

**UNIFIEO – CENTRO UNIVERSITÁRIO FIEO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**MESTRADO EM DIREITO**

**PRISCILA ZINCZYNSZYN**

**FOME E BANCO DE ALIMENTOS**

**São Paulo**

**2016**

**PRISCILA ZINCZYNSZYN**

**FOME E BANCO DE ALIMENTOS**

Artigo Científico apresentado ao UNIFIEO -  
Centro Universitário FIEO, como exigência  
parcial para obtenção do título de Mestre em  
Direitos Fundamentais.

**São Paulo**  
**2016**

## RESUMO

O artigo aborda numa visão jurídico-constitucional a efetivação do Direito Humano à alimentação adequada e banco de alimentos. A problemática parte da tipificação do Direito à Alimentação no rol de direitos e garantias constitucionais, por meio da Emenda Constitucional nº 64 publicada em 04 de fevereiro de 2010. Esta Emenda altera o art. 6º da Constituição Federal e inclui o direito à alimentação adequada como direito social e, assim, atribui o dever ao Estado e a corresponsabilidade a toda a sociedade. A realização desse dever por parte do Estado é o grande motivador dos esforços jurídicos no sentido de avaliar a efetivação do direito em questão, através das políticas públicas e projetos sociais voltados a garantir a acessibilidade a alimentos adequados a toda pessoa humana. Assim sendo, é pautada numa visão contemporânea do tema, ao analisar diretamente a eficiência da aplicabilidade do direito à alimentação no seio da sociedade, onde se busca saber se a concretização desse direito alcança as camadas mais desfavorecidas. Diante da finalidade apresentada, optou-se pelo método dedutivo, na apreciação da realidade em confronto com o contexto jurídico, para isso, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se através das jurisprudências e dos estudos estatísticos, a ineficiência do direito à alimentação adequada na realidade, por motivo dos desvios que ocorrem com as verbas destinadas à alimentação, pela falta de fiscalização da aplicação do erário público e pelo descaso por parte do Estado e dos gestores dos programas sociais.

**Palavras-chave:** Direito à alimentação. Emenda Constitucional. Obrigatoriedade. Efetivação. Ineficiência.

## ABSTRACT

The article discusses a legal and constitutional vision the realization of the human right to adequate food and food bank. The issue of the criminalization of the right to food in the list of constitutional rights and guarantees, through Constitutional Amendment No. 64 published on 4 February 2010. This amendment changes the art. 6 of the Constitution and includes the right to adequate food as a social right and thus assigns a duty to the state and the responsibility to the whole society. The realization of this duty by the state is the great motivator of legal efforts to assess the realization of the right in question, through public policies and social projects to ensure accessibility to adequate food for every human person. Therefore, it is guided in a contemporary view of the subject, to directly analyze the efficiency of the applicability of the right to food in society, which seeks to know whether the realization of this right reaches the most disadvantaged. Presented before the end, we opted for the deductive method, in assessing the reality confronting the legal framework for this, we used the bibliographical and documentary research. The conclusion by the case law and statistical studies, the inefficiency of the right to adequate food in fact, by reason of the deviations that occur with funding for food, the lack of supervision of the application of public funds and the neglect by the state and managers of social programs.

**Key-words:** right to food. Constitutional amendment. Obligatoriness. Effectuation. Inefficiency.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CF – Constituição Federal

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DCNT – Doenças Crônicas Não Transmissíveis

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

GTIG – Grupo de Trabalho Intergovernamental

IA – Insegurança Alimentar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAE – Programa Nacional Alimentação Escolar

PNAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	07
1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: ASPECTO HISTÓRICO, DEFINIÇÃO E FUNDAMENTALIDADE .....	10
1.1 Um Breve Histórico dos Direitos Humanos .....	11
1.1.1 Os primeiros indícios do Direito à Alimentação .....	14
1.2. Definição do direito à alimentação e conceitos relacionados.....	15
1.3 Alterações da Emenda Constitucional Nº 64/10 .....	21
1.4 Mecanismos internacionais sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) .....	24
2. EXIGIBILIDADE E EFICÁCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA ....	30
2.1 Base legal da exigibilidade.....	31
2.2 Responsabilidade do Estado: respeitar, proteger, promover e prover .....	32
2.3 Políticas Públicas e o Direito Humano à Alimentação Adequada.....	34
2.4 Orçamento público voltado ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) .....	38
CONCLUSÃO .....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43

## INTRODUÇÃO

O Direito Humano à Alimentação Adequada apresenta-se como um tema de grande interesse da sociedade, sendo uma necessidade básica, sentida por todos os indivíduos e traduzindo-se como um dos elementos propulsores e realizadores do princípio da dignidade humana.

Em virtude da Emenda Constitucional nº 64, publicada em 04 de fevereiro de 2010, o direito à alimentação ingressou no rol de garantias do art. 6º da Constituição Federal de 1988.

A Constituição conferiu ao direito à alimentação caráter prioritário e imediato, assim como fez com demais direitos sociais – educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, elencados no art. 6º da CF/88. Todos esses direitos são obrigações atribuídas ao Estado, porém a sociedade atua como corresponsável.

Uma vez garantido pela Constituição, o que se exige agora é a efetivação do direito à alimentação adequada, que consiste no direito de toda pessoa de ter acesso físico e disponibilidade regular a alimentos de qualidade.

Uma alimentação adequada deve observar as necessidades biológicas e sociais dos indivíduos, além de prezar pela variedade dos alimentos de acordo com as fases ou ciclos de vida específicos de cada pessoa. Alguns fatores como excesso de consumo de alimentos industrializados, falta de aquisição de proteínas, sais e vitaminas que possuem função peculiar no funcionamento do nosso organismo, podem ocasionar sérias debilidades multifuncionais, subnutrição ou ainda obesidade.

A problemática em questão versa sobre a frequência e o aumento no número de mortes ocasionadas pelas doenças vinculadas à má alimentação: fome, desnutrição, obesidade, DCNT (Doenças Crônicas Não Transmissíveis), visivelmente constatados em pesquisas estatísticas realizadas em todo o país.

Daí surge o questionamento acerca da efetividade dos direitos sociais erigidos na Carta Magna. Será que pelo simples fato de estarem inclusos no rol de direitos individuais constitucionais garantem efetividade? Ou será a

constitucionalização apenas um passo na incessante luta pela igualdade entre as pessoas e pela possibilidade de uma vida digna?

Diante de toda fundamentação legal voltada para o direito humano à alimentação adequada, o presente trabalho vem indagar sobre a verificação prática desses dispositivos, quanto aos cuidados com a saúde e alimentação do público beneficiário. Há efetivação nas normas constitucionais de garantia de uma alimentação saudável? Há políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional? Há disponibilidade de alimentação adequada nas escolas?

Ante esses questionamentos, o objetivo deste estudo é realizar, por intermédio da perspectiva jurídico-constitucional, um estudo que comprove ou rechace a efetivação das normas constitucionais que protegem e visam à promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, como mecanismos de promoção da dignidade humana.

Sob a justificativa de que a adequação, acessibilidade e constância no fornecimento de alimentos saudáveis devem ser práticas rotineiras no cotidiano da população, proporcionando desenvolvimento biológico e funcional, além de enfatizar uma política de prevenção à saúde.

Nesse sentido, com escopo de vislumbrar a eficácia da garantia constitucional à alimentação adequada, garantida a todo ser humano, far-se-á uso do método de raciocínio dedutivo, expondo a aplicabilidade deste direito e proporcionando uma maior familiarização do problema. Para tanto, corrobora-se a temática apresentada nos institutos legais, nas teorias doutrinárias e acometimentos de ideias.

A técnica de pesquisa será centrada na documentação indireta, essencialmente pautada na pesquisa bibliográfica, para se obter um maior embasamento teórico a respeito do direito à alimentação adequada como corolário da promoção da dignidade da pessoa humana; e também por meio da pesquisa documental – publicações parlamentares, documentos de arquivos públicos, estatísticas.

Assim sendo, no capítulo **Direito à Alimentação Adequada: aspectos históricos, definição e fundamentalidade** serão abordadas a definição do referido direito bem como a evolução histórica da conquista dos direitos humanos, com enfoque no surgimento do entendimento da alimentação como direito do cidadão,



avigorado a cada nova fase da história, culminando com sua tipificação constitucional pela EC 64/10.

Por fim, o capítulo Exigibilidade e eficácia do Direito à Alimentação Adequada descreverá sobre a possibilidade de exigir os direitos, a base legal e os meios propiciadores para tal exigibilidade. Como não poderia deixar de ser, a responsabilidade do Estado ganha espaço nesse capítulo, focando na elaboração e implementação de políticas públicas para que seja efetivado o direito à alimentação.

Como via garantidora da obrigatoriedade do Estado, surge o estudo acerca do Orçamento Público sob a perspectiva do direito à alimentação e a viabilidade dos recursos financeiros para promoção do acesso físico a alimentos adequados, amparado na pesquisa em jurisprudências que versam sobre questões de direito à alimentação e utilização de verba pública destinada a efetivação desse direito constitucional.

## **1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: ASPECTO HISTÓRICO, DEFINIÇÃO E FUNDAMENTALIDADE**

Nos primórdios, a criatura humana – o predador – vivia em cavernas sob um estilo de vida muito peculiar, marcado pela caça, pesca e coleta de frutos, tudo em prol da sua subsistência. Com o passar do tempo, a própria natureza humana marcada pela curiosidade e pela perspicácia foi direcionando o homem para um processo lento e contínuo de aculturação, proveniente de superações e aperfeiçoamentos.

Numa história marcada por descobertas, avanços e retrocessos, o homem foi aos poucos se descobrindo e se reinventando, influenciado por diversos fatores naturais, biológicos, sociais e culturais. As alterações sofridas no modo de vida permitiram caracterizar-se como ser pensante e diferente das demais criaturas, sendo o homem um ser passível de direitos inatos, dotado de dignidade, devendo respeitar e ser respeitado.

A transição do homem das cavernas para o ser humano adicionado à civilização foi pautada pela busca incessante de melhores condições de vida e de idealização do direito à vida, à liberdade, à convivência harmoniosa e feliz na sociedade e essa busca rumo aos direitos humanos permanece até os dias atuais, mesmo depois de tantos avanços legalmente conquistados.

Atualmente, reconhecidos em todo o mundo, os Direitos Humanos, almejados desde o início dos tempos, mesmo que inconscientemente, ainda encontram barreiras para sua efetivação.

O direito à alimentação, assim como os demais direitos humanos, transcorreu um longo período de lutas sociais até seu reconhecimento, mesmo sendo o alimento uma necessidade vital e a fome uma força instintiva. A história da alimentação está interligada com a biografia da humanidade, marcando-a com realidades de miséria, fome e doenças provenientes da má distribuição de renda para a população.

O problema agrava-se com a modernidade e suas inovações que influenciam diretamente nos hábitos alimentares da população em geral, motivando o consumo

de alimentos ricos em calorias e pobres em proteínas e carboidratos, deixando o organismo carente de nutrientes, o que pode ocasionar doenças graves, desnutrição ou obesidade, podendo levar até a morte.

## **1.1 Um Breve Histórico dos Direitos Humanos**

Quando se fala em Direitos humanos, vem logo à mente o direito à vida, à honra, à educação, à saúde, à terra... – pois bem, os Direitos Humanos são os direitos inerentes a todo ser humano, pela simples condição de terem nascido, segundo o jus naturalismo, mas nem sempre foram respeitados, e o reconhecimento, assim como, o conceito de tais direitos, vem evoluindo e consolidando-se de acordo com os progressos vividos pela sociedade.

O início dessa história remete à Antiguidade, período no qual, embora houvesse a supremacia total dos governantes sobre o povo e a falta de limites do poder estatal, podiam ser observados sinais de reconhecimento dos direitos do homem, por exemplo, o Código de Hamurabi (1690 a.C.), que, com toda sua rigidez, apresentava indícios de codificação dos direitos humanos, tais como o direito à vida, à propriedade, à honra, à família. Mais adiante, foi criada em Roma, a Lei das Doze Tábuas, que reconheceu e consagrou em seus escritos a proteção dos direitos do cidadão.

Seguindo no tempo, logo depois surge o Cristianismo, que trouxe a ideia de que todos são criados à imagem e semelhança de Deus, todavia, nem mesmo esse pensamento cristão foi capaz de amenizar os tempos de exploração e tirania que se sucederam durante o período do Feudalismo, seguido pelo Absolutismo, durante a Idade Moderna, onde o rei era a lei.

Apenas, a partir do século XVII que se fizeram notar restrições do poder do Estado pela lei, quando na Inglaterra surgiu a Carta Magna (1215-1225), a Petition of Rights (1628), dentre outros estatutos, e o Bill of Rights (1688) que submetia a monarquia à soberania popular.

Com base nos ensinamentos de Tosi<sup>1</sup>, desde os séculos XV e XVI até o século XX – com a Declaração Universal das Nações Unidas em 1948 – ocorreu um período caracterizado pela expansão da civilização europeia e o seu reinado sobre os demais povos do Ocidente. Esse período é um marco temporal na história dos direitos do homem, os vários elementos decorridos – criação de um mercado mundial, escravidão, luta de classes, conflitos e guerras – serviram de patamar para, se não a consolidação, mas pelo menos para o reconhecimento de vários direitos fundamentais, enraizados nos direitos liberais. Tais direitos ainda muito limitados nessa época, e por que não dizer discriminatórios, em relação às mulheres, aos escravos e aos povos dominados, retrocedendo em âmbito internacional. Para romper com o Antigo Regime, abrindo as portas para a República foi instituída a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão durante a Revolução Francesa, em 1789, influenciando toda uma nação e as civilizações posteriores.

De acordo com Bobbio<sup>2</sup>, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão fez surgir os primeiros indícios de concretude e fundamento em relação aos direitos humanos como um direito natural e não como um direito de fato. Apesar disso, a Declaração expressa o “*consensus omnium gentium*”, como prova intersubjetiva, o consenso de todas as gentes, que marca o início de uma nova fase na busca pelos direitos humanos.

No século XX, os direitos fundamentais ganham mais força com a promulgação da Constituição do México, em 1917, conferindo aos direitos trabalhistas o status de direito fundamental. Posteriormente, em 1919, a Alemanha com base na dignidade humana, promulga sua Constituição, protegendo os direitos sociais.

Em 1948, devido aos desastres deixados pelas Guerras Mundiais, a Assembleia Geral das Nações Unidas elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa codificação impõe a nível internacional um maior reconhecimento aos direitos humanos, agregando-lhes caráter de obrigatoriedade, diversamente da

---

<sup>1</sup> TOSI, Giuseppe. Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem. In: ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares; DIAS, Lucia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na Universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Declaração proveniente da Revolução Francesa que positivou direitos do cidadão, mas que tinham validade apenas no âmbito dos Estados que os reconheciam.

A classificação destes direitos fundamentais, segundo a doutrina majoritária, subdivide-se em primeira, segunda e terceira geração, não obstante para Bonavides<sup>3</sup> acrescenta-se uma quarta geração. Segundo o autor, os direitos de primeira geração têm suas raízes nos séculos XVII e XVIII, com a defesa dos direitos de liberdade (vida, propriedade e igualdade perante a lei) que se contrapuseram à figura do Estado, no ideal de “*mínima intervenção estatal*”. Quanto aos direitos de segunda geração, eram fundados na justiça social e igualitária (direitos sociais, políticos e econômicos), devido ao descaso estatal, consequência da primeira geração. Nessa fase, a pobreza e a miséria assolaram a grande massa da população, então se lutou pela igualdade de todos e promoção por parte do Estado do bem-estar das pessoas.

Já na terceira geração, com a ineficácia do Estado Social, os direitos passam a ser direcionados não apenas para um indivíduo ou para certo grupo de indivíduos, mas sim, para toda a humanidade. São estes os conhecidos direitos difusos e coletivos, compreendidos na Declaração da ONU, direito à proteção ao meio ambiente, à paz, à autodeterminação dos povos, entre outros. E os mais novos e ainda não reconhecidos constitucionalmente, os chamados direitos da quarta geração. Como exemplos têm os direitos à informação e ao pluralismo, que integram a nova realidade social contemporânea e em virtude disso, tais direitos serão em breve protegidos pela Carta Magna.

Nas palavras de Bobbio, citado acima, identificam-se as diferentes fases no processo de conquista dos direitos humanos - direitos naturais, direitos positivos (Revolução Francesa) e direitos universais (Declaração da ONU):

O processo de desenvolvimento que culmina da Declaração Universal também pode ser descrito de outro modo, servindo-se das categorias tradicionais do direito natural e do direito positivo: os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais. A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que

---

<sup>3</sup> BONAVIDES apud MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais.<sup>4</sup>

É nesse cenário histórico de universalização dos direitos do homem, que emerge o tema principal deste trabalho – o direito à alimentação adequada: necessidade vital de todo ser humano.

### *1.1.1 Os primeiros indícios do Direito à Alimentação*

O valor histórico da alimentação encontra seu fundamento justamente na influência que a alimentação exerceu e exerce nos costumes de um povo, basta ampliar a mente e vislumbrar o alimento não só como necessidade biológica vital, mas também como elemento diferenciador de épocas e modificador de comportamentos sociais.

O ritual de fazer refeições em família, comer e beber com os amigos e outros fatos relacionados são algumas situações que acontecem no cotidiano, não só como carência biológica, mas também como atributo social.

A alimentação apresenta-se como um dos meios para a formação cultural de um povo, ultrapassando os limites do ato de nutrir-se, englobando suas tradições, seus legados passados de uma geração para outra e os rituais típicos da cultura de cada sociedade.

Desde as duas Grandes Guerras Mundiais, período marcado pela estagnação da economia e da agricultura e restrição dos direitos sociais, a fome e a desnutrição atormentam a humanidade de maneira direta. Diante dessa situação, várias nações reuniram-se com o objetivo de atenuar a mísera situação em que o povo se encontrava no período pós-guerra. Em 1945, ano que marcou o fim da Segunda Guerra Mundial, foi inaugurada a Organização das Nações Unidas para Agricultura e

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 30.

Alimentação (FAO), com o objetivo de defender o direito à alimentação adequada e promover políticas para erradicação da fome.

Seguindo com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada pela ONU em 1948, que positivou questões sociais, econômicas e culturais, unindo os povos na busca pela dignidade da pessoa humana e todos os princípios e direitos inerentes, incluindo a exigibilidade do direito à alimentação, como expressa em seu artigo 25: “*Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]*.”<sup>5</sup>

No Brasil e no mundo coexistem inúmeras políticas direcionadas a garantir a alimentação adequada, que irão ser estudadas mais adiante, porém mesmo diante de tantas normas que tratam da matéria, ainda se vê um percentual alto de pessoas que convivem com a insegurança alimentar ou mesmo com a fome.

## 1.2 Definição do direito à alimentação e conceitos relacionados

Não é possível falar em direito à alimentação adequada sem correlacioná-lo ao princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio serve de alicerce para a fundamentação de todos os direitos humanos, consoante entendimento de Rizzato Nunes<sup>6</sup>, a dignidade é inata a todas as pessoas, isto é, a pessoa a adquire com o simples ato de nascer e, conseqüentemente, por meio da convivência e integração social requer que essa dignidade seja respeitada e dê sentido aos demais direitos sociais.

Diariamente as pessoas realizam várias funções exigidas pelo sistema de vida em que se encontram inseridas – trabalhar, estudar, caminhar, escrever, ler, praticar exercícios – e como se pode perceber as atividades variam das plenamente físicas até aquelas que exigem esforço mental ou psíquico.

---

<sup>5</sup> DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. ONU, 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/>. Acesso em: 20 mai. 2016.

<sup>6</sup> NUNES, Luiz Antônio Rizzato. *O princípio Constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2009.

Para o exercício de todas essas funções, é necessária certa disposição corpórea e mental que possibilitará o desenvolvimento frequente de tais obrigações. O homem é criado para naturalmente ter a capacidade de interagir e agir no meio social, mas, para isso, é necessário um mínimo de qualidade nutricional que propicie energia, para que o organismo trabalhe com força máxima. Afinal, o ser humano não se alimenta apenas para saciar sua fome, mas também para suprir suas necessidades de energia e predisposição para realização das atividades diárias.

A saúde e o bem-estar das pessoas dependem diretamente do tipo de alimentação a que elas estão submetidas. No caso das crianças e dos adolescentes, vivendo em um meio de interação social, é de suma importância essa vida saudável com equilíbrio em todas as dimensões do crescimento, sejam elas biológicas, econômicas ou sociais, visto que seus organismos estão em constante desenvolvimento ósseo-muscular e psíquico.

Os alimentos compostos de proteínas, vitaminas e minerais devem ser administrados de maneira que seu aproveitamento atinja a correta dieta nutricional. Portanto, uma alimentação saudável observa as necessidades biológicas e sociais dos indivíduos e é variada de acordo com as fases ou ciclos de vida de cada pessoa e a especificidade de cada cultura. A criança e o adolescente, por exemplo, encontram-se em uma fase que requer condições que permitam seu pleno desenvolvimento.

Alguns fatores como excesso de consumo de alimentos industrializados, falta de aquisição de proteínas, sais e vitaminas que possuem função peculiar no funcionamento do nosso organismo, podem ocasionar sérias debilidades multifuncionais, subnutrição ou ainda obesidade, prejudicando nas crianças o aperfeiçoamento das suas capacidades e o poder de aprendizagem.

O direito à alimentação adequada é direito fundamental do ser humano que complementa o princípio da dignidade da pessoa humana e, assim como este, é indispensável à realização dos demais direitos sociais consagrados pela Constituição Federal e consiste no acesso de todos “[...] aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma



*alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, sua religião e de sua origem étnica.”<sup>7</sup>*

Para conceituar a alimentação adequada tem-se um universo de opções além da citada anteriormente, por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, responsável pela elaboração do Comentário Geral nº 12 avalia em seu item 6 que o direito à alimentação:

[...] realiza-se quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretada num sentido estrito ou restritivo, que o equacione em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva [...]<sup>8</sup>

As organizações internacionais, em suas várias conferências e debates sobre a questão nutricional, são unânimes ao mencionar que o júbilo do direito à alimentação adequada só será alcançado, quando toda pessoa tiver acesso a uma alimentação de qualidade, composta por nutrientes indispensáveis para uma vida saudável, isto é, quando as pessoas atingirem o nível de segurança alimentar.

O reconhecimento do termo “*Segurança Alimentar*” foi introduzido no Brasil na década de 90, influenciado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e visa ao combate à fome e à implementação de políticas alimentares. Nas últimas décadas, o conceito tem sofrido modificações, visto que, “*anteriormente, era limitado ao abastecimento, na quantidade apropriada, e foi ampliado, incorporando também o acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, as questões relativas à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico*”.<sup>9</sup>

Em meados da década de 50, a segurança alimentar objetivava apenas a produção/disponibilidade (plantação, colheita e armazenamento) do alimento, garantindo que não iria faltar.

<sup>7</sup> VALENTE, F. L. S. *Direito Humano à Alimentação Adequada: desafios e Conquistas*. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p. 38.

<sup>8</sup> COMENTÁRIO GERAL NÚMERO 12. O direito humano à alimentação (art.11). *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999*. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2016.

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de alimentação e nutrição* - PNAN. 2 ed. Brasília: MS, 2003 (Série B: textos básicos de saúde), p. 11.

Entretanto, a partir da década de 80 acrescentou-se o termo nutricional, “Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)”, englobando a qualidade nutricional dos alimentos, para assegurar o bem-estar e a saúde de todas as pessoas, para assim promover um desenvolvimento social mais igualitário e justo, eliminando doenças e mortes causadas pela fome e má nutrição.

Art. 3º - A segurança alimentar e nutricional baseia-se na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como alicerce práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.<sup>10</sup>

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pode ser entendida, portanto, como um estado em que todas as pessoas tenham garantido o acesso a uma alimentação, no mínimo básica, em quantidade e qualidade adequadas às suas necessidades. Diferentemente, do período entre guerras, quando a segurança alimentar era pautada apenas no estoque de alimentos, atualmente é clara a correlação entre a segurança e uma alimentação saudável com adequação do alimento e seu contínuo acesso.

Segundo o Comentário Geral nº 12, em seu artigo 11, que traz uma visão clara sobre os conceitos de adequação e sustentabilidade em relação ao direito humano à alimentação, a adequação surge da necessidade de se avaliar alimentos e dietas específicas que estejam disponíveis, levando em consideração fatores como condição social, cultural e econômica. Enquanto a sustentabilidade está ligada à ideia de disponibilidade e acessibilidade (física e econômica) em longo prazo.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm). Acesso em: 20 mai. 2016.

<sup>11</sup> COMENTÁRIO GERAL NÚMERO 12. O direito humano à alimentação (art.11). *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999*. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2016.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>12</sup>, em um dos seus Relatórios Técnicos de 2009, apresenta os principais conceitos dos elementos que integram a definição do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) são eles:

a) disponibilidade de alimentos: são as várias formas que os alimentos podem estar disponíveis, como originariamente por meio da agricultura, pesca, coleta de alimentos ou caça;

b) adequação dos alimentos: não basta estarem disponíveis, é necessário que os alimentos sejam de qualidade, dentro dos padrões estabelecidos, devendo-se atentar aos cuidados com as substâncias adversas (poluentes, toxinas e/ou resíduos de drogas utilizadas para crescimento ou estímulos hormonais), o relatório ainda atribui aos alimentos saudáveis, os elementos da cor, do sabor, da variedade, bem como da adequação cultural;

c) acessibilidade ao alimento: o maior problema dos brasileiros consiste justamente na acessibilidade econômica que demanda recursos financeiros para a obtenção de alimentos e na acessibilidade física que consiste no acesso ao próprio alimento. A alimentação deve estar acessível a todas as pessoas sejam lactantes, crianças ou pessoas alojadas em locais de difícil acesso ou zonas de conflito armado;

d) estabilidade do fornecimento: longe de agenciar políticas assistencialistas, a regularidade no fornecimento do alimento adequado é de suma importância. E essa estabilidade deve ser garantida por meio de planejamentos, programas e ações públicas, sendo um dever do Estado.

A prevalência da fome e da pobreza vem assolando a realidade brasileira desde a época da colonização. Seus anos subsequentes são marcados pela desigualdade social, concentração de riquezas, exploração da pessoa humana e por trabalhos escravos, reflexo de uma época, onde a dignidade da pessoa humana ainda era uma ideia remota. Esta miserabilidade acontece até hoje, mesmo o Brasil, apresentando uma abissal diversidade natural e sendo um dos maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo. Isso confirma o pensamento de que o

---

<sup>12</sup> CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Conceitos*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos>. Acesso em: 20 mai. 2016.

problema não está na falta de comida, mas sim na distribuição para a população, isto é, na acessibilidade física e econômica da população ao alimento.

Baseada na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2009, uma pesquisa que levou em conta a situação alimentar e nutricional da população. Na pesquisa, que englobou cerca de 58,6 milhões de domicílios particulares no Brasil, registrou-se que, dentre estes, 69,8% estavam em situação de segurança alimentar e os 30,2% de domicílios restantes apresentaram alguma depreciação alimentar proveniente da falta de recursos para adquirir mais alimentos. Esse estudo ainda informou que dos 30,4% dos domicílios com insegurança alimentar, destes 18,7% enquadrava-se em IA (Insegurança Alimentar) leve, 6,5% em IA moderada e 5,0% classificados como IA grave. A mesma pesquisa realizada em 2004 constatou uma prevalência de 34,9% dos domicílios analisados como em situação de insegurança alimentar, o que denota uma redução de 2004 para 2009 nos domicílios que se encontravam nessa situação, assim como uma redução nos índices de desnutrição.<sup>13</sup>

Essas reduções devem-se à criação de novos instrumentos legais e à mobilização da sociedade em prol da inclusão e da efetivação dos direitos humanos, e nesse caso, em especial, do direito à alimentação adequada. No entanto, as deficiências de micronutrientes, passaram a protagonizar o cenário de saúde alimentar, atuando com grande relevância nos campos dos estudos epidemiológicos.

Existe um ponto relevante nessa temática da alimentação que se deve levar em consideração, que é a modificação constante nos hábitos alimentares, proveniente da influência da globalização e urbanização, associada à celeridade temporal e a busca pela praticidade. Esse cotidiano exige readaptações alimentares que estão ocasionando as deficiências dos nutrientes vitais, que têm como consequência a desnutrição ou a obesidade, devido à ingestão calórica superior à quantidade aceitável.

A principal característica do comportamento alimentar atualmente é a substituição de alimento in natura por produtos industrializados e processados, o que gera sérias consequências à saúde da população. No Brasil, o número de

---

<sup>13</sup> IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2004 – 2009*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>. Acesso em: 21 mai. 2016.

restaurantes e lanchonetes que servem a conhecida comida chamada *fast food* é cada vez maior e a quantidade de famílias que utiliza esse tipo de alimentação é exorbitante.

### 1.3 Alterações da Emenda Constitucional Nº 64/10

A Carta Magna de 1988 é considerada por muitos autores como sendo a “*Constituição Social*” ou “*Constituição Cidadã*”, que busca o reconhecimento dos direitos sociais e a garantia destes, em prol de todos os cidadãos. Consoante Bonavides afirma que:

[...] muito avançou o Estado social da Carta de 1988, com o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a inconstitucionalidade por omissão. O Estado social brasileiro é, portanto, de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos: um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante.<sup>14</sup>

Para garantir esses direitos sociais básicos que compreendiam, segundo o rol do art. 6º, o direito a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, a Constituição Federal positivou princípios fundamentais em seu art. 1º, dentre eles, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e a dignidade da pessoa humana, esses princípios submetem a existência do Estado ao indivíduo, enquanto coletividade. Positivaram também garantias fundamentais, por meio dos remédios constitucionais, instrumentos que buscam restringir qualquer forma de ameaça aos direitos humanos.

Tratando de maneira especial do princípio da dignidade da pessoa humana, este é o princípio absoluto do ordenamento pátrio e protege cada indivíduo em análise coletiva, servindo de fundamento para os demais direitos sociais fundamentais adotados pela Constituição. Os direitos fundamentais, conforme

---

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 373.

Lopes<sup>15</sup>, “*são princípios jurídicos e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal*”.

Não havia nas Constituições brasileiras anteriores tamanha exposição dos direitos sociais, ou pelo menos não da forma extensiva como é vista hoje. Contudo, fica evidente que inexistia previsão para proteção e garantia do direito à alimentação adequada como direito constitucional. O processo de reconhecimento deste direito é consequência de um longo período de reivindicações sociais e políticas, que mesmo depois de explicitado na Declaração das Nações Unidas de 1948, como visto anteriormente, ainda ficou oculto durante muitos anos na lei.

Partindo do pressuposto de que o homem precisa ser livre e que almeja gozar dos seus direitos como cidadão, com efeito, o direito à alimentação, é igualmente cobijado e, portanto, deve apresentar-se solidamente na realidade das pessoas, por meio da garantia do acesso a alimentos seguros. O fundamento material desse direito provém do seu caráter imprescindível à concretude do princípio da dignidade da pessoa humana, de modo que uma das realidades necessárias para a efetivação deste princípio é que todos tenham acesso a uma alimentação regular e de boa qualidade, sendo garantia de subsistência mínima.

O direito à alimentação adequada como direito social constitucional ganha em exigibilidade e controle, “*a ele foi reconhecida uma efetiva força jurídica e não apenas moral, simbólica ou política. E mais, a força jurídica é potencializada por se tratar de norma de hierarquia superior. A ele foi reconhecida uma aplicação direta e imediata [...]*”<sup>16</sup>

Esse caráter imediato é defeso no art. 5º, § 1º da CF/88, impetrando maior consolidação e submetendo o Estado à sua prestação. Os direitos sociais são inerentes à pessoa humana e requer a participação efetiva do Estado, como instrumento garantidor. Na reflexão de Piovesan<sup>17</sup>, o direito social funciona como um direito de crédito, onde o cidadão atua como titular do direito líquido e certo,

<sup>15</sup> LOPES, Ana Maria D’Ávila. *Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001. p. 37.

<sup>16</sup> PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. *Direito humano à Alimentação Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 114.

<sup>17</sup> Ibidem.

podendo, diante da necessidade, exigir sua prestação por parte do obrigado, isto é, do Estado.

Outro fator relevante está no caráter intangível assegurado ao direito à alimentação, como bem salienta Bonavides<sup>18</sup>, quando equipara os direitos sociais aos direitos e garantias individuais:

Obedecendo aos princípios fundamentais que afloram do Título I da Lei Maior, faz-se interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. De outro modo pelos seus vínculos essenciais já expostos, e foram tantos na sua liquidez inatacável, os direitos sociais recebem no direito constitucional positivo brasileiro uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. Fruem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário.

[...] Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza de nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade [...]<sup>19</sup>

Em contrapartida a essa ideia de aplicação direta e imediata dos direitos sociais, existem correntes que defendem a eficácia limitada de tais direitos, por estarem sujeitos a recursos financeiros, que na maioria das vezes encontram-se limitados para realizações de atos públicos por padecerem de insuficiência de recursos e/ou falta de previsão legal. Todavia, nem mesmo a falta de previsão pode escusar o Estado de realizar a prestação social, tendo em vista o bem que está em jogo, como ocorre com a vida.

A centralidade da Constituição, segundo Barcellos<sup>20</sup>, reina na pessoa humana e na promoção da sua dignidade e bem-estar, logo, todas as ações e políticas públicas devem estar em harmonia com este preceito, assegurando condições

---

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25º ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 657.

<sup>19</sup> Ibidem, p 657.

<sup>20</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

mínimas de existência e criando mecanismos de melhoria para essas condições. Assim sendo, os gastos públicos devem prioritariamente afiançar o “*mínimo existencial*,” para depois investir nos demais planos traçados pelo Governo, conseqüentemente a “*reserva do possível*” não mais inviabilizará a efetivação dos direitos humanos.

O que se discute não é sobre a juridicidade do direito à alimentação e demais direitos sociais, pois, uma vez norma constitucional, esta não pode ser destituída de eficácia e, portanto, de aplicabilidade. No entanto, o desafio agora é o preenchimento da lacuna existente entre a previsão legal e a realidade vivida pelas pessoas, uma realidade caracterizada pela descrença, inclusive da população, da força legal dos direitos sociais, que não são respeitados como as demais leis. O direito à educação, à saúde, ao alimento e outros são vistos muitas vezes como favores fornecidos pelo Estado, que impõe uma política assistencialista.

Vale salientar, entretanto, que o grau de abstratividade dessas normas dificulta sua efetivação, mas ainda se trata de normas jurídicas de eficácia plena e imediata, devendo impor seus efeitos às situações subjetivas que normatizam e obrigam não só o Legislativo, como também o Executivo e o Judiciário, dentro de suas funções, a promoverem a eficácia dos direitos fundamentais e sociais garantidos a todos.

Enfim, trata-se de fugir da discriminação constitucional dos direitos sociais, abordando em especial, o direito à alimentação adequada e enfrentar os entraves que inviabilizam tal efetivação, por meio de medidas sólidas como políticas de segurança e orçamentária, dentro dos parâmetros de promoção da dignidade humana.

#### **1.4 Mecanismos internacionais sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

Em meados do séc. XX, a sociedade mundial pôde presenciar o desabrochar de fenômenos como a globalização, a intensificação nas relações entre países e o



desenvolvimento de organizações internacionais que buscam a proteção da pessoa humana.

Os princípios e as políticas internacionais fortificam as nacionais, dando-lhes suporte principalmente na instituição de princípios vinculados aos direitos humanos. Nas suas lições, Canotilho<sup>21</sup> expõe o chamado “*constitucionalismo global*” que versa sobre a inter-relação entre as Constituições nacionais e os ditames internacionais. Os Direitos Humanos são amplamente estudados nas organizações internacionais e estas criam parâmetros que são seguidos pelas nações e positivados em suas respectivas legislações, criando uma rede de teorias humanitárias. O autor afirma ainda que a dignidade humana aponta para uma forte tendência de tornar-se princípio “*eliminável*” de todos os ordenamentos constitucionais da contemporaneidade, tornando-se um superprincípio.

Essa ideia abre uma fenda na soberania absoluta do Estado, quando a legislação nacional importa ou adere a princípios e normas de defesa da pessoa humana, originadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O marco decisivo para a internacionalização dos direitos humanos foi a criação da ONU e a subsequente Declaração Universal de 1948, que universalizou a ideia da dignidade humana.

Para o Direito Internacional, o direito à alimentação ganhou ênfase no pós-guerra, exatamente devido a Declaração de 1948 da ONU, sendo considerado desde então como direito essencial à vida e como dever do Estado. Os Pactos Internacionais assinados pelo Brasil defendem a adequação da alimentação e um melhor uso dos recursos naturais, com reforma do regime agrário e programas de conhecimento, a fim de expor as corretas dietas nutricionais e métodos de conservação de distribuição de gêneros alimentícios.

O direito à alimentação tornou-se protagonista do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Esse Pacto, que atualmente é composto por 145 Estados-partes, foi ratificado pelo Brasil, em 1992, pelo Decreto nº 591:

---

<sup>21</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil? *Direito constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Fº (Orgs.). São Paulo: Malheiros, 2000.

Art. 11[...]

§1º - Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive, à alimentação, vestuário e moradia adequados, assim como uma melhoria contínua de sua condição 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 convencimento.<sup>22</sup>

Esse Pacto é de grande relevância, tanto na esfera mundial, como no Brasil, pois, como se pode perceber, no §1º, o direito à alimentação é apresentado como direito fundamental, sendo elemento determinante para uma vida de qualidade e bem-estar. Em seu §2º, o pacto determina que os seus países, dentro de suas fronteiras, porém com auxílio das corporações internacionais, adotem medidas visando ao melhoramento dos métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios, difundindo conhecimentos técnicos, para adequar a utilização dos alimentos e recursos naturais.

Também em 1992, o Brasil ratificou o Pacto de São José da Costa Rica criado em 1969, abordando os mesmos ideais da Declaração da ONU, mas inova ao tratar também da estrutura organizacional dos Estados-partes, para que se cumpra o que foi firmado, estabelecendo a obrigação do Estado em promover os direitos econômicos, sociais e culturais, por meio da legislação e de outros meios possíveis.

Em 1996, com a Cúpula Mundial de Alimentação – Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação<sup>23</sup> – promovida pela FAO, reuniram-se vários chefes de Estado, incluindo representantes do Brasil, objetivando o combate à fome. Os países participantes reafirmaram o direito de toda pessoa a ter acesso a uma alimentação sadia e nutritiva e assumiram o compromisso de promover a segurança alimentar, por meio do Plano de Ação, empenhando-se na busca pela erradicação da fome em todos os países, tendo como meta reduzir pela metade o número de pessoas atingidas pela desnutrição até o ano de 2015.

<sup>22</sup> BRASIL. Decreto no 591, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 21 mai. 2016.

<sup>23</sup> DECLARAÇÃO DE ROMA SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL E PLANO DE AÇÃO DA CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 21 mai. 2016.

O Governo brasileiro criou por meio do Decreto nº 3.982, de 24/10/2001, o Comitê de Acompanhamento da Implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação da FAO, com o objetivo de avaliar as ações desenvolvidas para a erradicação da pobreza, acesso à alimentação abundante e de qualidade e desenvolvimento sustentável.

Em 1999, a ONU instituiu o Comentário Geral nº 12 que veio para melhor definir as questões relativas à alimentação e às medidas específicas de que trata o art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). O Comitê responsável pela elaboração do Comentário Geral nº 12, atentou especialmente para a adequação e sustentabilidade do acesso e da disponibilidade do alimento.

Em âmbito nacional, houve a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999, que serviu de padrão para a prática de diversos outros projetos como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nutricional de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais, dentre outros.

Instalado em 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, é instrumento de articulação do governo que lança diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição. Este Conselho acompanha o desenvolvimento de vários programas nacionais como o Programa Bolsa Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional, entre muitos outros.

No ano de 2004, o CONSEA expressou seu desejo de participar das decisões do governo referentes às questões internacionais que versassem sobre alimentação e nutrição. Atuando desde então em âmbito internacional, o Conselho já elaborou várias proposições relacionadas com a segurança alimentar, crise da fome, dentre outros, interagindo diretamente com os países. Atualmente, o presidente do CONSEA é membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional que dará sustentáculo às decisões do Comitê de Segurança Alimentar Global.

No ano de 2009, realizou-se em Roma a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar e Nutricional. Em seu documento, pede-se a erradicação da fome até

2025 e que os países, dentro de suas atribuições, assegurem a alimentação adequada para a população que cresce incessantemente.

Quanto ao direito à alimentação frente às crianças e adolescentes, destaca-se, por exemplo, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, que reconhece a cooperação internacional na melhoria das condições de vida das crianças em todos os países, visto que em todo lugar do mundo existem crianças que vivem em estado de penúria. A presente Convenção reza em seu artigo 24, parágrafo 2º, inc. III, que os Estados-partes instituirão medidas com o fim de combater as doenças e a desnutrição que assolam as crianças e lhes propiciar o fornecimento de alimentos nutritivos e água potável.

No ordenamento brasileiro, a lei de maior proeminência em relação às crianças e adolescentes é a de número 8.069/90 que cria o Estatuto da Criança e do adolescente, cujo artigo 4º expressa que é dever da família e da sociedade em geral e, sobretudo, dever do Estado assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à alimentação, dentre outros. Ainda no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o artigo 54 elenca um rol de deveres do Estado, dentre eles, o direito à alimentação.

Sem a pretensão de expor todos os Tratados, Conferências e Pactos nacionais e internacionais, considerando a exorbitante extensão, foram apresentados alguns movimentos relacionados com a segurança alimentar em nível mundial, dos quais o Brasil é Estado-parte.

Todo homem, mulher e criança têm o direito inalienável de estar livre da fome e da subnutrição, para que se desenvolvam plenamente e mantenham suas faculdades físicas e mentais. A sociedade hoje já possui recursos suficientes, capacidade de organização e tecnologia e, portanto, a competência de alcançar este objetivo. Desta forma, a erradicação da fome é um objetivo comum de todos os países da comunidade internacional, especialmente dos países desenvolvidos e de outros que estejam em posição de ajudar.

Diante do exposto, fica claro que a sociedade e o Estado devem tentar efetivar os mecanismos já consagrados internacionalmente e conquistados à base de muito esforço por parte de toda a humanidade, pois muitos são os dispositivos,

mas muito falta para atingir um patamar satisfatório de erradicação da fome. O direito à alimentação não deve ser visto isoladamente, mas em conjunto com os demais direitos sociais na busca de um desenvolvimento humanitário na sua totalidade.

## 2. EXIGIBILIDADE E EFICÁCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O ser humano é sujeito ativo e central da sociedade, sendo o único beneficiário dos Direitos Humanos, dentre eles, o Direito à Alimentação Adequada (DHAA). Como visto, esse direito sofre constantes violações, seja na realidade da fome crônica e oculta seja na predominante insegurança alimentar nos domicílios, o que acomete parcela considerável da população brasileira.

A citada violação do Direito Humano à alimentação adequada é marcada pelo descaso político e irregularidades com o erário público, requerendo ações urgentes nos níveis municipal, estadual e federal, a fim de assegurar a exigibilidade dos Direitos Humanos da realidade cotidiana.

A palavra exigibilidade é um termo espanhol que significa “*a possibilidade de exigir Direitos Humanos perante qualquer órgão público*”<sup>24</sup> e que inclui também a prevenção às possíveis violações a esses direitos ou reparação.

O processo de efetivação do DHAA começa a partir do direito de exigir o cumprimento do que é acordado nos tratados e convenções e essa exigibilidade deve originar-se dos seus beneficiários.

Comumente, observam-se os Direitos Humanos em Convenções nacionais e internacionais, até mesmo positivados constitucionalmente no ordenamento brasileiro, no entanto, a prática mostra-se totalmente discordante. E todos esses debates em torno de direitos humanos e suas garantias fundamentais, mais representam recurso de merchandising, garantidores de reeleições, do que políticas direcionadas ao desenvolvimento digno da pessoa humana.

É necessário que o Estado forneça meios para que o direito de exigir se concretize por meio de instrumentos e vias administrativas ou judiciais eficazes, existindo acessibilidade em âmbito municipal, estadual e federal, para que os titulares de direito possam reclamar pelo cumprimento das normas garantidoras do direito à alimentação e também exigir a reparação das violações cometidas em desfavor desse direito.

---

<sup>24</sup> BURITY, Valéria. *A Exigibilidade do DHAA. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – Abrandh*, 2010. Disponível em: [http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf). Acesso em: 20 mai. 2016, p. 29.

Para que o DHAA seja realizado é preciso que a população conheça seus direitos e saiba o que fazer e como fazer para exigir que lhe seja garantido por lei, sendo necessário que existam procedimentos acessíveis que viabilizem a cobrança, caso contrário, a superação das violações dos direitos humanos tornar-se-á inatingível.

## **2.1 Base legal da exigibilidade**

O fundamento jurídico legal da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada encontra-se respaldado nas Declarações e Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Cúpula Mundial da Alimentação, no Comentário Geral 12.

No Brasil, a exigibilidade ganhou força com a Constituição Federal de 1988, que consolidou vários mecanismos de exigibilidade dos direitos, tais como o mandado de segurança coletivo, o habeas data, o mandado de injunção e a ação civil pública, que representaram um grande avanço na defesa de violações.

Outros instrumentos específicos são: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), como os próprios Tratados e Convenções Internacionais e, principalmente, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

A Losan (Lei 11.346/2006) apareceu como um amparo jurídico na mobilização para o combate à fome. Essa lei criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, através do qual os governos e a sociedade formulam políticas públicas e ações para garantir o direito à alimentação. Esse programa foi confirmado com o ingresso do direito à alimentação no rol da Constituição Federal, em fevereiro de 2010, por meio da Emenda 64/10.

A lei relaciona a alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional com a dignidade da pessoa humana, reafirma o dever do Estado de garantir a

efetividade desse direito à alimentação adequada, de propiciar meios para sua exigibilidade, bem como o dever de fiscalizar a sua realização, além de estabelecer estratégias para políticas nacionais de segurança alimentar e determinar aperfeiçoamentos.

No entanto, é evidente que não apenas por meios jurídico-normativos se alcança o escopo da efetividade do direito à alimentação, mas é verdade que estes mecanismos servem como meio de pressionar a atuação concreta do Poder Público, no sentido de fazer com que o Estado defina políticas públicas em direção ao cumprimento das obrigações assumidas, quando da adoção de um tratado internacional ou da elaboração de leis, principalmente as de cunho social.

## **2.2 Responsabilidade do Estado: respeitar, proteger, promover e prover**

Todo direito humano corresponde a uma obrigação do Estado e logicamente uma corresponsabilidade por parte da sociedade, onde atuam os indivíduos, as famílias, as pessoas jurídicas, movimentos não-governamentais, entre outros.

Com a constitucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada especificou-se o titular do direito, que é toda e qualquer pessoa, como direito humano que é e constituiu-se o garantidor de tal direito, o Estado.

O Estado é a máquina do poder e tem a obrigação de garantir a viabilização do DHAA.

Para que se possa entender a implementação das obrigações por parte do Estado, utiliza-se níveis de obrigação para análise de políticas e programas públicos de segurança alimentar e nutricional sob a perspectiva dos direitos humanos:

Esses níveis são os seguintes: a) Obrigação de respeitar – um Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação; b) Obrigação de proteger – o Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais; c) Obrigação de promover



– o Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada; d) Obrigação de prover – o Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.<sup>25</sup>

De acordo com Valente<sup>26</sup>, O Estado quando desempenha sua obrigação de respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada deve, ao desenvolver as políticas públicas, articulá-las com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, almejando adequação e eficácia.

Sempre que há alguma violação ao DHAA, significa que esse direito não está sendo respeitado, protegido, promovido ou provido, o que pode acontecer por meio de ações ou omissões. Mas como já foi citado, o dever de proteger e garantir a efetividade de qualquer direito humano é sempre, em última instância, do Estado, assim sendo, qualquer violação a esses direitos, mesmo tendo sido provocada por terceiro, será de inteira responsabilidade do Estado, como também, qualquer ato comissivo ou omissivo por parte do Poder Público.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) representa um dos dispositivos que trazem elencadas as obrigações do Estado na promoção dos direitos humanos. Em seus artigos 2º e 11º determina expressamente o compromisso dos Estados participantes de garantir por todos os meios possíveis os direitos ali consagrados, dentre eles o direito à alimentação.<sup>27</sup> Para isso, adotarão programas concretos para “*melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios [...]; assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades*”, sem discriminação e sem olvidar de cooperar internacionalmente.

A própria Constituição Federal de 1988 reafirma o dever do Estado, quando atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a fiscalização e inspeção do controle de teor nutricional de alimentos, águas e bebidas (art. 200 CF/88), sendo a alimentação fator determinante da saúde.

<sup>25</sup> VALENTE, Flávio; BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; CARVALHO. *Curso de formação em direito humano à alimentação adequada: no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Módulo 2 – Direitos, obrigações e violações do DHAA. Brasília: MDS – FAO – Ágere Cooperação em Advocacy – Abrandh, 2009.

<sup>26</sup> VALENTE, F. L. S. *Direito Humano à Alimentação Adequada: desafios e Conquistas*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

<sup>27</sup> BRASIL. Decreto no 591, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 21 mai. 2016.

A Lei 8.080 que versa sobre as condições para promoção e proteção da saúde inclui nas funções típicas do SUS a vigilância nutricional e a orientação alimentar, assim como confirma o dever de fiscalização e inspeção de alimentos, águas e bebidas (art. 6º, IV e VIII).

Preservando o interesse dos consumidores e pensando em melhor qualidade de vida, o Código de Defesa dos Consumidores atribui ao Poder Público o controle da produção, industrialização, distribuição de produtos para o mercado de consumo (art. 55 § 1º).

Com base nos dispositivos supracitados, Leivas afirma que uma vez existindo o direito à alimentação, há a responsabilidade do Estado em assegurar a qualidade da alimentação a ser consumida, associada ao princípio da segurança alimentar, além de resguardar o direito de exigir da população.

Existe, assim, um direito essencial à alimentação que deve ser realizado pelo Estado através de medidas adequadas e necessárias. Caso essas medidas sejam ausentes ou ineficazes surgem direitos subjetivos públicos à alimentação a serem veiculados, preferencialmente, através de ações judiciais coletivas, a fim de resguardar a universalidade e uma proteção igualitária a todas as pessoas necessitadas.<sup>28</sup>

Desse modo, o governo e seus agentes públicos, desempenhando o papel de gestores da sociedade, são responsáveis pelas políticas e programas públicos e têm o dever de planejar e implementar ações com base em princípios, diretrizes e dimensões do direito à alimentação adequada a todo ser humano.

### **2.3 Políticas Públicas e o Direito Humano à Alimentação Adequada**

Muito se falou em políticas públicas e na necessidade destas para a efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à alimentação adequada e sua exigibilidade.

---

<sup>28</sup> PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. *Direito humano à Alimentação Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 91-92.

A competência do Estado em elaborar e executar os projetos, programas e ações é uma garantia constitucional que objetiva maximizar os recursos disponíveis, para sistematização das propostas governamentais e desenvolvimento econômico e social de todo ser humano.

Políticas públicas, segundo Dias<sup>29</sup>, consistem num conjunto de regras que tem por objetivo alcançar os interesses da comunidade, em geral, buscam uma melhoria em algum âmbito da comunidade seja ele econômico, social ou político. Nesse conceito, O Estado, na posição de gerenciador e representante da comunidade, aparece como autoridade capaz de produzir tais estratégias ou projetos.

Através da elaboração e da aplicação dessas políticas, o Poder Público consegue aproximar a letra da lei e, tudo o que é acordado nas Convenções de Direitos Humanos, da realidade cotidiana do seu público alvo. Vale salientar, que ao se criar uma política pública, o Estado deve estabelecer meios que facilitem o exercício do direito de exigir, supracitado, pois a sociedade atua fortemente no processo de criação de políticas e planos de ações do governo na escolha do objetivo que se deseja alcançar, expresso através de reivindicações e representações nos conselhos de direito; na implementação e acompanhamento dos projetos no interior das escolas, dos centros específicos ou dos próprios órgãos.

Por último, a população por ser beneficiária e está mais próxima do âmbito de atuação das políticas, deve fiscalizar as possíveis violações dos direitos, que caso sejam constatadas, geram um conflito jurídico e o consequente controle pelo órgão competente.

Esse controle, em regra, é objeto do Poder Judiciário, quando não solucionado internamente, *“isso significa dizer que o Judiciário deve intervir na formação de políticas públicas desde que possa ser configurado um conflito jurídico”*<sup>30</sup>

Essa teoria, defendida por Dias, apesar de considerar a elaboração de políticas públicas função típica do Executivo e Legislativo, considera imprescindível

---

<sup>29</sup> DIAS, Jean Carlos. *O controle judicial de políticas públicas* (Coleção Professor Gilmar Mendes, v. 4). São Paulo: Método, 2007, p. 45.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 45.

a atuação do Judiciário nesse processo de formação, mesmo que seja uma “*intervenção derivada*”, pautada no controle das políticas.

Clóvis Zimmermann citado por Piovesan e Conti<sup>31</sup> faz uma explanação geral sobre as atribuições do Poder Judiciário na implementação e controle das políticas públicas. Nesse texto são encontradas algumas situações que indicam essa coparticipação, por exemplo, quando o Judiciário impõe conteúdo jurídico às políticas públicas, atribuindo-lhes um caráter de obrigatoriedade assumido pelo Estado, excluindo qualquer discricionariedade quanto a sua execução.

Outra situação surge quando o Judiciário analisa o ajustamento das políticas e seus métodos com os princípios de direito utilizados e, caso seja verificada a incompatibilidade, a proposta da política será reformulada. A atuação do Judiciário pode ocorrer também, quando da inércia do Executivo e Legislativo, pode verificar a existência de uma política pública adequada a algum direito social desamparado, e posteriormente, ordenar a sua execução.

O caminho mais eficaz para a promoção de ações voltadas ao DHAA segue a tendência da intersectorialidade, pois o direito à alimentação encontra-se intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, à vida, à saúde, à educação, ao emprego, à moradia, a terra, para produzir seu alimento e, muitas vezes, tirar o sustento da família.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), por meio do Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTIG), desenvolveu as Diretrizes Voluntárias do DHAA, objetivando proporcionar uma orientação prática aos Estados, formulando políticas, determinando prazos e coordenando ações para a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, no contexto da segurança alimentar nacional.

As estratégias lançadas pelo Estado carecem de transparência e devem priorizar a prestação de serviços básicos à população, isto é, priorizar os direitos mais essenciais ao desenvolvimento humano, garantidos na Constituição Cidadã,

---

<sup>31</sup> PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. *Direito humano à Alimentação Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

sem os quais não é possível ter uma vida digna, por exemplo, o acesso à escola, à saúde, à alimentação, à água.<sup>32</sup>

Durante todo o processo de elaboração das estratégias e das políticas públicas, estas precisam estar em consonância com as necessidades básicas de subsistência da população, facilitando a acessibilidade e a disponibilidade de recursos básicos, supracitados, como alimento, água, entre outros. O Estado deve ainda direcionar atenção especial para as classes de pessoas mais vulneráveis ou visivelmente desfavorecidas, viabilizando uma participação plena do programa.<sup>33</sup>

Outro tema de grande relevância e que deve ser levado em consideração é a questão do controle do alimento que chega às mesas dos brasileiros, os cuidados com a qualidade do alimento, com as possíveis contaminações por resíduos e aditivos ou, ainda, a contaminação por micro-organismos, sem esquecer as condições de armazenamento e embalagem do produto. Nesses casos, o Estado deve estabelecer medidas amplas de controle e inocuidade dos alimentos, buscando reduzir a possibilidade de transmissão de doenças através da alimentação.<sup>34</sup>

O cuidado com a publicidade e venda de produtos alimentícios, bem como com as informações fornecidas na embalagem é de crucial importância no controle de qualidade dos alimentos. Pois os anúncios publicitários impulsionam a comercialização de produtos que não estão de acordo com as normas de saúde exigidas, tanto nacional, como internacionalmente, mas que pelo teor apelativo levam as pessoas a se impressionarem e sentirem necessidade de comprar. Quanto às informações inseridas nas embalagens, em geral, são insuficientes ou de difícil entendimento.<sup>35</sup>

Visando a uma melhor qualidade na alimentação, a FAO estimula os Estados a investirem em diversidade alimentar e na promoção de hábitos alimentares saudáveis de consumo. Para confrontar com a realidade atual marcada pela alimentação fora de casa, seria interessante a oferta de cursos de culinárias e

---

<sup>32</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. *Diretrizes Voluntárias*. Roma, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>. Acesso em 21 mai. 2016.

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

programas de conscientização da amamentação, por exemplo, para servir de incentivo à preparação de alimentos e resgate do valor das refeições em família.<sup>36</sup>

Por tudo o que já foi exposto até este ponto do artigo, constata-se que ao falar em Segurança Alimentar e na sua efetivação, é preciso ter em mente o dever do Estado e a responsabilidade da sociedade. Além disso, é necessário lembrar que para superar as violações diárias ao direito à alimentação adequada, por um lado requer-se a atuação do Poder Público, promovendo esse direito de forma concreta, e, por outro lado, o conhecimento das pessoas em relação ao direito e à forma de exigí-lo.

No Brasil, a questão da fome, em sentido amplo, não se encontra na falta de elaboração de políticas públicas e tampouco na falta de amparo legal do direito à alimentação. O problema está na falta de financiamento desse direito, ou seja, na falta de investimentos sociais.

Além de ficarem limitadas às elites, as políticas sociais brasileiras, de modo geral, são caracterizadas por um alto grau de seletividade, voltadas para as situações extremas, muito focalizadas, direcionadas aos mais pobres, dentre os pobres, apelando muito mais à ação humanitária e/ou solidária da sociedade do que às políticas de Estado.

Faltam transparência e descentralização na utilização dos recursos públicos, a fim de propiciar uma participação mais igualitária e concreta.

## **2.4 Orçamento público voltado ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

Em linhas anteriores, foram apresentadas a elaboração e a implementação de políticas públicas, o direito de exigibilidade e a judicialidade (provocação do Poder Judiciário na intenção de exigir o cumprimento das políticas públicas por parte dos governantes) como pressupostos para a realização do direito à alimentação.

---

<sup>36</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. *Diretrizes Voluntárias*. Roma, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>. Acesso em 21 mai. 2016.

Contudo, de nada adianta esses conceitos se não existir um instrumento político anterior que viabilize economicamente os programas sociais e sua consequente exigibilidade. No Brasil, esse instrumento é o orçamento público, considerado como *“o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país”*<sup>37</sup>

Em outras palavras, a FAO conceitua o orçamento público como sendo o documento que prevê os recursos disponíveis e os gastos governamentais, num período determinado, refletindo as políticas públicas prioritárias e as metas e objetivos fiscais, impondo, assim, uma política de previsão e aprovação dos gastos públicos.

Destarte, é através do orçamento público que a Administração Pública: *“determina onde irá realizar suas obras, as dimensões dos serviços públicos ofertados, dentre inúmeras outras questões de grande importância. Em suma, é por meio do orçamento que a Administração planeja e executa suas atividades”*<sup>38</sup>

O estudo sobre o orçamento público e seus fins pode fundamentar as demandas que requerem o direito à alimentação, pois, uma vez observados os recursos financeiros disponíveis do Governo, pode-se incutir as propostas sociais e transformá-las em obrigações possíveis e legais do Estado.

Nada mais sólido do que o orçamento público para identificar e documentar as desigualdades de riquezas e recursos de uma sociedade. Em posse dessas informações e documentos, pode-se delimitar o âmbito das despesas governamentais e, assim, desenvolver sugestões peculiares para realocação dos destinos dos gastos, apontando demandas e necessidades de maior relevância e específicas da comunidade, como é o caso da fome, da desnutrição.

---

<sup>37</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 17º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 521.

<sup>38</sup> MORGADO, Laerte Ferreira. *O Orçamento Público e a Automação do Processo Orçamentário*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>. Acesso em 21 mai. 2016, p. 10.

Vale ressaltar aqui o “*princípio da participação*”, defendido pelo CONSEA, através do qual a sociedade deixa de ser mera expectadora e assume o papel de coadjuvante na efetivação dos seus direitos, por meio de suas organizações representativas, quando, por exemplo, conhece, acompanha e avalia a aplicabilidade do orçamento público.



## CONCLUSÃO

Direito Humano à Alimentação Adequada: garantia de direito ou mera utopia constitucional? Eis a grande questão que permeia todo este artigo.

Atualmente, o direito à alimentação adequada é garantia constitucional (EC nº 64/10), inclusa no art. 6º da CF/88, além de estar explícito em vários dispositivos legais. Mas, a realidade nem sempre foi essa, o direito à alimentação, bem como todos os direitos humanos, passara por uma longa trajetória de conquistas e reconhecimentos, pois era visto apenas como direito natural e não direito legal.

O reconhecimento dos direitos humanos veio inicialmente com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), contudo, o caráter obrigatório, sendo dever do Estado à promoção desses direito, só se firmou com Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU, em 1948.

A questão da alimentação ganha realce com a Declaração da ONU e com a criação da FAO, desde então, surgiram vários institutos legais que ressalvam esse direito e impõem ao Estado sua obrigatoriedade, sendo constantemente alvo de debates nas Conferências Mundiais de Direitos Humanos.

Em síntese, o direito à alimentação tem sido uma conquista gradativa da sociedade e hoje é reconhecido em nível internacional, sendo positivado como direito social, no rol do art. 6º da Constituição vigente, nos arts. 4º e 54, VII, do ECA. Portanto, não mais se questiona a respeito da existência ou mesmo da fundamentação do direito à alimentação, o que interessa neste momento é a efetivação deste direito e, sob esta perspectiva, buscou-se aqui analisar a concretude dessa efetivação.

Por tudo que foi observado, é correto afirmar que muito se avançou na teoria, ou seja, na publicação de ordenamentos que garantem a acessibilidade a alimentos de qualidade, em sintonia com o direito à alimentação adequada. Porém, essas normas, princípios e diretrizes escritas não se efetivam na prática.

Basta uma breve caminhada pelas ruas para se constatar a discrepância entre a letra da lei e o cotidiano de muitos brasileiros. Os alimentos não estão

chegando às escolas e nem às casas daqueles que são beneficiários de programas sociais de erradicação da fome.

Os casos mais preocupantes e maiores exemplos do descaso com o direito à alimentação emergem das escolas, onde crianças e adolescentes sofrem frequentes violações em seus direitos.

A obrigação do Estado de fornecer uma alimentação escolar adequada durante o período letivo está assentada no art. 3º da Lei 11.947/09; o PNAE – art. 4º da referida lei – é um dos programas que zelam por uma merenda escolar com qualidade e regularidade; o CAE é responsável pela fiscalização da produção, fornecimento e distribuição dos alimentos nas escolas, juntamente com o próprio MP, com os docentes das instituições de ensino e com toda a sociedade.

Mesmo assim, casos de desvio de verbas destinadas à alimentação escolar, irregularidades nos meios licitatórios e improbidade administrativa são julgados rotineiramente nos Tribunais de todos os estados.

Isso ocorre, não por falta de orçamentos públicos, assegurados no art. 5º da Lei 11.947/09, essa situação é oriunda da lastimável atitude dos governantes, que insistem em utilizar a máquina pública em benefício próprio e em detrimento dos mais necessitados que são os titulares dos direitos. Conclui-se, portanto, que é necessária uma mudança de cultura desses governantes que veem o retrato da miséria em suas calçadas e nada fazem.

Doravante, devem aproximar-se da realidade, observar os grupos mais afetados pela insegurança alimentar e pelas violações do DHAA, tornando-os prioridades nas ações públicas para a acessibilidade física e financeira à alimentação. A alimentação adequada é um direito constitucional que deve ser respeitado, protegido, promovido e provido.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 17º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25º ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Avanços e desafios na implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada: *Relatório Técnico*. Brasília, Rio de Janeiro: ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO – RLC/ALCSH, março 2009. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Avan%C3%A7os-e-desafios.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda constitucional nº 64*. Altera o art. 6º da Constituição, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 05 de fevereiro de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm) > Acesso em: 20 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto no 591, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 21 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 20 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Política nacional de alimentação e nutrição - PNAN*. 2 ed. Brasília: MS, 2003 (Série B: textos básicos de saúde).

BURITY, Valéria. *A Exigibilidade do DHAA. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – Abrandh*, 2010. Disponível em: [http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf). Acesso em: 20 mai. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil?* Direito constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Fº (Orgs.). São Paulo: Malheiros, 2000.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Conceitos*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos>. Acesso em: 20 mai. 2016.

CARVALHO, Maria Cláudia da Veiga Soares; LUZ, Madel Therezinha. *Simbolismo sobre “natural” na alimentação*. Ciência e Saúde Coletiva, v. 16, n.1, 2011.

CASTRO, Anna Maria de. (Org.) *Fome: um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COMENTÁRIO GERAL NÚMERO 12. O direito humano à alimentação (art.11). Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2016.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO. Roma, 1975. Disponível em: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/archivio/documents/rc\\_seg-st\\_19820621\\_fao-mexico\\_po.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19820621_fao-mexico_po.html). Acesso em: 20 mai. 2016.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. Instituída pela ONU em 20 de novembro de 1989. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm/](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm/). Acesso em: 20 mai. 2016.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. *Direito Financeiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. ONU, 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/>. Acesso em: 20 mai. 2016.

DECLARAÇÃO DE ROMA SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL E PLANO DE ACÇÃO DA CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 21 mai. 2016.

DIAS, Jean Carlos. *O controle judicial de políticas públicas* (Coleção Professor Gilmar Mendes, v. 4). São Paulo: Método, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 2 vol., São Paulo: Saraiva, 2009.

ELIAS, Roberto João. *Direitos Fundamentais da criança e do adolescente*. São Paulo: Saraiva, 2005.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2004 – 2009*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>. Acesso em: 21 mai. 2016.

LIMA, Laudirege Fernandes. *Merenda Escolar: direito à alimentação e fruição do direito à educação*. Maceió: EDUFAL, 2009.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS, Geraldo. Tratamento da baixa estatura. *Homo Obesus*. Veja, 2009, 6 ed. volume 16. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/nutricao-homoobesus/sem-categoria/tratamento-da-baixa-estatura/>. Acesso em: 20 mai. 2016.

MORGADO, Laerte Ferreira. *O Orçamento Público e a Automação do Processo Orçamentário*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>. Acesso em 21 mai. 2016.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *O princípio Constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Mérces da Silva. *O direito fundamental à saúde: e o princípio da segurança*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. *Diretrizes Voluntárias*. Roma, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>. Acesso em 21 mai. 2016.

PÉREZ, José Represas. *As 7 Biorotas para a saúde, o bem-estar e a longevidade*. Tradução de Maria Helena de Moraes Sato. São Paulo: Globo, 2006.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. *Direito humano à Alimentação Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

RAMALHO, Ingrid Rocha; HENRIQUES, Eliane Mara Viana. *Consumo alimentar de crianças atendidas em ambulatórios de nutrição de Unidade de Assistência Secundária em Fortaleza - CE*. Rev. Bras. Pesquisa de Saúde, v. 22, n. 2, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38º ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

TOSI, Giuseppe. Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem. In: ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares; DIAS, Lucia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na Universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001.

VALENTE, F. L. S. *Direito Humano à Alimentação Adequada: desafios e Conquistas*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

VALENTE, Flávio; BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; CARVALHO. *Curso de formação em direito humano à alimentação adequada: no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Módulo 2 – Direitos, obrigações e violações do DHAA. Brasília: MDS – FAO – Ágere Cooperação em Advocacy – Abrandh, 2009.

WANDERLEY, Emanuela Nogueira; FERREIRA, Vanessa Alves. *Obesidade: uma perspectiva plural*. Rev. Ciência e Saúde Coletiva, v. 15, n. 1, 2010.