Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

Ana Luisa do Valle Pinheiro Bastos

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO – ASPECTOS JURÍDICOS E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Fortaleza – CE

2017

Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

Ana Luisa do Valle Pinheiro Bastos

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO – ASPECTOS JURÍDICOS E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Fortaleza – CE

2017

Ana Luisa do Valle Pinheiro Bastos

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO – ASPECTOS JURÍDICOS E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO como pré requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ms. Maria Neurilane Viana Nogueira

Fortaleza – CE

2017

B327d Bastos, Ana Luisa do Valle Pinheiro.

Direito humano à alimentação adequada – aspectos jurídicos e previsão constitucional.

/ Ana Luisa do Valle Pinheiro Bastos. – Fortaleza, 2017.

62 f. ; 30 cm.

Monografia – Curso de Direito da Faculdade Metropolitana de Fortaleza – FAMETRO, Fortaleza 2017.

Orientação: Prof.ª Ma. Maria Neurilane Viana Nogueira.

1. Fome . 2. Direitos Humanos. 3. Alimentação. I. Título.

CDD 340.112

Ana Luisa do Valle Pinheiro Bastos

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO – ASPECTOS JURÍDICOS E PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Esta Monografia foi apresentada à Banca Examinadora do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO, no dia 13 de Junho de 2017 como pré requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito, tendo sido aprovada pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

Profa. M.ª Maria Neurilane Viana Nogueira

Orientadora - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza - FAMETRO

Profa. M.ª Ana Carolina Farias Almeida da Costa

Membro - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza - FAMETRO

Prof. M.e Pedro Henrique de Araújo Cabral

Membro - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza - FAMETRO

"Dedico este trabalho a todos os assistidos pelo NPJ-FAMETRO, cujas histórias de vida e suas demandas contribuíram, de maneira singular, na minha formação profissional".

AGRADECIMENTOS

A Deus, Alpha e Ômega, a quem sempre peço os dons de Sabedoria, Piedade, Caridade, Fortaleza e Prudência para bem desenvolver este trabalho e para o exercício da profissão, sempre pautado na Ética e no Temor a Deus.

Ao meu pai Dimas (*in memorian*) cujo sacrifício de vida encobriu as alegrias da minha vida; e à minha mãe, Socorro, por ter sido um exemplo de força e modelo de profissional.

Aos meus padrinhos Fátima e Fernando pelo incentivo e por sempre acreditar que eu seria capaz de seguir em frente e abraçar tão desafiadora e encantadora profissão.

À minha coordenadora Elizângela Assunção Nunes pela compreensão nos momentos em que necessitei me ausentar para cumprir minhas atividades curriculares.

À minha orientadora Profa. Neurilane Viana pela paciência e didática com que sempre transferiu seu conhecimento e o carinho com que corrigiu e acreditou neste trabalho.

À minha equipe de trabalho do Restaurante Popular de Maracanaú que sempre acreditou e me incentivou para continuar caminhando rumo aos louros da vitória.

Aos professores e funcionários da FAMETRO por estarem sempre disponíveis diante das nossas necessidades, em especial à Ruth Serpa cujo acolhimento, parceria e incentivo contribuíram para seguir em frente, mesmo diante das dificuldades acadêmicas.

Aos demais colegas que acompanharam o dia-a-dia na elaboração deste trabalho e, de certa forma, deram sua importante contribuição.

" A vitória está para aqueles que estão sempre dispostos a recomeçar ". (São João Paulo II)

RESUMO

O direito à alimentação é um dos princípios proclamados em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem previsto, originalmente, no Art. 25 deste Diploma Internacional, onde é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. Foi recentemente incluído na Constituição Federal de 1988, passando a figurar como direito social no seu Artigo 6°, após a Emenda Constitucional 064/2010, que incluiu o direito à alimentação entre os direitos individuais e coletivos. Os Direitos Humanos são aqueles que todo ser humano possui pelo simples fato de ser parte da espécie humana e são inerentes à própria existência, tendo caráter inalienável e independente de Legislação Nacional, Estadual ou Municipal específica, isto é, são direitos a que o ser humano faz jus, indistintamente, assegurando-lhe o direito de levar uma vida digna, objetivando a harmonia e o bem estar. O DHAA tem sido debatido amplamente no âmbito internacional, pois é parte dos direitos fundamentais da humanidade podendo ser observado a sua existência em uma série de Tratados, Pactos, Declarações e Acordos Internacionais, dos quais o Brasil é signatário. O objetivo geral do persente trabalho é caracterizar o DHAA, sob o ponto de vista dos Direitos Humanos e do Direito Constitucional e sua relação com a Segurança Alimentar e Nutricional. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de autores consagrados na discussão da temática em epígrafe, como Josué de Castro, Valéria Burity e Flávio Valente dentre outros, através de pesquisa bibliográfica e bases de periódicos sobre o tema e sua relação com os vários ramos das Ciências Jurídicas. Podemos concluir que o estabelecimento de políticas públicas deve ser coerente com todos esses direitos e possibilitando a superação de inadequações alimentares. Tal meta exige esforço, integração e articulação de ações governamentais, com a sociedade civil. No âmbito internacional, os pactos e acordos internacionais têm desempenhando um importante papel na consolidação do direito a uma alimentação adequada para a população. As raízes do problema da fome e da má nutrição estão, prioritariamente, na falta de acesso à alimentação disponível, decorrente de um sistema econômico e social em que a pobreza atinge grande parte da população mundial. Como direito, a alimentação adequada dar-se-á quando toda a sociedade tiver acesso aos nutrientes indispensáveis para uma vida saudável.

Palavras Chave: Direitos Humanos; Direito Humano à Alimentação; Segurança Alimentar e Nutricional; Tratados Internacionais; Políticas Públicas.

RESUMEN

El Derecho a la Alimentación es uno de los princípios proclamados em 1948 por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre previsto, originalmente, en su Artículo 25 deste Instituto Internacional donde se discute, en su contexto, la promoción del derecho a un estándar adecuado de vida. Fue recentemente incluso em la Contitución Federal de 1988 valiendo como derecho social en su Artículo 6°, después de la Enmienda Constitucional 064/2010, que incluyó el derecho a la alimentación entre los derechos individuales y coletivos. Los Derechos Humanos son aquellos que todas las personas poseen por hacer parte de la especie y son inherentes a la propia existencia, teniendo carácter inalienable e independiente de Legislación Nacional, Estadual o Municipal específicas, es decir, son derechos obtenidos indistintamente, que le aseguran el derecho de seguir una vida digna, con el objetivo de harmonía y bienestar. En el ámbito internacional el DHAA ha sido ampliamente discutido pues hace parte de los derechos fundamentales de la humanidad, siendo posible ser observado en su existencia a una serie de Tratados, Pactos, Declaraciones y Acuerdos Internacionales de los cuales el Brasil es signatario. Las organizaciones internacionales hasta los días actuales se empeñam en asegurar que los Estados se obliguem y cumplam efectivamente la garantía del DHAA. Este trabajo tiene como objetivo general presentar características al DHAA, bajo el punto de vista de los Derechos Humanos, Internacional y Constitucional y su relación con la Seguridad Alimentar y Nutricional. La metodología utilizada fue la búsqueda bibliográfica realizada desde autores consagrados en la dicusión de la temática destacándose Josué de Castro, Valéria Burity y Flávio Valente entre outros y a través de busca documental basadas en periódicos sobre el tema y su relación con las varias ramificaciones de las Ciencias Jurídicas. Podemos concluir que el establecimiento de políticas públicas debe ser coerente con todos los derechos y capaz de possibilitar la superación de inadecuaciones alimentares. Esto exige esfuerzo, integración y articulación de acciones gobernamentales con la sociedad civil. Las raíces del hambre e de la mala nutrición se encuentram, prioritariamente, en la falta de accesibilidad y de un sistema económico y social e lo cual la pobreza alcanza gran parte de la población mundial. Como derecho, el DHAA se dará cuando toda la sociedad tuvier accesibilidad a los nutrientes indispensables a una vida saludable.

Palabras llave: Derechos Humanos; Derecho Humano a la Alimentación Adequada; Seguridad Alimentar y Nutricional; Tratados Internacionales; Políticas Públicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CF	Constituição Federal
CMA	Cúpula Mundial da Alimentação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DP	Defensoria Pública
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio

PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PFZ	Programa Fome Zero
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	**14**
2. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	**21**
3. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E OS DIPLOMAS MAGNOS BRASILEIROS	**33**
4 . INSTITUTOS INTERNACIONAIS E BRASILEIROS DE PROTEÇÃO AO DHAA	**41**
5. O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO CUMPRIMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	**51**
CONSIDERAÇÕES FINAIS	**57**
REFERÊNCIAS	**59**

1. INTRODUÇÃO

A fome, fenômeno ainda presente neste século, não acontece, tão somente, pela escassez de alimentos. O mundo produz alimento suficiente para abastecer os atuais 7,3 bilhões de habitantes da Terra, muito embora, no século XXI, uma em cada nove pessoas viva a realidade da fome. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) faz um alerta sobre os números da população mundial que deverá atingir 9 bilhões no ano 2050, o que aumentará, consideravelmente, a procura por alimentos.

Fome, no sentido *latu sensu*, é o termo utilizado para significar a sensação fisiológica que o corpo percebe quando necessita de alimento para manter suas atividades inerentes à vida.

Para Castro (2008), a fome é a expressão biológica de males sociológicos. O fenômeno está intimamente ligado às distorções econômicas, distorções estas que o autor foi o pioneiro a designar subdesenvolvimento.

O alimento está disponível entretanto não é acessível para milhões de pessoas que não dispõem de poder aquisitivo nem terras. O excedente global de alimentos não por ser sinônimo de segurança alimentar. Um número superior a 100 países, em todo o mundo, são importadores de alimentos portanto não produzem aquilo que consomem. Para alguns, essa importação tem pouca importância, mas para outros como, por exemplo, Bangladesh, Etiópia e Haiti certamente este fator influencia muito a manutenção da pobreza e da fome (COMITÉ NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1992).

Em diversas áreas do planeta persistem os problemas de saúde ligados à falta de alimentos. Segundo estudos da Organização Mundial de Saúde (OMS) a subnutrição ainda é causa indireta de cerca de 30% das mortes de crianças no mundo. E, como consequência, são verificadas alterações no desenvolvimento físico e mental de milhões de crianças. Além disso, a subalimentação compromete, igualmente, seu desenvolvimento intelectual e profissional, reduzindo o número de cidadãos preparados para contribuir com o desenvolvimento de seus países.

As últimas décadas foram marcadas pelo grande esforço no combate à fome em escala global. Nos últimos 25 anos, 7,7% da população mundial superou o problema, o que representa 216 milhões de pessoas. Entretanto, 10,8% do mundo ainda vive sem ter acesso a uma dieta que forneça o mínimo de calorias e nutrientes necessários para uma vida saudável, e 21 mil pessoas morrem diariamente por fome ou problemas derivados dela.

No Brasil a pobreza é contínua, e é conseqüência de um passivo histórico do nosso País, resultado da ganância dos colonizadores europeus que, movidos por interesses eminentemente mercantilistas, não respeitaram os povos tradicionais como sujeitos. Esses desajustes econômicos e sociais foram patrocinados ou, pelos menos, contaram com a conivência da ação do Estado, tímido, no sentido de regular e estabelecer equilíbrios entre os interesses privados e os interesses coletivos, mediados por políticas públicas abrangentes e eficazes (PIOVESAN e CONTI, 2007).

Nosso País encontra-se listado no *ranking* dos dez países que mais desperdiçam alimentos, em números significa dizer que, aproximadamente, 35% da produção agrícola vão para o lixo, total este que seria suficiente para alimentar cerca de 10 milhões de pessoas (LOUREIRO, 2004). É possível afirmar que o elevado desperdício de alimentos é resultante do processo de desenvolvimento e que faz parte de um processo ainda maior que compreende todas as consequências relacionadas ao complexo mundo em que vivemos (VERÇOSA, 2004).

Alimentar-se adequadamente é, sem dúvida, um direito humano. O Direito à Alimentação Adequada - DHAA é compreendido como um direito humano fundamental e universal, e encontra-se previsto no regime internacional de direitos humanos, do qual o Estado brasileiro é signatário. Este direito prevê o acesso econômico e físico, de forma continuada, com qualidade e quantidade, à uma alimentação adequada (VIGNA *in* PIOVESAN, 2007).

O DHAA realiza-se através de políticas públicas. O principio do DHAA, que está expresso na Declaração Universal de Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e na Carta das Nações Unidas torna-se um princípio morto se não for devidamente traduzido em termos operacionais, ou seja, é realizado no bojo de programas e atividades, devidamente dotados de recursos orçamentários, e que possam ser efetivamente implementados pelo Poder Público (VIGNA *in* PIOVESAN, 2007).

O direito à alimentação é um dos princípios proclamados em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. A previsão da alimentação como um direito social e fundamental na CF é de relevante conquista no que diz respeito aos direitos sociais. Uma vez que a alimentação passou a encontrar previsão expressa no texto constitucional no rol dos direitos sociais, e não somente nas Leis Ordinárias das Unidades da Federação, o interesse e a preocupação com uma boa alimentação vem tomar espaço de todo programa de saúde pública das esferas federal, estadual e municipal (VAZ, 2012).

A alimentação, por atender a uma das necessidades básicas do homem, sempre foi objeto de preocupação individual e coletiva (BRASIL, ABRANDH, 2013, p.27). O Direito à Alimentação, como direito fundamental, foi recentemente incluído na Constituição Federal, passando a figurar como direito social no seu artigo 6°, após a Emenda Constitucional 064/2010, que incluiu o direito à alimentação entre os direitos individuais e coletivos. Sendo assim, o Artigo 6° da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação: são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 064/2010).

O DHAA é composto de duas premissas inseparáveis, pois cada uma não pode ser garantida sem a realização da outra: a) a disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitáveis para uma dada cultura[16] (a primeira é que toda pessoa tem o direito de estar livre da fome e da má-nutrição) e b**)** a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (toda pessoa tem o direito a uma alimentação adequada). (GAMBA e MONTAL, 2009)

O DHAA encontra-se previsto, originalmente, no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. O mesmo direito é reafirmado no Art. 11 do PIDESC (VALENTE et al, 2007).

Direitos Humanos são compreendidos entre aqueles que todo ser humano possui pelo simples fato de ser parte da espécie humana e são inerentes à própria existência. São direitos inalienáveis e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica, isto é, são direitos a que o ser humano faz jus, indistintamente. Asseguram às pessoas o direito de levar uma vida digna, objetivando a harmonia e o bem estar. Os Direitos Humanos avançam à medida que avança a humanidade, de acordo com os conhecimentos construídos e com a organização da sociedade e do Estado (BRASIL, 2014, p.04). Os direitos humanos fundamentais constituem situações jurídicas objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988). Sendo, portanto, o direito de se alimentar uma parte essencial dos Direitos Humanos, é inadmissível que uma parcela expressiva da humanidade sofra permanentemente de fome (COMPARATO, 2001; VAZ, 2012).

O DHAA está intimamente vinculado à dignidade da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos (ALMEIDA, 2012). O Direito Humano à Alimentação

Adequada - DHAA possui duas dimensões indivisíveis: o direito a estar livre da fome e da má-nutrição e o direito a uma alimentação adequada.

O fortalecimento das competências das instituições governamentais e dos seus agentes públicos, dos membros de conselhos de políticas públicas e direitos humanos e de outros sujeitos apresentam igual importância para o desenvolvimento de ações necessárias ao cumprimento de suas obrigações e responsabilidades, com vistas ao respeito, à proteção, à promoção e ao provimento do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Neste sentido, o trabalho em epígrafe propõe-se a abordar a previsão Jurídica, nos diversos ramos do Direito e que encontram-se relacionadas ao DHAA, tendo em vista que ele se encontra diretamente ligado às transformações do homem e do mundo.

Com o passar dos séculos, as discussões sobre a alimentação foram se aperfeiçoando de modo a se concretizar como um direito humano que, atualmente, não mais deve ser compreendido como o mero saciar da fome, mas, em sua forma mais ampla, abrange, também, os recursos e os meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região e de sua origem étnica. (ORNELLAS, 2003)

O tema em epígrafe é de alta relevância social e tem sido alvo de interesse de estudiosos de diversos ramos do conhecimento científico. A distribuição de renda como forma de substituição da prestação alimentar sempre foi objeto de intensas discussões, principalmente sobre sua efetividade no Brasil, diante dos históricos problemas com a dificuldade de acesso à alimentação de qualidade pelas classes social e nutricionalmente vulneráveis.

O DHAA tem sido debatido amplamente no âmbito internacional, pois é parte dos direitos fundamentais da humanidade podendo ser observado a sua existência em uma série de Tratados, Pactos, Declarações e Acordos Internacionais, dos quais o Brasil é signatário. Até nos dias atuais as organizações internacionais estão empenhadas em garantir que os Estados se comprometam e cumpram efetivamente a garantia do direito humano das pessoas a se alimentarem (NASCIMENTO *et al*., 2009).

Para Andrade (2010) é possível destacar que a efetivação do direito à alimentação deve ser visto de forma transdisciplinar, pois se discute sobre a adoção de políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos seguros e de qualidade, com promoção da saúde e da alimentação saudável. Desta forma, tratando o assunto de forma transdisciplinar é possível contemplar o aspecto social, biológico, sanitário, jurídico e econômico envolvido no assunto.

O Direito à Alimentação, como direito fundamental, foi recentemente incluído na Constituição Federal de 1988, passando a figurar como direito social no seu Art 6°, após a Emenda Constitucional nº 064/2010, que incluiu o direito à alimentação entre os direitos individuais e coletivos.

A CF proclama serem direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (CF, art. 6º). E, a partir da Emenda Constitucional n.º 64/2010 introduziu o direito à alimentação como direito social. O DHAA é, portanto, um direito fundamental, consagrado na Constituição Federal de nosso País, no seu Capítulo II, Art. 6º, define os direitos sociais Além disso, tais direitos foram inclusos no rol das chamadas "Cláusulas Pétreas" , o que significa dizer que não podem ser suprimidos, isto é, são bens intocáveis, conforme o disposto no Art 60, § 4º do mesmo diploma.

Segundo Bobbio (2004), Direitos do Homem são aqueles que pertencem, ou deveriam pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado.

Lenza (2011) ainda afirma que a inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais trará para os cidadãos brasileiros melhores condições de vida, pois o Estado torna-se obrigado, a assegurar a todos, não somente o direito a alimentação, mas sim a uma alimentação com qualidade.

Os DH devem ser reconhecidos e garantidos pelo Estado, além de encontrarem seus fundamentos em documentos e pactos internacionais que obrigam aos Governos a respeitar, garantir e proteger estes direitos. Pode-se citar como importantes marcos internacionais a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, o Pacto de San Jose de Costa Rica (do qual o Brasil é signatário) e, no Brasil, a criação da LOSAN, além de outras conferências que marcaram o surgimento desta importante discussão que envolve o DHAA.

O trabalho ora apresentado tem por objetivo caracterizar o DHAA, sob o ponto de vista dos Direitos Humanos, do Direito Internacional e do Direito Constitucional, além de trazer como objetivos específicos a identificação das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional existentes no Brasil e apresentar os principais marcos históricos que buscam garantir o DHAA no Estado Brasileiro.

A metodologia utilizada para a elaboração do trabalho foi levantamento bibliográfico de autores consagrados quanto ao tema em discussão, bem como pesquisa documental, utilizando bases de periódicos sobre o tema e sua relação com os vários ramos do Direito.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de autores consagrados na discussão da temática em epígrafe, como Castro, Burity e Valente dentre outros.

Josué de Castro contribuiu de forma inigualável com as discussões que envolvem o Direito Humano à Alimentação Adequada e à Segurança Alimentar e Nutricional a partir de seus estudos e observações com o problema da fome, a princípio em sua cidade natal, Recife, e em seguida no Brasil e no mundo. Castro direcionou seus estudos para a análise não somente do problema da fome em si e de sua incidência sobre as pessoas mal alimentadas. Além disso, estudou as causas do problema e da ameaça que a má alimentação representava para a humanidade, das seqüelas deixadas na população mal alimentadas. Na sua obra Geografia da Fome buscou identificar as áreas de fome endêmicas no mundo e as implicações provocadas pelas condições naturais e pela organização social.

A contribuição de Valéria Burity foi no campo jurídico quando aborda a exigibilidade judicial, que é a possibilidade de exigir a realização de direitos perante o Poder Judiciário, mediante a ação civil pública. No âmbito internacional a exigibilidade dos direitos humanos ocorre quando não haja reparação em nível nacional ou esta reparação é demorada ou, ainda, haja risco de vida para as vítimas de violação.

Flávio Valente discorrendo sobre a evolução do direito humano à alimentação, elaborou o que seria o primeiro conceito de segurança alimentar e nutricional:

> Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

Pode-se afirmar, ainda, que foi o pioneiro no enfoque jurídico da alimentação no Brasil, sintetizando toda a problemática do direito à alimentação, nesses termos:

> Uma política que promova a segurança alimentar e o direito humanos à alimentação não pode se limitar ao combate à fome e à desnutrição. O direito de estar livre de fome é o patamar mínimo da dignidade humana, mas não pode ser dissociado do direito a uma alimentação de qualidade, do direito de obter este alimento com dignidade, através do seu próprio sustento.

No que diz respeito à pesquisa documental, as principais bases de consulta foram documentos publicados pelo CONSEA, ABRANDH, CAISAN e LOSAN.

Além destes, alguns documentos e tratados internacionais, tais como a FAO, PIDESC, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Organização das Nações Unidas, Pacto Mundial de Segurança Alimentar e Pacto de San Jose de Costa Rica, o qual o Brasil é signatário.

O trabalho está dividido em cinco capítulos, nos quais será desenvolvido o tema do DHAA a partir de sua relação com o direito internacional, direitos humanos, direito constitucional. O primeiro capítulo traz a ampla descrição do que vem a ser o DHAA, sua relação com a SAN e a previsão legal disposta na CF/88. O capítulo segundo buscou trazer uma abordagem sobre a alimentação e sua previsão legal. No terceiro capítulo, declinamos os principais Institutos Internacionais e Brasileiros sobre os quais encontra-se fundamentado o DHAA. E, finalmente, no quarto capítulo apresenta-se o papel do judiciário no cumprimento do DHAA.

2 – O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Secundum legem, o DHAA é aqui entendido como o acesso de todos os seres humanos [...] 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, de sua região e de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

Ainda segundo o pensamento do mesmo autor, é, pois, condição básica de sobrevivência, que não se limita tão somente ao simples acesso à alimentação básica, nutricionalmente balanceada, mas devendo ser levado em consideração também os aspectos pertinentes aos hábitos e às práticas, além da quantidade e qualidade adequadas da alimentação.

Além disso, as diretrizes internacionais e documentos nacionais sobre a temática são firmes ao preceituar que a satisfação plena do direito humano à alimentação adequada somente dar-se-á quando todos os membros da sociedade tiverem acesso aos nutrientes indispensáveis para uma vida saudável.

Segundo a Lei n° 11346/06 (CONSEA) entende-se por Segurança Alimentar e Nutricional:

> A 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 base prática alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Art. 3º)

Sob a ótica SAN, a realização do direito à alimentação adequada tem adquirido novos contornos. Diz-se isto porque, até o início do século XX, a discussão sobre alimentos tinha por propósito exclusivo combater a fome (VALENTE, 2002), portanto, o estado crônico de carências nutricionais que podem levar à morte por inanição ou às doenças da desnutrição (CARNEIRO, 2003).

A partir de então, a idéia de SAN tornou-se parceira ao DHAA. Primeiramente, esta aproximação deveu-se ao contexto de segurança nacional vigente na época, que identificava a SAN com a capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar (VALENTE, 2002).

O conceito de SAN é um conceito em permanente construção. A questão alimentar e nutricional está relacionada com os mais diferentes tipos de interesses e essa concepção, na

realidade, ainda é assunto em debate por diversos segmentos da sociedade no Brasil e no mundo. Além disso, o conceito evolui à medida que avança a história da humanidade e se alteram a organização social e as relações de poder em uma sociedade.

O DHAA está intimamente vinculado à dignidade da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos (ALMEIDA, 2012). O DHAA possui duas dimensões indivisíveis: o direito a estar livre da fome e da má-nutrição e o direito a uma alimentação adequada. Percebemos, então que, para a plena realização dessas duas dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA, todos os demais direitos humanos fundamentais precisam ser garantidos (VALENTE *et al*, 2007), visto que a saúde das pessoas é resultado de um conjunto de fatores tais como: sociais, culturais, ecológicos, psicológicos, econômicos e religiosos, que atuam como determinantes ou condicionantes da saúde (Art. 3º, *caput*, da Lei 8.080/1990).

Ao compreender saúde dessa forma, percebe-se que não se trata apenas de uma questão biológica e nem a mera ausência de doenças sendo uma obrigação de o Estado Brasileiro garantir estes direitos (e responsabilidade) de todos nós (BURITY, VALENTE, 2010).

O DHAA é violado sempre que pessoas, grupos ou comunidades vivem em situações de fome por não terem acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequadas para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais (BRASIL, 2014, p.07). A vivência de restrições alimentares sem o direito de acesso a alimentos adequados a partir de políticas públicas se configura em fator de exclusão social. A inadequação alimentar, além de acarretar prejuízo no desenvolvimento físico e mental, implica em diminuição no desempenho, aumento da evasão escolar no caso de crianças em idade escolar, o que pode levar futuramente a condições precárias de trabalho e remuneração. Nessa concepção, tal fato se caracteriza como situação de Insegurança Alimentar e Nutricional - INSAN e de violação do DHAA (SIQUEIRA, 2014).

Os DH são aqueles que todo ser humano possui pelo simples fato de ser parte da espécie humana e são inerentes à própria existência. São direitos inalienáveis e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Asseguram às pessoas o direito de levar uma vida digna, objetivando a harmonia e o bem estar. Os DH avançam à medida que avança a humanidade, de acordo com os conhecimentos construídos e com a organização da sociedade e do Estado (BRASIL, 2014, p.04).

A previsão da alimentação como um direito social e fundamental na Constituição Federal é de relevante conquista no que diz respeito aos direitos sociais. A partir do momento

em que a alimentação passou a encontrar previsão expressa no diploma constitucional como um direito social, e não mais apenas nas Leis Ordinárias das Unidades da Federação, a preocupação com uma boa alimentação acaba por fazer parte de todo programa de saúde pública dos governos federal, estadual e municipal (VAZ, 2012).

Desde a década de 90, a sociedade civil brasileira apontava a importância da adoção de uma Lei que dispusesse sobre a temática, como estratégia fundamental para a realização do DHAA, que seria uma base a partir de onde derivariam outras leis, políticas públicas, decisões e ações públicas relativas à SAN.

No Brasil, em 2006, entrou em vigor a LOSAN, representando um grande avanço para a exigibilidade do direito à alimentação, através de mecanismos estatais. A LOSAN estabelece a SAN como subordinada a dois princípios, quis sejam: a) DHAA e; b) Soberania Alimentar. Significa que tais princípios devem orientar a definição das estratégias de desenvolvimentos do País, bem como a formulação das políticas públicas para o cumprimento de seus objetivos e criação de instrumentos de monitoramento e controle social (BRASIL, LOSAN, 2014).

A LOSAN instituiu um sistema nacional norteado pelos princípios da universalidade, participação social, intersetorialidade e equidade. Deve, assim, prever modos de produzir, abastecer, comercializar e consumir alimentos que sejam sustentáveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental, respeitem a diversidade cultural, promovam a saúde e garantam o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2014).

De acordo com o disposto na LOSAN, *in verbis*:

> Art. 2º - A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.
> A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.
> É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Desta maneira, no Brasil, a exigibilidade do DHAA tem como base legal a Constituição Federal de 1988, principalmente em seu artigo 6º. Também existem outras várias leis vigentes no Estado brasileiro, como a lei que reinstituiu o CONSEA, em 2003, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a LOSAN -, de 2006. Além, claro, dos tratados

internacionais, os quais serão apresentados no quarto capítulo deste trabalho onde são abordados os principais marcos históricos sobre o assunto.

A Soberania Alimentar é, portanto, o direito de um povo e de uma nação de decidir sobre suas políticas estratégicas, bem como suas formas e condições de produzir, comercializar e consumir seus alimentos. Ela implica que o Estado, em todos os seus níveis de governo, empreenda esforços no sentido de respeitar, proteger e garantir a autonomia dos povos em toda cadeia alimentar (CONTI, 2009). Igualmente requer que as políticas internas de SAN sejam planejadas e executadas de modo a garantirem a realização DHAA e que cada povo tenha seu direito de preservar seus modos tradicionais de produção alimentar e seus hábitos e práticas alimentares.

Ratione legis, a Soberania Alimentar consiste também no direito de todos os povos participarem das decisões políticas de seu país no que se refere à produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos, a fim de que toda a cadeia alimentar esteja em sintonia com os princípios e diretrizes dos direitos humanos de cada povo, num profundo respeito à diversidade cultural e diferentes modos de vida. Pois, cada sociedade constrói historicamente seu modo de vida, cujas tradições e práticas alimentares se constituem em um de seus patrimônios culturais e favorecem para que as pessoas se reconheçam como integrantes do mesmo tecido social de cada povo.

A FAO passou a declarar que o problema da fome global não é uma questão exclusiva de pouca disponibilidade de alimentos, mas sim derivada da pobreza de grande parte da população. Referendou todo esse debate em 1996, ao associar o DHAA à garantia da SAN, com a realização da Cúpula Mundial da Alimentação CMA (*World Food Summit* -WFS), em Roma.

De acordo com o relatório da FAO/ ONU:

> O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (Macedo *et al*., 2000).

O Brasil surge como peça central no estudo realizado pela FAO, como modelo para promoção de experiências exitosas como transferência de renda, compras diretas para aquisição de alimentos e capacitação técnica de pequenos produtores. Com isso, o Brasil

conseguiu diminuir em 50% o número de pessoas que passam fome. No ano de 2014 o Brasil saiu, pela primeira vez, do mapa da fome divulgado pela FAO.

Hoje, o país apresenta 3,4 milhões de brasileiros que passam por insegurança alimentar, o que representa 1,7% da população brasileira. A porcentagem de 5% é o limite estatístico determinado que representa ou não problema da fome e sua superação.

São considerados marcos legais que viabilizam o combate à fome no Brasil: a incorporação à CF, em 2010, do DHAA e, em 2011, da institucionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar - PLANSAN, com destaque ao lançamento da Estratégia Fome Zero, e a implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social – como o Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – e de fomento à produção agrícola – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA (CAMPELO e NERY, 2013).

Em 2013, estes programas relacionados à proteção social chegaram a, aproximadamente, um terço dos gastos federais em programas e ações de segurança alimentar e nutricional, enquanto os programas relacionados com a produção e distribuição de alimentos, inclusive os destinados à promoção da agricultura familiar, foram responsáveis por um sexto do total de dispêndios.

As políticas sociais, *strictu sensu*, tiveram seu início na Era Vargas, na década de quarenta, ocasião em que os esforços para enfrentamento da fome tinham como foco principal ações voltadas à introdução de novos alimentos com consequente desenvolvimento de práticas educativas tradicionais. Entretanto, somente no início dos anos setenta o binômio alimentação-educação cede espaço para o binômio alimentação-renda como responsável pela fome e desnutrição (SANTOS, 2005).

Nos anos oitenta, o Ministério da Saúde, através do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, continuou com as ações de assistência alimentar e nutricional, merecendo destaque os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nuricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar – PSA e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM. Em 1990 a criação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN objetivou a produção de informações afim de detectar, descrever e analisar os problemas alimentares e nutricionais, identificando o caráter de distribuição geográfica, além dos grupos sociais em risco incluindo suas tendências a curto e longo prazos visando medidas e políticas de prevenção e correção dos problemas alimentares e nutricionais (COHN,1995; PESSANHA, 2002).

A partir do ano 2000, o governo federal adotou os programas de transferência de renda como estratégia de atender à população carente (VALENTE, 2002). Em 31 de Janeiro de 2003 é lançado o Programa Fome Zero como estratégia de combate à fome e à miséria por intermédio de uma proposta de política de SAN para a população brasileira. O Fome Zero caracterizou-se como uma tática do governo para o combate à pobreza, nele estando enquadrado o Programa Bolsa Família responsável por unificar os Programas e Transferência de Renda do país (COSTA, 20009; SILVA, 2007; SILVA, 2009).

O Brasil é atualmente uma das referências mundiais em termos de política nacional de combate à fome, assumindo um considerável protagonismo no plano internacional referente a este tema. O Programa Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o DHAA para aquelas pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. O Programa está inserido na promoção da SAN ao buscar a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais exposta à fome. Entre suas positividades, destaca-se a possibilidade da vinculação entre a política de SAN e a necessidade de repensar a ação do Estado. Quanto maior a articulação das áreas envolvidas nesse tema, mais estimulantes as parcerias e melhor promovidos os canais de participação popular e controle social, de modo a tornar cada vez mais real a eficaz efetivação dessa política.

No governo do então Presidente Lula (2002 – 2010), o DHAA vem merecendo especial preocupação, principalmente, no Programa Fome Zero - PFZ. Trata-se, portanto, de um conjunto de três políticas articuladas entre si, destinadas à criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNAN: 1) políticas estruturais para enfrentar as causas da fome e da pobreza; 2) políticas específicas para atender diretamente às famílias no acesso ao alimento; e 3) políticas locais de segurança alimentar para áreas metropolitanas, a cargo de prefeituras e da sociedade civil. Apesar de ser considerado pelos "conservadores" como um programa assistencialista, sem resolver com maior eficácia o problema da fome, inegável é que esse programa viabilizou a melhoria da alimentação das famílias até mesmo incrementou a atividade econômica da agricultura familiar e do pequeno comércio.

A ONU destaca a importância de programas sociais como o Bolsa Família, sobretudo porque permitiram uma maior integração das mulheres na atividade econômica . A proposta de criação do Programa Bolsa Família originou-se a partir da unificação dos programas federais Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás trazendo em seu conteúdo diversas mudanças relacionadas à governabilidade e gestão dos recursos na

esfera das políticas de transferência de renda existentes nas diferentes agências governamentais. (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Passados quase quinze anos de sua criação o Programa Bolsa Família ainda se depara com desafios com relação à inclusão de populações específicas (pessoas em situação de rua, indígenas, quilombolas, etc) quando da universalização de ações complementares e geradoras de emancipação e implementação de ações de educação alimentar junto às famílias assistidas. A permanência no programa não tem prazo determinado, mas a Portaria Interministerial n° 551 de 09 de Novembro de 2005 deixa claro que o desligamento das famílias cadastradas está intimamente relacionado ao descumprimento das exigências de condicionalidade (MALUF, 2006; MONNERAT *et al*, 2007).

Em 2000 a Organização das Nações Unidas – ONU estabeleceu, com apoio de 191 nações, os Objetivos do Milênio – ODM. Com a adesão do Brasil às metas e objetivos, bem como a Promoção do Projeto Fome Zero - PFZ, novos rumos foram dados ao combate a esta grave problemática social, com o Brasil pavimentando o cumprimento de suas metas até 2015.

Em 2003, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e recriado o Conselho de Segurança Alimentar, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, destinado a propor a formulação de políticas públicas e diretrizes para a política nacional de segurança alimentar e nutricional. Dessa forma, o Brasil conta hoje com um conjunto de programas voltados ao combate da fome, caracterizando uma política pública de segurança alimentar e nutricional.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM procuraram formas de inserir a busca por esses objetivos em suas próprias estratégias. O esforço no sentido de incluir vários desses ODM em agendas internacionais, nacionais e locais de Direitos Humanos, por exemplo, é uma forma criativa e inovadora de valorizar e levar adiante a iniciativa.

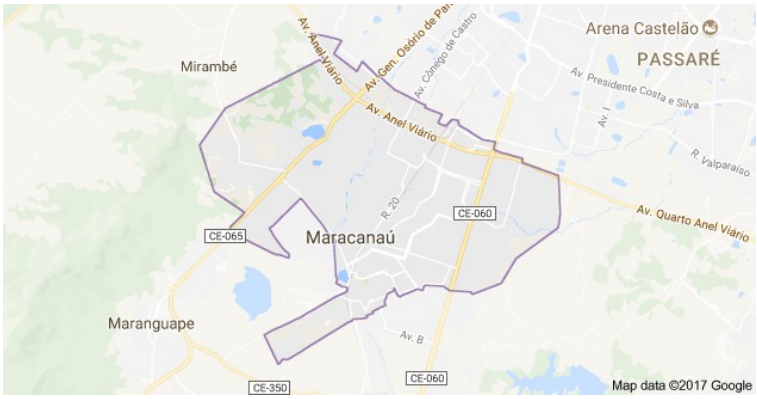
Concretos e mensuráveis, os oito objetivos – com suas 22 metas (24 no Brasil) e 48 indicadores – puderam ser acompanhados por todos em cada país; os avanços puderam ser comparados e avaliados em escalas nacional, regional e global; e os resultados puderam ser cobrados pelos povos de seus representantes, sendo que ambos deviam colaborar para alcançar os compromissos assumidos em 2000. Também serviram de exemplo e alavanca para a elaboração de formas complementares, mais amplas e até sistêmicas, para a busca de soluções adaptadas às condições e potencialidades de cada sociedade (www.odmbrasil.gov.br).

Erradicação da pobreza extrema e da fome, ensino básico universal, promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, redução da mortalidade infantil,

melhoria da saúde materna, combate ao HIV/AIDS, malária e outras doenças, garantia da sustentabilidade ambiental e estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento são o elenco dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O município de Maracanaú faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza, distante 24 km da capital, com área territorial de 105,70 km2, comportando uma população de 200.797 habitantes. Considerado o principal polo industrial do estado do Ceará, possui o segundo maior produto interno bruto do estado, atrás apenas de Fortaleza, e o segundo maior produto interno bruto per capita do Ceará, estando atrás apenas do município de Eusébio.

O topônimo Maracanaú tem origem Tupi Guarani e significa "lagoa onde os maracanãs bebem". Maracanã é uma espécie de ave, que no passado sobrevoava as várias lagoas da cidade. Nos anos 1970, Maracanaú sofreu uma grande transformação quando foi escolhido para sediar o Distrito Industrial de Fortaleza. Em 1983, Maracanaú emancipou-se definitivamente de Maranguape, através da ação política do Movimento Pela Emancipação de Maracanaú, um agrupamento de políticos com interesses diretamente ligados a Maracanaú.



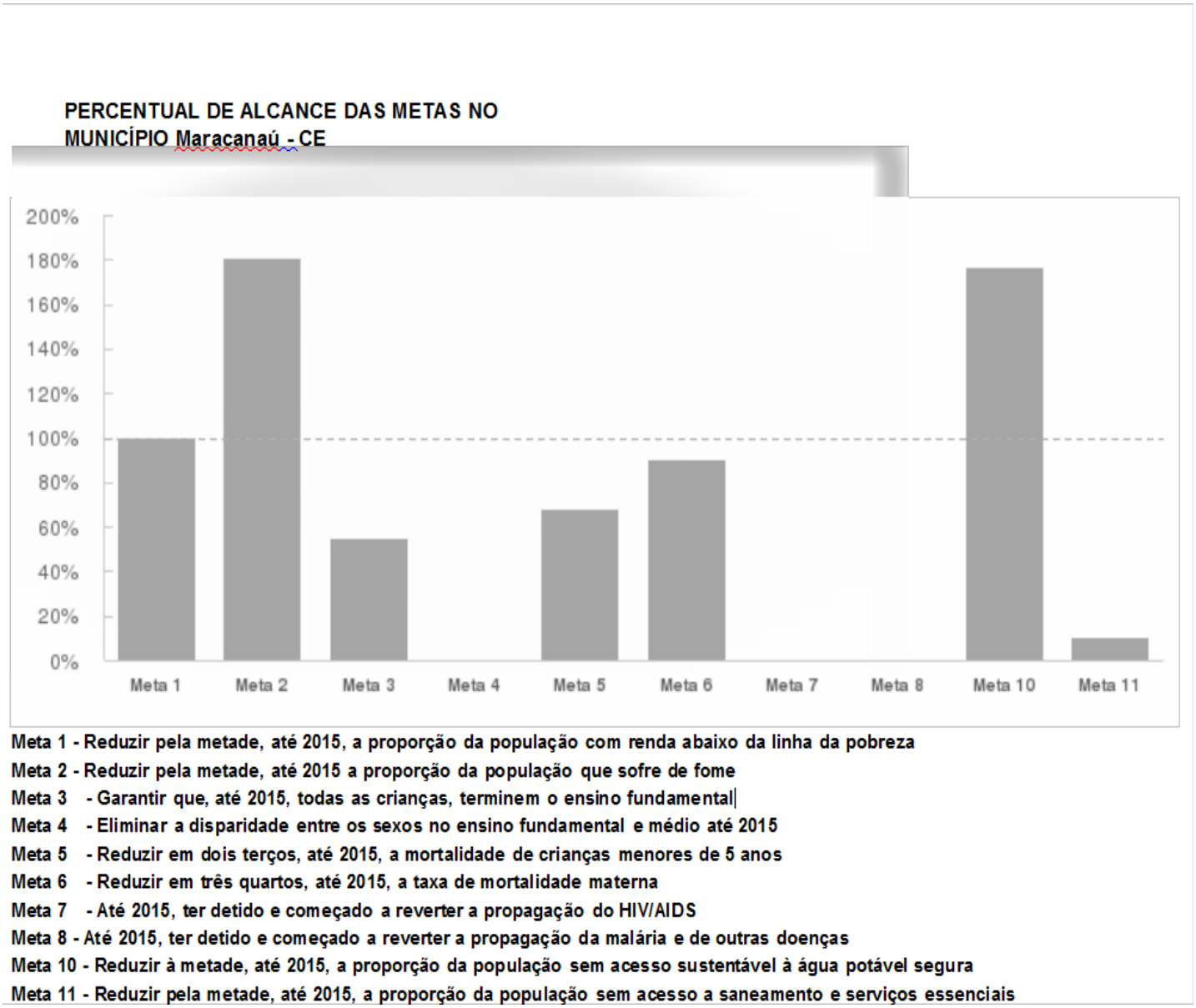
Fonte: www.mapas.guiamais.com.br

Através da Secretaria da Assistência Social e Cidadania, Maracanaú vem implantando o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN desde 2006. No entanto, um sistema não funciona isoladamente, ainda mais que, o enfrentamento do problema da fome e da pobreza tem caráter multidimensional e intersetorial, logo requerendo o permanente diálogo entre as políticas sociais e seus sistemas. É nesse sentido que a Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, de Maracanaú-Ce, vem experimentando ações de interface entre Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o SISAN, visando ampliar a proteção social integral para as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, a fim de aliar desenvolvimento com justiça social. Reforça-se que, a implantação do SISAN de

Maracanaú tem seu respaldo jurídico disponível na temática do DHAA e da SAN que no Brasil, nos últimos anos, vem avançado na perspectiva do direito social e não em uma postura meramente caritativa (NUNES, 2011).

Em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o Município de Maracanaú operacionaliza o Restaurante Popular, dentro outros equipamentos que compõem a Rede de SAN, constituindo-se numa unidade de alimentação e nutrição tendo por princípios fundamentais a produção e a distribuição de refeições saudáveis, com alto valor nutricional, a preços acessíveis, assume papel estratégico no acesso à alimentação saudável para as famílias em vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional. (BRASIL, 2007b).

Segundo Relatório de Planejamento Geral da Coordenadoria de Ações Complementares da Secretaria da Ação Social e Cidadania do ano de 2015, através da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional foram produzidas 272.927 refeições a preço acessível (R$ 1,00) a usuários em situação de vulnerabilidade e risco social; 76.232 refeições a famílias em acompanhamento familiar pela rede socioassistencial na condição de isento (isenção da taxa de pagamento); distribuição de 13.858 refeições a crianças de 01 a 07 anos, na condição de isentas de pagamento, fortalecendo o desenvolvimento da infância.

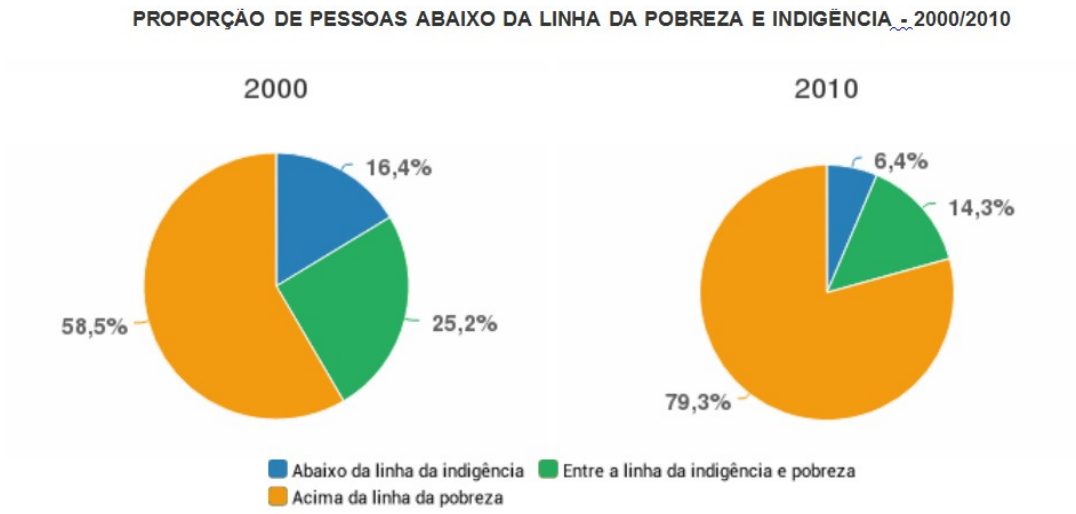


Fonte: portalodm-maracanau-ce.pdf (Gráfico 1)

O Comitê Técnico de Seleção do Prêmio Objetivo de Desenvolvimento do Milênio -ODM pré-selecionou as prefeituras e organizações sociais finalistas à 5ª edição do Prêmio. O Comitê técnico é integrado por representantes da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O Prêmio ODM Brasil é coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. A coordenação técnica é do Ipea e da Enap. Entre os municípios selecionados podemos destacar a Prefeitura de Maracanaú, Ceará, com

sua Rede de Segurança Alimentar e Nutricional e A Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em Maracanaú, vencedora da 5ª. Edição do Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

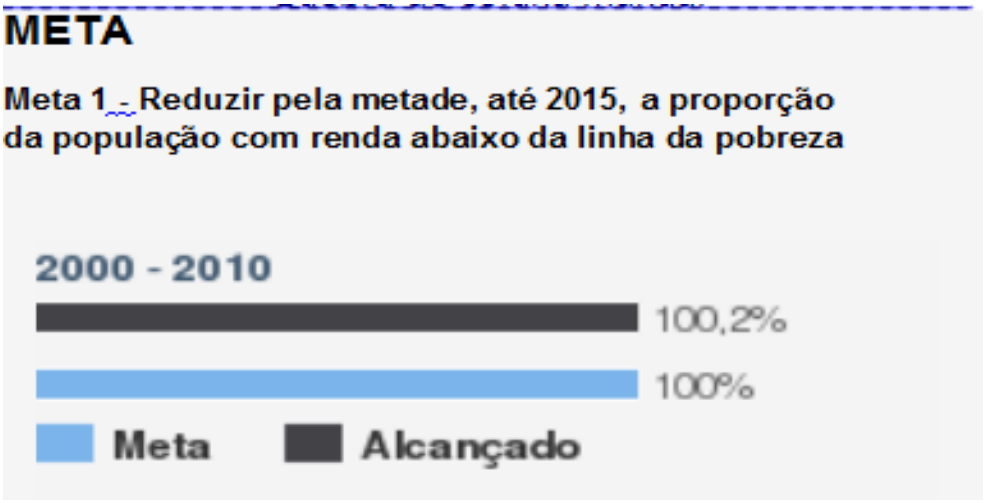
Esse Prêmio mostra a contribuição efetiva do Governo Municipal de Maracanaú para a consolidação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs, estabelecidos pela ONU, sobretudo com relação ao primeiro objetivo – erradicação da fome e da miséria. A Rede de Segurança Alimentar e Nutricional de Maracanaú foi integrada ao Sistema Único de Assistência Social – Suas, permitindo beneficiar a população de baixa renda do Município com alimentação de qualidade (Gráfico 1).



Fonte: IBGE - Censo Demográfico / Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC – Núcleo de informações sociais

Em 2000, 41,5% da população de Maracanaú vivia com renda domiciliar, *per capta*, inferior a R$ 140,00 (cento e quarenta Reais), percentual este que, em 2010, foi reduzido a 20,7%. Mesmo com a visível redução de 50,1% no período, em números são 42.649 pessoas sob essa condição de pobreza.

Para chegar à proporção de pessoas que estão abaixo da linha da pobreza, somou-se a renda de todas as pessoas do domicilio[1] e o total dividido pelo número de moradores, considerando-se abaixo da linha da pobreza aqueles que possuem uma renda *per capta* até R$ 140,00 (cento e quarenta Reais). No caso da indigência, este valor será inferior a R$ 70,00 (setenta Reais)[2].



[1] Foram excluídos do cálculo as pessoas com relação de parentesco ou de convivência com o responsável pelo domicílio: pensionista, empregado doméstico e parente de empregado doméstico.

[2] Da população com renda igual a zero, foi considerada para cálculo apenas as pessoas com pelo menos um dos seguintes requisitos: habitantes da área urbana com abastecimento de água proveniente de poço artesiano ou nascente, ou outra forma, habitante da área rural com abastecimento de água proveniente de outra forma, habitantes do tipo escoadouro, fossa rudimentar, vala, rio ou mar ou outro, habitantes que não possuem iluminação elétrica, habitantes que não possuam banheiro ou habitantes cujo domicílio possui 3 ou mais crianças (14 anos ou menos), 1 ou mais idosos (65 anos ou mais) ou 1 ou mais adultos (15 anos ou mais) analfabetos.

3 - O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E OS DIPLOMAS MAGNOS BRASILEIROS

Competencia ratione materiae torna-se relevante compreender a trajetória do tema em epígrafe no Brasil e sua presença no Ordenamento Jurídico Brasileiro, principalmente em suas Cartas Magnas. Como delineadas nas linhas mestras dos direitos fundamentais do cidadão e da organização do Estado, nenhuma outra norma do sistema jurídico pode estar em desacordo ou mostrar-se incompatível com o texto constitucional. A eficácia dos direitos fundamentais do homem, inseridos nas Constituições ou em documentos e pactos internacionais, inspira a pregação política ou religiosa, integra a reivindicação de segmentos da sociedade, ascende às cátedras e às colunas da imprensa, configura a inspiração do homem comum na convivência democrática da sociedade moderna (BEURLEN, 2008).

Nossa primeira Constituição surgiu há 186 anos. Nessa, outorgada por D. Pedro I em 1824, alguns direitos sociais, como a saúde, a liberdade de emprego e a educação gratuita foram tratados. Mas em nenhum momento foi mencionado o direito à alimentação ou correlatos (BEURLEN, 2008)

A chamada Constituição da República, de 1891, mesmo rompendo com a Monarquia, manteve a ideologia liberal e tratou apenas dos direitos civis e políticos. Não reconhecia os direitos sociais propriamente ditos, tratava episodicamente de matéria econômica e social (BEURLEN, 2008).

Em 1934, os constituintes envolvidos com o espírito democrático peculiar à época, trataram de direitos econômicos, sociais e culturais como categoria específica – Ordem Econômica e Social. Sendo assim, a Carta Magna daquele ano redefiniu o direito à propriedade privada, restringindo-o ao exercício conforme o interesse social ou coletivo; deu destaque aos direitos sociais do homem trabalhador e ao direito à educação; determinou a

organização da ordem econômica de forma que possibilitasse a todos uma existência digna, limitando, com isso, ao menos teoricamente, a liberdade econômica. Através da indicação de necessidades de políticas públicas, pela primeira vez o direito à alimentação teve seu aspecto referido. Ao tratar do direito à educação previu, como obrigação da União, dos Estados e do Distrito Federal, a constituição de um fundo para financiamento da educação, aplicando-se parte dos recursos em assistência alimentar (BRASIL, 1934, art. 157 § 2º).

Na Constituição Federal de 1937 houve um retrocesso na área dos direitos humanos, pois embora o texto tratasse de assistência social como competência da União, foi retirada a responsabilidade do presidente da República nos casos de desrespeito aos direitos civis e políticos. Nessa Carta, o único reflexo do direito humano à alimentação estava na responsabilidade pelas políticas públicas, em seu Artigo 127, *ipsis literis*:

> A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria aos Estados o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à prevenção física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxilio e proteção do Estado para subsistência e educação da prole. (BRASIL, 1937).

Em 1946, o novo texto constitucional, apesar de não resgatar os direitos de subsistência postos na Constituição de 1934, colocou o país em direção da busca pela defesa da dignidade humana. Considerou como crime de responsabilidade do presidente da República os atos contra os direitos políticos, individuais e sociais, Art. 30: A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social. (BRASIL, 1946).

Importante destacar que, nas Constituições de 1934 e 1946 iniciou-se um processo, mesmo de forma indireta, de reconhecimento do direito humano à alimentação adequada. Nos moldes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi assegurado o direito de vida saudável. Conforme observar BUERLEN (2008), a Constituição Federal de 1967:

> Permitiria a extração hermenêutica do direito humano à alimentação adequada e de estar livre da fome (2008, p.59), registrando no texto constitucional a dignidade humana, a função social da propriedade e o salário mínimo: O acesso físico e econômico ao alimento aproxima o direito humano à alimentação adequada de inúmeros outros direitos

> humanos, tais como os direitos à propriedade, ao acesso à terra, ao trabalho, entre outros, que permitirão ao ser humano assegurar a satisfação adequada de sua necessidade alimentar.

A CF promulgada em 1988, institui, como se sabe, um Estado Democrático de Direito, e tem como uma de suas maiores preocupações a tutela dos direitos fundamentais das pessoas.

Ao se falar em sadia qualidade de vida, outros desdobramentos podem ser verificados. É o caso do direito a alimentação. Todos os seres humanos precisam da alimentação para alcançar uma boa saúde e, desta feita, é que se pode afirmar a existência de um direito fundamental à alimentação, mesmo que implícito no Ordenamento Jurídico Pátrio.

A Constituição Federal de 1988, estabelece princípios e fundamentos, que juntos, propiciam a garantia desse direito tão elementar. *Ipso iure*:

> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:
> III - a dignidade da pessoa humana;
> **Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> **Capítulo II - Dos Direitos Sociais**
> **Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O DHAA está intimamente vinculado à dignidade da pessoa humana sendo indispensável à satisfação de outros direitos humanos (ALMEIDA, 2012). O ser humano necessita muito além do que suprir suas necessidades calóricas ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada.

Ao compreender saúde sob esse aspecto, percebe-se que não se trata apenas de uma questão biológica e nem a simples ausência de doenças passando a uma obrigação do Estado Brasileiro a garantia destes direitos (e responsabilidade) de todos nós (BURITY, VALENTE, 2010).

Preceitua Hipócrates (460-377 a.C.), se pudermos dar a cada indivíduo a quantidade exata de nutrientes e de exercício, que não seja insuficiente e nem excessiva, teremos encontrado o caminho mais seguro para a saúde. Com isso, notamos que, o alimento é o material que o organismo recebe para satisfazer suas necessidades de manutenção, crescimento, trabalho e restauração dos tecidos.

Tendo em vista que o DHAA é imprescritível, irrenunciável, impenhorável não podendo ser objeto de compensação, o não cumprimento da obrigação de alimentação a todos por parte do Estado constitui um ilícito, embora o conceito de alimentação adequada não seja conhecido por todos como parte dos direitos fundamentais e, consequentemente, passível de reclamação (BRASIL, ABRANDH, 2013).

Reconhecer o direito à alimentação como direito social significa também reconhecê-lo como mínimo existencial. Esta constatação se dá com base nas palavras de Torres (2003) e realiza a interligação entre os direitos sociais e o mínimo existencial a partir da seguinte afirmação:

> A transformação dos direitos sociais em mínimo existencial significa a metamorfose dos direitos da justiça em direitos da liberdade. O mínimo existencial é a essência do direito social. Está diretamente ligado à liberdade real ou material ou positiva. É a liberdade para *(freedom to)*. A alimentação é mínimo existencial porque é condição inicial da liberdade. É pressuposto para o seu exercício. Sem alimentação (ou outro direito social) não há liberdade real.

Para Lenza (2011):

> Direitos sociais são prestações positivas a serem implementadas pelo Estado , que tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida, estando, ainda, consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil (Art. 1º, IV, CF/88)

A Legislação Brasileira criou e manteve instrumentos judiciais que permitem à população exigir do Estado atenção aos seus Direitos Humanos.

O Estado brasileiro recepciona os direitos reconhecidos nos tratados internacionais de direitos humanos, por intermédio do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, como direitos fundamentais, o que torna o direito humano à alimentação adequada um direito constitucional de todo cidadão brasileiro.

Não fosse isso suficiente, a leitura dos arts. 3º; 5º, caput; 5º, XXIII; 6º; 7º, IV; 23, VIII e X; 170; 184; 186; 193; 196; 200, VI; 203; 208, VII; 226, § 8º, e 227 da CF/1988 evidencia a presença do direito humano à alimentação adequada no cerne do ordenamento jurídico brasileiro. Acrescente-se, ainda, o art. 79 do ADCT, sobre a necessidade de ações suplementares de nutrição para que a população brasileira possa ter uma vida com dignidade.

Ainda assim, muitos desses direitos não estão sendo prestados a toda população de maneira equitativa. Exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes (administrativos, políticos ou jurisdicionais), com o escopo de prevenir e/ou reparar violações a esses direitos. Ademais, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público (BRASIL, ABRANDH, 2013).

A partir da Proposta de Emenda à Constituição, PEC 21/01, de iniciativa do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), surgiu a Emenda Constitucional 64 que foi promulgada em 4 de fevereiro de 2010 a qual torna a alimentação um direito social ao lado da educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Tal inclusão é de indiscutível alcance social, pois o direito à alimentação vem para complementar o direito à dignidade da pessoa humana, direito fundamental base da carta magna brasileira.

A garantia de acesso à alimentação não é uma norma apenas programática, seja porque o Art 6º da CF/88 é Norma de Eficácia Plena, de aplicação imediata, seja por sua fonte constitucional, seja porque a opção governamental e legislativa federal foi por traduzir o direito social sob análise em programas políticos objetivamente voltados à finalidade alimentar, através da distribuição de renda.

In verbis, o DHAA passa a ser designado como direito social, sendo os direitos desta espécie intrinsecamente vinculados à igualdade e a dignidade da pessoa humana, que asseguram aos indivíduos condições materiais necessárias para a sobrevivência digna, consubstanciando pressupostos indispensáveis para o exercício da cidadania.

Josué de Castro, médico e escritor que dedicou sua vida no combate a fome, já destacava que a ingestão de alimentos, para ser considerada saudável, deveria ser compatível com as necessidades de cada ser humano, por isso sublinhava a relevância do Estado cuidar não apenas dos acometidos pela fome crônica, mas também zelar em relação aos atingidos pela fome aguda (CASTRO, 2003).

Ainda segundo o mesmo autor, *ipisis verbis*:

> (...) É que existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que também pode conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às

> repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo.

Alguns doutrinadores conceituam os direitos humanos positivados na Constituição Federal como direitos fundamentais. São fundamentais materialmente pela sua importância para a vida. São formalmente fundamentais porque estão consagrados na norma fundante do nosso país. Por isso a Constituição, através do art. 5º, § 1º, definiu que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, ou seja, deixam de ser meros programas e vinculam os poderes públicos. Além disso, esses direitos foram incluídos no rol das cláusulas pétreas, o que significa que não podem ser suprimidos, são bens intocáveis, conforme dispõe o art. 60, § 4º da CF.

O Diploma Magno é a expressão superior do interesse público, estando no topo da hierarquia normativa, sendo, portanto, a base para toda ação pública. Os três poderes (Executivo - em suas três esferas, Legislativo e Judiciário) devem envidar o máximo de esforços para garantir-lhe efetividade e devem abrir mão de qualquer ação que lhe seja prejudicial. Além disso, qualquer omissão que ponha em risco a efetividade das normas jurídicas é inconstitucional e pode e deve ser questionada.

A previsão expressa da alimentação no Artigo 6º da Constituição Federal reforça a capacidade de exigir esse direito, seja perante a própria administração pública, seja perante o Judiciário ou perante outros órgãos de proteção de Direitos Humanos, como, por exemplo, o Ministério Público. Não só os titulares de direito, como a sociedade civil e movimentos sociais, ganham mais argumentos para exigir esse direito. Os próprios gestores públicos, assim como os parlamentares, terão ainda mais argumentos para exigir medidas, recursos e ações como, por exemplo, ampliação do orçamento, para garantia do direito a alimentação.

Há decisões judiciais que afirmam que as normas constitucionais que traçam programas para o governo (como por exemplo, a garantia do direito a alimentação) ganham maior força vinculante sobre os órgãos públicos se há uma lei infraconstitucional que dispõe sobre essas metas impostas pela Constituição.

O Brasil aprovou a LOSAN que, em seu conteúdo, já define, de forma ampla e contemplando o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, o Direito Humano à Alimentação Adequada. Além disso, definindo o direito à alimentação, a LOSAN estabelece que o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - é um instrumento importante para garantir esse direito. Assim, a previsão constitucional da alimentação como direito concede força para a concretude do SISAN, uma vez que reforça a base legal que

indica para os órgãos públicos a necessidade da adoção de medidas para o funcionamento do SISAN e que obriga que sejam adotadas estratégias eficazes para garantia de segurança alimentar e nutricional de todos os habitantes do Brasil. Dessa forma, há um processo de reforço legal que é de mão dupla: a LOSAN reforça a o potencial de efetividade da CF e a CF traz uma referência importante para a LOSAN.

Vejamos o que nos diz o Ministro do STF Luiz Fux sobre este assunto:

> As meras diretrizes traçadas pelas políticas públicas não são ainda direitos senão promessas de lege ferenda, encartando-se na esfera insindicável pelo Poder Judiciário, qual a da oportunidade de sua implementação.
> Diversa é a hipótese segundo a qual a Constituição Federal consagra um direito e a norma infraconstitucional o explicita, impondo-se ao judiciário torná-lo realidade, ainda que para isso, resulte obrigação de fazer, com repercussão na esfera orçamentária. Ressoa evidente que toda imposição jurisdicional à Fazenda Pública implica em dispêndio e atuar, sem que isso infrinja a harmonia dos poderes, porquanto no regime democrático e no estado de direito o Estado soberano submete-se à própria justiça que instituiu. Afastada, assim, a ingerência entre os poderes, o judiciário, alegado o malferimento da lei, nada mais fez do que cumpri-la ao determinar a realização prática da promessa constitucional. (...) ver: (Resp 753565/MS; Recurso Especial 2005/008658-2, Relator Ministro Luiz Fux. T1 Primeira Turma, Data do julgamento 27/03/2007, (Data da Publicação/Fonte DJ 28.05.2007 p.290)

O DHAA deve ser juridicamente fundamentado, empregando os princípios políticos e jurídicos constitucionais, os princípios gerais de direito, o princípio da dignidade humana, da proteção da vida, do estado de necessidade e do devido processo legal. Os fundamentos recorrentes são invocados como princípios previstos na ordem jurídica, tais como a preservação da dignidade humana e o estado de necessidade. Quanto ao estado de necessidade, temos o exemplo do crime famélico, praticado por um e cujo ato se transforma num saque a supermercados.

Este direito está também presente em várias normas infraconstitucionais nacionais, a exemplo da complexa legislação sobre a água, o aleitamento materno, o controle de qualidade dos alimentos, da produção e do consumo, a importância da alimentação para a saúde do ser humano etc.

Nesse sentido, o direito à alimentação somente é suscetível de ser compreendido juridicamente, com apelo à ordem constitucional, por força das regras e princípios que informam toda a regulação jurídica do Estado. O problema do direito à alimentação enquadra-

se, pois, nesse contexto geral da ordem política que opera com um sistema de princípios extensivo a todo o sistema jurídico, como os valores da dignidade humana e o regime democrático.

O Quadro 1, abaixo, mostra um resumo das normas e da legislação sobre o direito à alimentação adequada garantido na CF/88 (BRASIL, 2013).

Quadro 1
Resumo das normas e legislação

Artigo XXV.	Artigo 11.	7 compromissos.	Comentário 12.	Cria o Programa Bolsa Família.	Define *segurança alimentar* e cria o SISAN.	Artigo 6º da Constituição O direito à alimentação é um direito social.
O direito à alimentação é um direito social.	PIDESC	Cúpula Mundial da Alimentação	Comitê DESC/ ONU	Lei Federal nº 10.836	LSAN	EC
1948	**1966**	**1996**	**1999**	**2004**	**2006**	**2010**
Normas e legislação internacionais				**Normas e legislação brasileiras**		

4– INSTITUTOS INTERNACIONAIS E BRASILEIROS DE PROTEÇÃO AO DHAA

Um dos pilares da visão jurídica centrada nas garantias é o da afirmação dos princípios nas constituições nacionais. Segundo sintetiza o doutrinador Paulo Bonavides a caminhada histórica desse processo, em que se passou da constituição como documento político apenas para a constituição normativa, isso é, aquela dotada de força jurídica para a realização dos direitos nela inseridos (BONAVIDES, 2016).

Nas palavras, *ipsis litteris*, de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência (MELLO, 2015).

Os DH, considerados princípios constitucionais (tais como os inscritos nos artigos 1° e 5° da CF/1988), embasam o critério para a exata compreensão e inteligência das demais normas.

Verifica-se estreita relação entre os temas que envolvem políticas públicas e direitos humanos, isto porque uma das características da ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos:

> (...) essa ativação incessante dos órgãos estatais engendra fatalmente o caos e a confusão de atribuições se não for organizada no quadro de um planejamento estratégico, com a eleição prioritária de fins ou objetivos comuns e a escolha dos meios mais adequados à sua consecução (COMPARATO,2015).

O DHAA tem sido debatido amplamente no âmbito internacional, pois é parte dos direitos fundamentais da humanidade podendo ser observado a sua existência em uma série de Tratados, Pactos, Declarações e Acordos Internacionais, dos quais o Brasil é signatário, tais como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (Brasil é signatário desde 1992).

Até os dias atuais, as organizações internacionais estão empenhadas em garantir que os Estados se comprometam e cumpram efetivamente a garantia do direito humano das pessoas a se alimentarem. Dentro deste contexto é importante destacar quais foram os principais documentos que contribuíram para a garantia deste direito, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o PIDESC, o Comentário Geral nº12 e as Diretrizes Voluntárias para o DHAA (NASCIMENTO *et al*., 2009).

É patente a compreensão no campo dos DH que estes são indivisíveis e interdependentes (GUERRA, 2011). Assim, evidenciando-se a violação dos chamados direitos de segunda dimensão (direitos econômicos, sociais e culturais) esse fato, poderá trazer vários desdobramentos no campo dos chamados direitos de primeira dimensão (direitos civis e políticos). *In casu*, ocorrendo a pobreza extrema, por certo que o exercício dos demais direitos estará comprometido.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos considera que a pobreza extrema constitui uma violação generalizada a todos os direitos humanos, tanto civis e políticos como econômicos, sociais e culturais. Os requerimentos ao direito humano a uma vida digna transcendem os conteúdos igualmente fundamentais do direito a não ser executado arbitrariamente, do direito a integridade pessoal, do direito a liberdade pessoal, dos direitos relacionados com o sistema de democracia representativa e os demais direitos civis e políticos. Ademais de destinar recursos públicos em montante suficiente para os direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados devem zelar pelo uso apropriado de tais recursos. A experiência demonstra que a pobreza pode atingir seriamente a institucionalidade democrática, pois constitui uma desnaturalização da democracia e torna ilusória a participação cidadã, o acesso à Justiça e o efetivo desfrute, em geral, dos direitos humanos (PIOVESAN,2008).

Para delinear o contexto, foram apresentados o rol dos principais institutos internacionais de brasileiros envolvidos na garantia do DHAA.

A Carta das Nações Unidas, promulgada em 1945, foi adotada e aberta à assinatura pela Conferência de São Francisco, em Junho 1945, e ratificada pelo Brasil em Setembro do mesmo ano. Nela ficou estabelecido, no Artigo 1°, III, que um dos objetivos das Nações Unidas é

atingir a cooperação internacional, com o fim de solucionar problemas de cunho econômico, social, cultural ou de caráter humanitário, e promover e estimular o respeito aos direitos humanos [...].

Logo em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela Resolução 217 A III, da Assembléia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 1948, em igual data o Brasil tornou-se signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que ratifica os propósitos da Carta das Nações Unidas além de somar os direitos civis e políticos conforme Artigos 3° ao 21. E, em cujo Artigo 25, I está escrito toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação [...].

O DHAA, que vinha sendo objeto de discussão desde o século XIX, foi consolidado na Convenção de Genebra, de 1929, a qual pode ser considerada um dos primeiros instrumentos internacionais a perceber as necessidades humanas relacionadas à alimentação e à nutrição como direito humano.

Adotado pela Resolução 22000 da Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em janeiro de 1992 o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, datado de 1966, avança no campo dos direitos humanos por reconhecer o direito a um padrão de vida adequado, assim como o direito fundamental de estar livre da fome propiciada por uma alimentação apropriada em outras palavras o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA possui duas dimensões indivisíveis, a de estar livre da fome/má nutrição e o direito a uma alimentação adequada (NUNES, 2011).

No bojo deste pacto somado à Declaração Universal dos Direitos Humanos integral a *International Bill of Rights* (Carta Internacional de Direitos Humanos), tornando vinculantes, juridicamente, os dispositivos inerentes aos direitos econômicos, sociais e culturais, dispondo, ainda, do principio da igualdade dos homens.

O Art. 11, § 1º, que: Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua nas suas condições de vida. Nosso País é signatário deste Pacto desde 1992, incorporado à Legislação Nacional pelo Decreto nº 591 do mesmo ano. Sua discussão teve início em 1951, sendo adotado pela Assembléia Geral da ONU em 1966.

Em novembro de 1969 e ratificado pelo Brasil em novembro de 1992, o *Pacto de San José da Costa Rica* elenca parte do sistema de proteção abrangendo vários estados americanos. Traz, em seu Artigo 26 o seguinte texto, *ipsis verbis*: os Estados-parte

comprometem-se a adotar medidas para que os direitos econômicos, sociais e culturais sejam progressivamente efetivados, com a utilização de todos os recursos disponíveis, o que inclui, embora de forma implícita, o direito à alimentação.

Em 1985 Pacto Mundial de Segurança Alimentar traz em seu Artigo 3°, *in verbis*:

> A realização da segurança alimentar mundial deve ser um objetivo integrante dos planos econômicos e sociais. As medidas devem ter por finalidade a consecução de três objetivos concretos: produzir um volume apropriado de alimentos, aumentar a estabilidade da oferta alimentar e assegurar o acesso aos alimentos às pessoas que deles necessitam.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO como o principal organismo internacional ligado aos assuntos relacionados à alimentação, apresenta em um dos seus eixos a libertação da humanidade da fome. Entre as muitas funções que esse organismo pode desempenhar no futuro figura o de fazer uso de sua considerável experiência e de seu acervo de conhecimentos relativos à legislação no setor da agricultura e da alimentação.

Neste sentido, a FAO, na XII Conferência Mundial de Alimentação, em 1989, propôs que:

> que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam (...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam. (Menezes:2001:55)

No ano de 1996, nova Conferência Mundial da Alimentação foi realizada, dela sendo deliberado que:

> Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentar, a fim de levarem uma vida ativa e sã.

No Brasil, os direitos sociais estiveram presentes em todas as Constituições que vigoraram em nosso País, em umas com mais intensidade e em outras menos, como passamos a expor.

Se retrocedermos e observarmos a evolução no que diz respeito aos DH nas Constituições Brasileiras é possível verificar que, até 1988, pouca relevância era dada aos Direitos Sociais. Em algumas delas, como a de 1824 e 1891, eles nem sequer são enunciados, não lhes sendo destinada nenhuma disposição específica.

Vale destacar que, nas Constituições de 1934 e 1946 iniciou-se um processo, mesmo de forma indireta, de reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. Nos moldes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi assegurado o direito de vida saudável.

Somente A partir da Constituição Federal de 1988, percebe-se claramente uma grande evolução no que diz respeito aos direitos e garantias individuais. O direito à alimentação é ponto de destaque neste documento.

A Constituição de 1824 sofreu influências da Constituição Espanhola de 1812, da Constituição Francesa de 1814 e da Constituição Portuguesa de 1822 (RESENDE, 2006).

A Constituição do Império assegurava a liberdade de expressão do pensamento, inclusive pela imprensa, independente de censura (artigo 179, IV); a liberdade de convicção religiosa e de culto privado, contanto que fosse respeitada a religião do Estado (artigo 5º). No campo dos Direitos Sociais, assegurava a igualdade de todos perante a lei (artigo 179, XIII); liberdade de trabalho (artigo 179, XXIV); e, instrução primária gratuita (artigo 179, XXXII). Importante citar que a Constituição do Império estabelecia o acesso de todos os cidadãos aos cargos públicos (artigo 179, VIX); a proibição de foro privilegiado (artigo 179, XVI).

Com a proclamação da República, em 1889, foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

A Constituição de 1891 adotava a forma republicana de governo (artigo 1º), sendo influenciada pela doutrina norte-americana, o Poder Legislativo passou a ser constituído pelo Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados (artigo 16, parágrafo 1º), a igreja foi separada do Estado (artigo 72, parágrafo 7º), livre associação (artigo 72, parágrafo 8º) e a pena de morte passou a ser proibida (artigo 72, parágrafo 21). Mesmo com importantes transformações em seu contexto, a Constituição de 1891 não disciplinava normas que condiziam com a realidade do Brasil, e por isso não obteve eficácia social. A título exemplificativo, a primeira Constituição da República não previu o direito a instrução gratuita, como previa a Constituição de 1824.

As questões sociais somente foram despontar no ano de 1930, quando Getúlio Vargas foi eleito presidente da república, quando criou o Ministério do Trabalho, deu novo impulso à

cultura, preparou novo sistema eleitoral para o Brasil e marcou eleições para a Assembléia Constituinte.

Na Era Vargas, em 16 de julho de 1934, foi promulgada a terceira Constituição do Brasil, com uma forte conscientização pelos direitos sociais. Essa conscientização, juntamente com a influência da Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição da Espanha de 1931, a Assembléia Nacional Constituinte e fizeram nascer normas até então inexistentes. No seu Preâmbulo constava que a Constituição de 1934 foi promulgada com a finalidade de fazer organizar um regime democrático, que assegure a Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Foi a primeira Constituição Brasileira a instituir um título específico (Título IV) disciplinando a ordem econômica e social.

A Constituição de 1934 elevou os direitos e garantias trabalhistas como norma constitucional, instituindo normas de proteção social do trabalhador (artigo 121, *caput*). Permaneceu vigente durou cerca de três anos apenas, com o menor tempo de vigência no Brasil até hoje.

A quarta Constituição Brasileira foi a de 1937, outorgada pelo então Presidente Getúlio Vargas no dia 10 de novembro, por se fundamentar no regime autoritário da Polônia, também era conhecida como Polaca. A constituição de 1937 estabelecia em seu artigo 16, inciso XXVII a competência privativa da União legislar sobre normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança.

Após a queda de Getúlio Vargas, incide um período de redemocratização que irá culminar na promulgação da Constituição de 1946. Além de restaurar os direitos e garantias individuais, a Constituição de 1946 reduziu as atribuições do Poder Executivo, restabelecendo equilíbrio entre os poderes.

A Constituição de 1967 foi promulgada em 24 de janeiro de 1967 e entrou em vigor em 15 de março do mesmo ano, quando o Marechal Arthur da Costa e Silva assumiu a Presidência da República. Em seu artigo 158, inciso XV, assegurava aos trabalhadores, nos termos da lei, dentre outros direitos que visassem a melhoria de sua condição social, a assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada o nosso atual Diploma Magno, no qual foi chamada pelo então Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, de Constituição Cidadã. Foi assim chamada porque envolveu participação popular e, especialmente, porque ela se volta para a plena realização da cidadania (SILVA, 2001, p. 90).

Segundo Lima Junior (2001), esta é a Constituição que melhor instituiu os direitos fundamentais, tanto em qualidade como em quantidade. Assim sendo, é a que melhor acolheu aos direitos sociais, visto que, pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, a matéria foi tratada com a merecida relevância (SARLET, 2007, p. 75).

O Brasil é atualmente uma das referências mundiais em termos de política nacional de combate à fome, assumindo um considerável protagonismo no plano internacional referente a este tema.

A Constituição da República de 1988 já correlacionava o tema ao reconhecer, no seu artigo 2º, os direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 1988), bastando para tanto o país ser signatário do documento.

Ressalta-se que no artigo 23, Inciso X, o Estado reconhece a pobreza em seu território e propõe seu enfrentamento, colocando-se a combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, aproximando desse objetivo o planejamento e a atenção básica à alimentação.

A inclusão desse direito na Constituição Federal representa o compromisso que o Estado assume perante a sociedade, no intuito de fazer valer o Direito Humano à Alimentação Adequada, a partir de então uma responsabilidade de todos os entes federativos.

Desta forma, no Brasil, a exigibilidade do DHAA encontra respaldo legal a Constituição Federal de 1988, principalmente em seu Artigo 6º. Também existem outras várias leis vigentes no Estado Brasileiro, como a lei que reinstituiu o CONSEA, em 2003, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e a LOSAN, de 2006. Além, claro, dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A criação da LOSAN, Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, a Emenda Constitucional nº 64/2010, o DHAA disposto, no Art. 6º da CF/88, por meio de emenda constitucional aprovada e sancionada em fevereiro de 2010, a criação da CAISAN, o Decreto nº 6.273, de 23 de Novembro de 2007 que cria, no âmbito do SISAN, a CAISAN; a criação do CONSEA, são alguns dos marcos históricos sobre o DHAA em nosso País.

A promulgação da LOSAN é referência jurídica e veio dirimir dúvidas no tocante à temática, bem como chamou a responsabilidade do poder público juntamente com a sociedade civil, no que concerne articulação, monitoramento e controle da política de segurança alimentar e nutricional, oportunizando o amplo acesso da sociedade aos dados já consolidados da política e as suas prospecções (NUNES, 2011).

A primeira experiência do CONSEA durou de 1993 a 1994, coincidiu com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - CNSA, em Brasília, em julho de 1994, com amplo apoio das organizações da sociedade civil e de quase dois mil participantes, vindos de todo o país. A Conferência traçou como eixo principal o resgate às propostas da construção de mecanismos diretos de debate entre a sociedade civil organizada e setores do governo. Pela primeira vez no país, a noção de Segurança Alimentar como Direito Humano à Alimentação foi discutido, sendo colocadas obrigações ao Estado na efetivação desse direito básico, através da aprovação de recomendações de diretrizes e prioridades para a SAN:

> A Segurança Alimentar e Nutricional deve ser então objeto nacional básico e estratégico. Deve permear todas as políticas e todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais. (I CNSA, 1994).

No ano de 2004, ocorreu em Olinda - PE a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de propor diretrizes para o PLANSAN, além de avaliar ações e experiências vivenciadas até então. É importante ressaltar que, na I Conferência Nacional realizada em 1994, a temática foi limitada à segurança alimentar e na II Conferência, ocorrida em 2004, incluiu-se a questão nutricional. Em 10 (dez) anos de discussão verifica-se a evolução clara da questão da segurança alimentar associada à Nutrição.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN, realizou-se em Fortaleza-CE, de 03 a 06 de julho de 2007, com o objetivo geral de construir o SISAN, por reconhecer que a realização do DHAA requer ações públicas que devem ser participativas, articuladas e intersetoriais.

Ipsis litteris:

> O SISAN, portanto, surge de demanda da sociedade civil é instituído por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, em 2006 com o objetivo primordial de garantir, através de ações intersetoriais, o DHAA, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (art. 1ª e 3ª da LOSAN), cujo instrumento é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN).

A garantia do DHAA relaciona-se com a capacidade de superar as dificuldades de acesso, físico e econômico, ao alimento adequado. Dessa forma, cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar, com dignidade, na medida em que forem

superadas as dificuldades para produzir, armazenar, distribuir, adquirir e consumir alimentos adequados e saudáveis. Assim, os diferentes segmentos, grupos e indivíduos têm demandas diversas para a garantia desse direito (www.planalto.gov.br).

Não podemos deixar de enfatizar o que a Declaração Universal dos Direitos Humanos representa, ou seja, a consolidação destas conquistas e é aprovada pelos povos do mundo em um momento que a humanidade ainda se encontrava sob o impacto dos abusos inomináveis cometidos pelo Estado Nazista contra todos aqueles que não se enquadravam em seu ideal ariano, onde não cabia diversidade ou humanidade. A Alemanha Nazista foi palco de inúmeros assassinatos de portadores de necessidades especiais, negros, ciganos, homossexuais, oponentes políticos do Regime e mais de 6 milhões de judeus europeus.

O PIDESC, ratificado pelo Brasil em 1992, no artigo 6º - 1., ratifica que o direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida.

Os Estados signatários PIDESC é um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976, que abraça a obrigação de adotar medidas para a realização progressiva dos direitos previstos, bem como de informar, periodicamente, às Nações Unidas, o progresso obtido na realização progressiva dos direitos previstos no seu bojo, não somente confirmando o direito à alimentação, mas incorporou a concepção de universalidade, indivisibilidade e interdependência presentes no âmbito dos direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais.

O próprio Diploma Constitucional de 1988 já fazia menção implícita do direito à alimentação, pois trata-se, ademais, de um direito humano e um direito fundamental, sendo ainda considerado, como já referido, um direito essencial para a realização de todos os outros direitos.

Assim, em diversos dispositivos constitucionais percebe-se tal referência: como o reconhecimento da dignidade da pessoa humana (Art 1º, III) como direito fundamental, a proposta de erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art 3º, III), a prevalência dos direitos humanos na regência das relações internacionais do Brasil (Art 4º, II).

Além disso, há ainda o próprio Art 6º, que reconhece e assegura os direitos sociais e agora menciona o direito à alimentação expressamente em seu rol, com a seguinte redação: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O novo texto, publicado no Diário Oficial da União, de 5 de fevereiro de 2003, ficou com a seguinte redação: - Art. 6º: 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, 2010).

O texto Constitucional, Art. 5º, §1º, estabelece que normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Além destes documentos, podemos elencar duas Propostas de Emenda à Constituição – PEC sob os números 47/2003 (Sen. Antonio Carlos Valadares – PSB/SE) e 64/2007 (Dep. Federal Nazareno Fontenele – PT/PI) cuja finalidade foi a inclusão do DHAA no rol dos direitos sociais (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2003)

Foi a partir da EC 64/2007 que o DHAA foi incluído no rol firmado na Constituição Federal, constituindo-se em genuíno marco das lutas travadas por mais de vinte anos para seu reconhecimento formal.

5 - O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO CUMPRIMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os fundamentos político-jurídicos do direito à alimentação permanecem ligados ao jusnaturalismo e ao positivismo, contudo não há um acordo uníssono quanto à sua fundamentação jurídica. A estrutura do conceito de DHAA na perspectiva jusnaturalista retoma a condição da existência do homem e da auto-conservação. O DHAA, como qualquer outro direito natural, apresenta-se independente do Ordenamento Jurídico e fundamenta-se em uma ordem superior e imutável. Os DH nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para, finalmente, encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais (SILVA, 2001).

A exigibilidade judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. A cobrança de direitos junto à Justiça pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais. Como o Poder Judiciário deve ser provocado, isto é, procurado para se posicionar sobre casos concretos, os sujeitos que tem seu direito ameaçado ou violado devem dirigir-se a ele através de advogados públicos (Defensoria Pública) ou particulares ou através do MP.

Na história constitucional brasileira, nunca se positivou expressamente o direito à alimentação, mas nem por isso perde efetividade, pois na experiência constitucional, se insere no capítulo dos direitos fundamentais, implicitamente, no art. 5º, parágrafo 2º,que recepciona os "outros direitos" e os tratados e convenções internacionais.

Somente é possível compreender, juridicamente, o DHAA através da ordem constitucional, por força das regras e princípios que informam toda a regulação jurídica do Estado. O problema do DHAA encontra-se, pois, nesse contexto geral da ordem política que opera com um sistema de princípios extensivo a todo o sistema jurídico, como os valores da dignidade humana e o regime democrático.

A CF deve ser interpretada como uma unidade e um sistema que privilegia os valores da pessoa humana como valores centrais, como unidade de sentido do projeto constitucional. Desse conjunto de valores sociais, surge a noção de cidadão, como resultado do processo histórico-político – que participa da coisa pública e possui direitos e deveres (WOLKMER, 1995).

Consoante ao que determina o Artigo 5º, XXXV da Constituição Federal a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Secundum legem, no plano interno o DHAA é um direito fundamental, e, similar ao ordenamento jurídico internacional tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, atraindo todo sistema de proteção e eficácia dos direitos fundamentais. É o que dispõe o legislador quando aborda o disposto no Artigo 2º da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - Lei nº 11.346/06, ao afirmar que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal [...], reconhecendo, ainda, as características da indivisibilidade, interdependência e interrelacionariedade dos diretos humanos, e que [...] deve o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Segundo Sarlet (2003):

> o direito à alimentação é, de fato, direito prestacional em seu sentido estrito, pois está mais ligado ao Estado Social do que ao Estado Liberal. Por isso, confere a possibilidade de se exigir judicialmente sua efetivação, já que a sua idéia-chave é a de ser possível exigir do Estado uma ação (positiva, afirmativa) frente a uma carência social.

A necessidade alimentar é impositiva mas, ainda nos dias de hoje, é violada. De um lado está o direito prestacional, correspondente a uma obrigação de dar (alimentos ou meios de se alimentar), de outro lado está o dever descumprido, configurando-se o conflito.

Vários estudos, como o desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, realizada no período de 2004 a 2009, publicada em 2010, revelou que 17,7 milhões de domicílios, do total de 58,6 milhões pesquisados, encontravam-se em algum grau de Insegurança Alimentar, o que representa 30,2% dos domicílios pesquisados. Isto significa que, de certa forma, as pessoas que vivem nesses domicílios, que representa o total de 65,6 milhões de pessoas, conforme dados da referente pesquisa, estão tendo o DHAA violado e desprotegido (IBGE, 2012).

Segundo Dallari (2000) o Estado é uma ordem jurídica soberana cuja finalidade é o bem comum de seu povo situado em determinado território e no que é no âmbito desta concepção, a responsabilidade internacional dos Estados com a garantia do direito à alimentação será analisada.

Diante de todo exposto, fica evidente a necessária atuação estatal através de todos seus poderes/funções, Legislativo, Executivo e Judiciário na garantia da efetivação/concretização do direito humano e fundamental à alimentação adequada. Cabe destacar, que o poder judiciário desempenha um papel fundamental na proteção desse direito, pois é o garante último dos direitos humanos de um país, sendo acionado quando necessário a garantir o cumprimento das normas internas e internacionais de proteção aos direitos dos cidadãos.

O Poder Judiciário é uma instância cada vez mais cobrada na promoção de inclusão social na medida em que se trata de poder com maior autonomia e independência em relação aos demais poderes constituídos. As instâncias públicas de defesa e exigibilidade são compostas pelo Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Justiça, o Senado Federal (Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa) e a Câmara dos Deputados (Comissão de Direitos Humanos e Minorias).

O MP é um órgão específico de atuação, essencial à função jurisdicional (como agente ou interveniente), em causas que versem sobre interesses de ordem social (difusos ou coletivos) ou mesmo de interesses privados indisponíveis. É uma instituição permanente, essencial e indispensável à função jurisdicional (DI PIETRO, 2005) do Estado cuja finalidade é a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O mandato do MP definido na Carta Magna de 1988 deixa clara sua responsabilidade pela promoção e garantia dos direitos humanos, especialmente no tocante ao cumprimento das obrigações pelo Estado. Em razão de suas atribuições, é o órgão com maior

e melhor estrutura para o controle da administração e para a garantia da não violação dos direitos humanos.

A Ação Civil Pública é um dispositivo jurídico previsto na CF que pode ser usada para garantir o direito à alimentação, para a qual se prevê mecanismos de reparação do dano material e moral, podendo obrigar o Estado a implementar determinado programa ou serviço para garantir o DHAA. O MP vem desempenhando um papel importante na promoção desse direito, por sua prerrogativa de instaurar Inquérito Civil Público, instrumento por meio do qual se pode apurar irregularidades ou violações de direitos, emitindo-se recomendações ao Poder Público, firmando-se Termos de Ajustamento de Conduta às Normas Legais ou, então, movendo Ação Civil Pública (BRASIL, ABRANDH, 2013; IZIDORO, 2002).

A exigibilidade judicial é portanto, a possibilidade de exigir respeito, proteção, promoção e provimento de direitos junto ao Poder Judiciário, através de uma ação civil pública, ações populares, dentre outras (BURITY, 2010).

Nesse contexto, diante das infindáveis violações dos direitos humanos faz-se necessário que os titulares do direito saibam o que fazer e a quem reclamar quando seus direitos não forem garantidos, seja por recursos administrativos junto ao serviço público, seja junto ao Ministério Público; seja junto ao poder judiciário quando nenhum dos institutos alcançarem seus objetivos.

O devedor dos alimentos constitucionais é, assim, o Estado, na figura da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que possuem a responsabilidade constitucional de garantir os direitos sociais. De acordo com o art. 23, incisos II, VIII e X da CRFB/88 é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o cuidado com a assistência pública (a qual inclui a alimentação), a organização do abastecimento alimentar e o combate as causas da pobreza e dos fatores de marginalização.

Outro instrumento o Termo de Ajustamento de Conduta é típico meio alternativo de solução extrajudicial de conflitos: uma vez proposto, espera-se que o compromitente vá cumprir as exigências estabelecidas pelo legitimado-compromissário; do contrário, o movimento extrajudicial não se esgota, não se finda, tendo em vista a possibilidade de ingressar em juízo visando sua execução (www.lex.com.br). Este instrumento pode pressionar o gestor ao cumprimento de determinadas obrigações necessárias à realização dos direitos. Para tanto, faz-se necessário que seja firmado em Audiência Pública podendo ser utilizado, também, como instrumento de monitoramento da responsabilidade administrativa, civil e penal da autoridade, daí porque trata-se de um título extrajudicial, válido para que o Poder Judiciário possa executá-lo e aplicar sanções no seu descumprimento.

Ademais, o Diploma Magno de 1988 define no texto do seu Art 134 que a Defensoria Pública é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus, dos mais necessitados, na forma do Art 5°, LXXIV.

Embora não caiba à DP o papel de elaboração de políticas públicas, pelo menos na área do DHAA, cabe salientar que este relevante poder estatal pode ter um efetivo papel para garantir a sua concretização. Igualmente a DP tem um papel de fiscalizar se o Estado está priorizando no alocamento de recursos ou mesmo na elaboração de políticas públicas para o DHAA que se constitui em condição fundamental para que outros direitos quais sejam, saúde, educação, etc. da mesma forma sejam efetivados, tendo, portanto, a prerrogativa de tentar soluções extrajudiciais com os entes governamentais do Poder Executivo ou acionar o Poder Judiciário caso essa tentativa de solução reste infrutífera. Além disso, a DP pode ser de vital importância no tocante a zelar para que o Estado efetivamente cumpra o que ele mesmo se propôs a fazer como política pública. A DP ainda deve atuar para que a concretização de outros mecanismos imprescindíveis para efetivação do DHAA (APPIO, 2006).

Portanto, ao Defensor Público, além de outras funções a ele inerentes, compete a defesa dos direitos por meio da orientação jurídica e da assistência judicial e extrajudicial gratuitas (www.MJ.gov.br/defensoria). Não se pode esquecer que a assistência da Defensoria Pública tem especial importância no tema. É de suma relevância ter instrumentos processuais preparados para atender aquele que busque o direito de se alimentar não é contra os entes federativos brasileiros.

Na busca pela efetividade do DHAA, qualquer que seja a via utilizada, a causa de pedir e o pedido pode se fundar apenas no art. 6º da CF/88 o que é suficiente, como já mencionado, pois a Constituição não exige meio próprio para a regulamentação do direito à alimentação, motivo pelo qual, repita-se, a norma é de eficácia plena.

Outrossim, no plano interno o DHAA categorizado como direito fundamental, e, similar no ordenamento jurídico internacional tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, atraindo todo sistema de proteção e eficácia dos direitos fundamentais. É o que dispõe o legislador no Artigo 2º da lei nº 11.346/06, ao afirmar que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na CF [...], reconhecendo, ainda, as características da indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos diretos humanos, e que ...] deve o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Diante de todo exposto, fica evidente a necessária atuação estatal através de todos seus poderes/funções, no escopo Legislativo, Executivo e Judiciário na garantia da

efetivação/concretização do direito humano e fundamental à alimentação adequada. Cabe destacar, que o poder judiciário desempenha um papel fundamental na proteção desse direito, pois é o garantidor principal dos direitos humanos de um país, sendo acionado quando necessário a garantir o cumprimento das normas internas e internacionais de proteção aos direitos dos cidadãos.

Ipso iure, toda pessoa ou grupo, que seja vítima de uma violação do DHAA devem ter acesso a recursos judiciais efetivos, e de serem reparadas adequadamente, através de restituição, compensação, satisfação e garantias de que essas violações não se repetirão. Na maioria dos países os tribunais, incluídas as cortes supremas e as cortes constitucionais, salvaguardam os direitos humanos e oferecem recursos quando de suas violações. Os tribunais internos conhecem cada vez mais casos relacionados com o direito à alimentação (ONU – folheto informativo nº 34, p. 36).

Ipsis verbis:

> ao consultar a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, pela qual foi criado o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), é encontrado no artigo 7°, que a prestação do direito humano à alimentação, por meio desse sistema, deverá ser cumprido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos órgãos inerentes a essa matéria. Assim, não é possível que determinado ente federativo se esquive do cumprimento da obrigação de fornecer em se tratando de direito à alimentação.

No Artigo 2° da Lei nº 11.346/2006 , existe uma definição estabelecendo que a alimentação é direito fundamental do ser humano, ligada aos aspectos da dignidade da pessoa humana e que deve ser prestada pelo poder público, pelos meios necessários. Além disso, o parágrafo 2° do mesmo dispositivo, foi taxativo ao indicar que a Administração Pública deve prover, respeitar e promover o direito humano à alimentação adequada, devendo garantir mecanismos para que esse direito possa ser exigido. Em um raciocínio simples, baseado no relutante comportamento do gestor público em cumprir essas medidas, procrastinando as demandas judiciais com recursos intermináveis, não parece que há um respeito da norma estabelecida pelo legislador, no que concerne ao sistema vigente desde 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da evolução das discussões sobre o tema Direito Humano à Alimentação Adequada e a implementação de políticas públicas com intuito de fazer cumprir esse importante direito, faz-se necessária uma mudança de paradigma que, sobremaneira deve deixar de lado um mero ato de caridade e considerar como um direito que, efetivamente deve ser cumprido.

Outrossim deve assegurar que todos ser humano disponha de alimentos adequado e suficiente ao seus sustento e, para tanto, deve-se estabelecer uma melhoria na qualidade de vida do cidadão, tendo em vista o bem comum e que este é finalidade do Estado.

Portanto, pode-se perceber que o Brasil, mesmo contando com algumas experiências exitosas ainda necessita alavancar na garantia de uma alimentação adequada, em quantidade e qualidade suficientes, de modo continuo e permanente, pois a criação e implementação da Lei da Segurança Alimentar e Nutricional, algo recente para o Pais, mas que aponta que um contingente de pessoas ainda não conseguiram acessar as politicas públicas das quais são titulares de direitos.

A alimentação adequada não pode ser meramente traduzida como quantitativo calórico, mas sim como a qualidade efetiva para aqueles que dela utilizar-se-ão. Além disso, deve se apresentar como uma alimentação saudável, fruto da soberania nacional e da progressiva liberdade e cidadania, firmada na cultura e na sustentabilidade ambiental. A promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada demanda a realização de ações especificas para diferentes grupos e perpassa também pela promoção de uma reforma agrária, de fomento às ações de agricultura familiar, de equidade na área da saúde, de escolaridade, de políticas de abastecimento, de orientação nutricional, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de distribuição de renda, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, de discriminação social, etnia e gênero, entre outros direitos básicos dos cidadãos.

Podemos concluir que o estabelecimento de políticas públicas deve ser coerente com todos esses direitos e possibilitando a superação de inadequações alimentares. Tal meta exige esforço, integração e articulação de ações governamentais, com a sociedade civil. No âmbito internacional, os pactos e acordos internacionais têm desempenhando um importante papel na consolidação do direito a uma alimentação adequada para a população. As raízes do problema da fome e da má nutrição estão, prioritariamente, na falta de acesso à alimentação disponível, decorrente de um sistema econômico e social em que a pobreza atinge grande parte da população mundial. Como direito, a alimentação adequada dar-se-á quando toda a sociedade tiver acesso aos nutrientes indispensáveis para uma vida saudável.

"No dia em que a fome for erradicada da Terra, haverá uma explosão espiritual como o mundo nunca viu." Garcia Lorca (1898-1936)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANDH Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, DF, 2013.

ALMEIDA,D. L. **Alimentação Adequada como Direito Fundamental: Desafios para garantir a efetivação.** Revista Internacional de Direito e Cidadania/Instituto Estudos Direito e Cidadania-v.5, n°14, Outubro 2012.

APPIO,E. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARCELOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos princípios: o princípio da dignidade da pessoa humana**, 2008, p. 67-70.

BEURLEN, A. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**, 31ª. Edição, 2016.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988.

BRASIL. ABRANDH, **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Unidade I: O SAN e o DHAA**, Brasília, 2013.

BRASIL, **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no – um retrato multidimensional.**

BRASIL, Lei n° 11.346 de 15 de setembro de 2009. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN**.

BRASIL. **Lei nº 11346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISA com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá ouras procedências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 14. jun. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado. Emenda Constitucional 064/2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 47/2003.**

BURITY, V., VALENTE F. *et al***. Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF. ABRANDH, 2010, 204p.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.L. Segurança Alimentar e Nutricional(SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada(DHAA). In: BURITY, Valéria, et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010, p.10 – 32.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** IPEA, Brasília, 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CARNEIRO, H. **Comida e sociedade**: uma história da alimentação. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 24.

CARVALHO, O. F. de. **Segurança Jurídica e eficácia dos direitos sociais fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2011

CASTRO, J. de. **Geografia da fome – o dilema brasileiro: o pão ou aço**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COMPLAK, K. Cinco teses sobre a dignidade da pessoa humana como conceito jurídico, **Revista da ESMEC** *21*:107, 2008, p. 117.

COHN, A. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil: Planejamento e Políticas Públicas**. Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica, 1995, 6(12), pp. 1-16.

COMITÉ NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS. **La nutrición: los lazos entre alimentación, salud y dasarrolo.** Washington D.C. 1992. [Documento preparado para la Teleconferencia del Dia Mundial de la Alimentación, 16 de octubre de 1992].

COMPARATO. F.K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10a. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONSEA. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** In: CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004, Olinda, PE, Textos de referencias. Brasília, 2004. 80p.

_____. Lei n° 11.346/2006.

CONTI, I. L. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. Passo Fundo:

IFIBE, 2009

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
DIMOULIS, D.; LUNARDI, S. **Curso de Processo Constitucional: controle de Constitucionalidade e remédios constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 9.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 18 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION; **Alimentação para todos**. Roma, 1996.

FAO - FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION **State of Food Insecurity in the World: Measuring different dimensions of food insecurity**, 2013.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GUERRA, S. **Direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD/IBGE) 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 04 Nov. 2012.

IZIDORO, F.A. **Direito Humanos e o Direito à Alimentação.** Jurisprudência e Concursos, 2013. Disponível em: htttp://www.jurisprudenciaeconcursos.com.br/espaço/direitos-humanos-e-o-direito-a-alimentacao.

LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 15 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA JUNIOR, J.B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

MACEDO, D. C. de *et al*. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Revista simbiologias, v. 12, n. 1, 2009.

MAGALHAES, R.; BODSTEIN, R. **Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados.** Ciência e Saúde Coletiva, 14 (3):861-868, 2009.

MALUF, R.S. **Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação.** CERESAN, Relatórios Técnicos, 2006.

MELLO, C.A.B. de. **Curso de Direito Administrativo**, 32ª edição, 2015.

MENEZES, F. **Segurança alimentar: um conceito em disputa e construção**. Rio de Janeiro, IBASE, 2001.

MONNERAT, G.L.; SENNA, M.C.M.;SCHOTTZ,V.; MAGALHAES, R.; BURLANDY, L. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Ciência e Saúde Coletiva, 12(6):1453-1462, 2007.

MONTAL, Z.M.C.; GAMBA, J.C.M. O Direito Humano à Alimentação Adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, vol. 12, n.º 95, out/jan, 2009/2010.

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

NUNES, E. A. **O significado do Restaurante Popular de Maracanaú como Equipamento Público de Alimentação e Nutrição para as suas usuárias**. Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, 2011.

ONU (Organização das Nações Unidas), **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. adotada e proclamada pela Assembleia geral da Organização das Nações Unidas na sua resolução n. 217 A (III), de 10 de Dezembro de 1948, art. 25.1.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO, 2010.

ORNELLAS, L.H. **Alimentação através dos tempos**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2003, p. 11.

PESSANHA, L.D.R. **A experiência brasileira em políticas públicas para garantir o direito ao alimento.** Rio de Janeiro, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa,2002.

PIOVESAN, F.; CONTI, I. L. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2007.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.

PEREIRA, J.R.G.; STEINMETZ, W. **Direitos fundamentais e interpretação constitucional: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios** (p. 416) e **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais,** 2004, p. 105.

PIDESC, **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (1966).

RESENDE, Vera Lúcia Pereira. **Os direitos sociais como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988**. 2006. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Fieo, Osasco, 2006.

ROCHA, N. C., LEÃO, M.. **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional.** Brasília: ABRANDHI, 2013. Disponível em: http://www.nutricao.ufsc.br/files/2013/11/ApostilaABRANDHModulo1.pdf. Acesso em: 14 jun. 2016.

TORRES, R.L. A Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 3.

SARLET, I.W. **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, J.A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 146.

SILVA, M.O.S. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. Ciência e Saúde Coletiva, 12(6):1429-1439, 2007.

_____. O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e no Piauí. Resenha. **Revista de Políticas Públicas**, 13(2):241-243, 2009.

SIQUEIRA, R.L. de, *et al*. **Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano a Alimentação Adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar.** Ciênc. saúde coletiva [online]. 2014,vol.19,n.1.

TORRES, R.L.**. Os direitos humanos e a tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 133

VALENTE, F.L.S.; FRANCESCHINI T.; BURITY, V. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada.** ABRANDH – FAO. Brasília, 2007.
VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o Direito à Alimentação Adequada. In: _____ (Org.). **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. p.37-70, p. 38.

VAZ, J.E.P. **O Direito Social a Alimentação.** Artigonal, agosto de 2012.

VIGNA, Edélcio. **Direito Humano à Alimentação Adequada e o Orçamento Público**. *In*: PIOVESAN, *Ibidem*, p. 143

WALDRON, J. Sobre a dimensão moral e jurídica da dignidade, **Working Paper** n. 09-50, September 2009, p. 1.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento crítico.** São Paulo: Acadêmica, 1995.

www.lex.com.br, acesso em 20 de Março de 2017.

www.MJ.gov.br/defensoria.