

RBDGP
REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO E GESTÃO PÚBLICA
- ARTIGO DE REVISÃO -

*Direito à alimentação adequada: aspectos históricos,
definição e fundamentalidade*

Mayllanne Medeiros de Araújo

Bacharela em Direito pela UFCG, pós-graduanda em Direito Previdenciário,
pelo Complexo Educacional Damásio de Jesus

Email: mayllanne.adv@gmail.com

Jarlan Ferreira Diniz

Bacharel em Direito pela UFCG, especialista em Direito Constitucional pela
Universidade Anhanguera - UNIDERP/Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes

Email: jarlanpatos@hotmail.com

Resumo: O trabalho aborda numa visão histórico-constitucional a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada. Num breve relato histórico, demonstra-se a intensa relação entre tal direito e os Direitos Humanos, na luta pelo seu reconhecimento e efetivação. A história dos direitos humanos tem raízes na antiguidade e ganha força com os progressos da sociedade. Os momentos mais significantes ocorreram na Inglaterra com o surgimento da Carta Magna (1215-1225), da *Petition of Rights* (1628), dentre outros estatutos, e o *Bill of Rights* (1688). A partir destes institutos que restringiam o poder do Estado pela Lei, ocorreram grandes evoluções que culminaram na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 1945, com o objetivo de defender o direito à alimentação adequada e promover políticas para erradicação da fome, seguida da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU, em 1948. Desde então, o Direito Humano à Alimentação Adequada vem ganhando força no cenário nacional e mundial. Devido à Emenda Constitucional nº 64, publicada em 04 de fevereiro de 2010, o direito à alimentação entrou no rol de garantias do art. 6º da Constituição Federal de 1988, ganhando em exigibilidade, controle e obrigatoriedade. Uma vez garantido pela Constituição, o direito à alimentação adquire caráter prioritário e imediato, características pertinentes aos demais direitos sociais elencados também no mencionado artigo. Todos esses direitos individuais são obrigações atribuídas particularmente ao Estado, juntamente com a sociedade no papel de corresponsável. O que se questiona agora é a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Palavras-chave: Direito à alimentação. Direitos Humanos. Obrigatoriedade. Efetivação

Right to adequate food: historical aspects, definition and fundamentality

Abstract: This paper addresses a historical- constitutional realization of the Human Right to Adequate Food. In a brief historical account demonstrates the intense relationship between this law and human rights, the struggle for recognition and enforcement. The history of human rights has roots in antiquity and gains strength with the progress of society. The most significant moments occurred in England with the rise of the Magna Cart (1215-1225), the Petition of Rights (1628), among other statutes, and the Bill of Rights (1688). From these institutes restricting state power by the Act, there were major developments that culminated in the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) in 1945, with the aim of defending the right to adequate food and promote policies to eradicate hunger, then the Universal Declaration of Human Rights, promulgated by the UN in 1948. Since then, the Human Right to Adequate Food has been gaining strength in the national and global. Due to Constitutional Amendment No. 64, published on February 4, 2010, the right to food has entered the list of guarantees of Art. 6 of the Constitution of 1988, winning in enforceability, control and enforcement. Once secured by the Constitution, the right to food acquires a priority and immediate, relevant characteristics to other social rights also listed in that article. All these individual rights are assigned particular duties to the state, along with the company in the role of co-responsibility. What is questioned is now the realization of the Human Right to Adequate Food.

Keywords: Right to food. Human Rights. Obligation. Effective

1 Introdução

humano adicionado à civilização foi pautada pela busca incessante de melhores condições de vida e de

idealização do direito à vida, à liberdade, à convivência harmoniosa e feliz na sociedade, e essa busca rumo aos direitos humanos permanece até os dias atuais, mesmo depois de tantos avanços legalmente conquistados.

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

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

2 Revisão de Literatura

2.1 Direito à Alimentação: Breve relato histórico

Para entender e defender o Direito à Alimentação faz-se necessário conhecer a história da conquista dos Direitos Humanos, identificando o contexto político, econômico e até territorial onde se iniciou a valorização do ser humano como indivíduo social, passível não só de deveres, mas também de direitos.

O início dessa história nos remete a Antiguidade, período em que apesar da supremacia total dos governantes sobre o povo e da falta de limitação do poder estatal, podem-se observar sinais de reconhecimento dos direitos do homem por mais improvável que isso pareça. Por exemplo, o Código de Hamurabi (1690 a.C.) com toda sua rigidez, já apresentava indícios de codificação dos direitos humanos tais como o direito à vida, à propriedade, à honra, à família. Posteriormente, de forma mais ordenada, mesmo ainda distante do prestígio e significância atual, foi criada em Roma, a Lei das Doze Tábuas, que reconheceu e consagrou em seus escritos à proteção dos direitos do cidadão (LOPES, 2001).

Continuando na linha do tempo, logo depois temos o Cristianismo, que trouxe a ideia de que todos são criados à imagem e semelhança de Deus. Contudo, esse pensamento cristão não foi suficiente para amenizar os tempos de exploração e tirania que se sucederam durante o período do Feudalismo, com sua forte concentração de terras e escravidão, seguida pelo Absolutismo, durante a Idade Moderna, onde o rei era a lei (PIOVESAN; CONTI, 2007).

É somente a partir do século XVII que puderam notar restrições do poder do Estado pela lei, quando na Inglaterra surgiu a Carta Magna (1215-1225), a *Petition of Rights* (1628), dentre outros estatutos, e o *Bill of Rights* (1688) que submetia a monarquia à soberania popular (PIOVESAN; CONTI, 2007).

Para marcar a ruptura com o Antigo Regime e abrir portas para a República, é instituída a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, durante a Revolução Francesa, em 1789, que influenciou toda uma nação e as civilizações posteriores (LOPES, 2001).

Segundo teoriza Bobbio (2004), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão fez brotar os primeiros indícios de concretude e fundamento em relação aos direitos humanos, que até então eram vistos, como um direito natural, e não como um direito de fato. No entanto, a Declaração expressa em seu texto o “*consensus omnium gentium*”, como prova intersubjetiva, o consenso de todas

as gentes, que marca o início de uma nova fase na busca pelos direitos humanos.

No século XX, a temática dos direitos fundamentais ganha ainda mais força com a promulgação da Constituição do México, em 1917, aferindo aos direitos trabalhistas o *status* de direito fundamental. Logo em seguida, em 1919, a Alemanha embasada na dignidade humana, promulga sua Constituição protegendo os direitos sociais (PIOVESAN, 2007).

Em 1948, por consequência dos desastres deixados pelas Guerras Mundiais, a Assembleia Geral das Nações Unidas, elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela ONU. Essa codificação impõe-se a nível internacional, dando aos direitos humanos, antes abordados, um maior reconhecimento e agregando-lhes caráter de obrigatoriedade. Diferentemente da Declaração oriunda da Revolução Francesa, que realmente positivou direitos do cidadão, mas que tinham validade apenas no âmbito dos Estados que os reconheciam (PIOVESAN; CONTI, 2007).

Nesse contexto de universalização dos direitos humanos, eis que surge o direito à alimentação. Em 1945, ano que marcou o fim da Segunda Guerra Mundial, foi inaugurada a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) com o objetivo de defender o direito à alimentação adequada e promover políticas para erradicação da fome (LOPES, 2001).

Seguindo com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada pela ONU em 1948, que positivou questões sociais, econômicas e culturais, unindo os povos na busca pela dignidade da pessoa humana e todos os princípios e direitos inerentes, incluindo a exigibilidade do direito à alimentação, como expressa em seu artigo 25: “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]” (ONU, 2002).

2.2 Definição do Direito à Alimentação Adequada

O direito à alimentação adequada é direito fundamental do ser humano que complementa o princípio da dignidade da pessoa humana e, assim como este, é indispensável à realização dos demais direitos sociais consagrados pela Constituição Federal e consiste no acesso de todos “[...] aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, sua religião e de sua origem étnica.” (VALENTE, 2002, p. 38).

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

[...] realiza-se quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretada num sentido

estrito ou restritivo, que o equacione em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva [...] (ONU, 1999).

O reconhecimento do termo “Segurança Alimentar” foi introduzido no Brasil na década de 90, influenciado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e visa o combate à fome e a implantação de políticas alimentares. Nas últimas décadas é possível verificar as modificações sofridas, no que diz respeito ao conceito de segurança alimentar, visto que, “anteriormente, era limitado ao abastecimento, na quantidade apropriada, e foi ampliado, incorporando também o acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, as questões relativas à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico” (PNAN, 2003, p.11).

Em meados da década de 50, a segurança alimentar enfatizava apenas a produção/disponibilidade (plantação, colheita e armazenamento) do alimento, assegurando que não iria faltar. No entanto, a partir da década de 80 adicionou-se o termo nutricional, apresentado agora como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), abarcando a qualidade nutricional dos alimentos para garantir o bem-estar e a saúde a todas as pessoas, para então promover um desenvolvimento social mais igualitário e justo, extinguindo doenças e mortes causadas pela fome e má nutrição.

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao **acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente**, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (LOSAN, art. 3º, 2006, grifo nosso).

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

Os direitos fundamentais, conforme Lopes (2001, p. 37), “são princípios jurídicos e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal”.

O fundamento material desse direito provém do seu caráter imprescindível à concretude do princípio da dignidade da pessoa humana, de modo que, uma das realidades necessárias para a efetivação deste princípio, é que todos tenham acesso a uma alimentação regular e de boa qualidade, sendo garantia de subsistência mínima.

2.3 Alteração da Emenda Constitucional nº 64/10

Quanto à fundamentalidade formal do direito à alimentação adequada, esta ganhou força com a sua inclusão no rol de direitos sociais garantidos pela Constituição, inicialmente originado da Proposta de

Emenda à Constituição nº 47, de 2003, do Senado Federal, que altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. E da Proposta de Emenda à Constituição nº 64, de 2007, do Deputado Nazareno Fonteles, que dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, acrescentando a Alimentação e a Comunicação como um direito social, a respeito da qual a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciou acerca da admissibilidade da matéria, com parecer favorável, no dia 2 de outubro de 2007.

Por fim, em 04 de fevereiro de 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64/2010, que traz em seu texto a alteração feita ao art. 6º da Constituição Federal, que passa a vigorar 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.” (EC nº 64/2010, grifo nosso).

Mas afinal, o que representa a constitucionalização do direito à alimentação adequada?

O direito à alimentação adequada como direito social constitucional ganha em exigibilidade e controle, “a ele foi reconhecida uma efetiva força jurídica e não apenas moral, simbólica ou política. E mais, a força jurídica é potencializada por se tratar de norma de hierarquia superior. A eles foi reconhecida uma aplicação direta e imediata [...]” (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 114).

Esse caráter imediato é defeso no art. 5º, § 1º da CF/88, impetrando maior consolidação e submetendo o Estado à sua prestação. Os direitos sociais são inerentes à pessoa humana e requer a participação efetiva do Estado, como instrumento garantidor.

Na concepção de Piovesan e Conti (2007), o direito social funciona como um direito de crédito, onde o cidadão atua como titular do direito líquido e certo, titular podendo diante da necessidade, exigir sua prestação por parte do obrigado, isto é, do Estado.

Outros artigos na Constituição Federal de 1988 versam sobre o direito à alimentação como no art. 7º: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia alimentação [...]”.

E no art. 200: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano”.

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

No entanto, é necessário ter em mente que os gastos públicos devem prioritariamente afiançar o

“mínimo existencial” para depois investir nos demais planos traçados pelo Governo, conseqüentemente a “reserva do possível” não mais inviabilizará a efetivação dos direitos humanos.

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

3 Considerações Finais

Diante do que foi observado, é certo afirmar que muito avançamos na teoria, isto é, na publicação de ordenamentos que asseguram a acessibilidade a alimentos de qualidade, em consonância com o direito à alimentação adequada. Todavia, essas normas, princípios e diretrizes escritas vão de encontro com uma situação muito diversa na prática.

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

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

A discrepância entre a letra da lei e o cotidiano de muitos brasileiros pode ser vista numa simples caminhada pelas ruas da cidade ou nos noticiários da televisão. Os alimentos não chegam às escolas, nem tampouco às casas daqueles que são beneficiados por “n” programas públicos de cunho social, que visam à erradicação da fome.

Conclui-se, portanto, que ainda há muito a ser feito no sentido de efetivar o direito à alimentação adequada. É preciso uma mudança nessa cultura inerte, que vê o retrato da miséria em suas calçadas e nada faz.

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

4 Referências

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade mecum acadêmico de direito**. 15 ed. São Paulo, Rideel, 2012.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 64**: Altera o art. 6º da Constituição, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 05 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emenda/s/emc/emc64.htm> Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan. Diário Oficial da União, 18 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/losan.htm>> Acesso em: 24 set. 2013.

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

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

ONU. Organização das Nações Unidas. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto **Comissariado de Direitos Humanos/ONU-1999**. Comentário geral nº 12. Disponível in: <http://www.planalto.gov.br/consea/Static/documentos/Eventos/IIIConferencia/COMENT%20CIRIO%20GERAL%2012revfinal1.pdf> > Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (2002). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso: 01 out. de 2013.

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

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

Artigo submetido em 13/01/2013
Aprovado em 05/02/2013