados à alimentação, quando promove programas sociais e políticas públicas com ênfase no acesso à renda, incentivo a agricultura familiar, dentre outros promovendo assim a dignidade humana e a redução das discriminações e das desigualdades.

Contudo a sociedade civil deve continuar lutando pela realização efetiva do direito humano à alimentação, através da exigibilidade por meio de ações públicas, para que garantem sua dignidade. É necessário que a prática de exigir e respeitar os direitos se torne praxe na sociedade brasileira. Sendo que a promoção dos direitos ocorrerá através de uma mudança efetiva de cultura e através da pressão política exercida pelos movimentos sociais organizados e pelas instituições da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Agricultura e Estado: Uma Visão Constitucional**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DEFINIÇÃO e história do Direito à Alimentação. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores\\_onu/desc\\_ziegler/i\\_definicaoohistoria.htm#\\_ftn2](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/i_definicaoohistoria.htm#_ftn2)>. Acesso em: 26 nov. 2016.

BATISTA FILHO, Malaquias. Direito à Alimentação. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 10, p.1-1, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-38292010000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292010000200002)>. Acesso em: 22 out. 2016

CARVALHO FILHO, José Juliano de. A produção de alimentos e o problema da segurança alimentar. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, São Paulo, v. 9, p.1-1, ago. 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200008)>. Acesso em: 22 out. 2016

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**, ONU, 1948.

**CONVENÇÃO DE GENEBRA**, 1929.

FERREIRA, Mônica Gomes. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. 2010. 52 f. TCC (Graduação) - Curso de Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/cefor, Brasília, 2010. Disponível em: <[file:///C:/Users/Samsung/Downloads/direito\\_alimentacao\\_ferreira \(7\).pdf](file:///C:/Users/Samsung/Downloads/direito_alimentacao_ferreira%20(7).pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016

**PACTO SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS**, 1966.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang (Comp.). **A Eficácia dos direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, G. V.

AGRA, Walber de Moura. **Tratado de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORE: Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexplab, 2013. Disponível em: < <http://www.more.ufsc.br/> >. Acesso em: 20 jun. 2017.

SHETTY, Salil. Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: oportunidades para os direitos humanos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, [s.l.], v. 2, n. 2, p.6-21, 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1806-64452005000100001>.