

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

*Exigibilidade e eficácia do direito à alimentação adequada*

*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 presente trabalho estuda o Direito à alimentação adequada, voltado para todo e qualquer cidadão, garantido na Constituição e em diversas outras formas de legislação infra, Convenções e Pactos Internacionais. O principal problema que norteia tal tema diz respeito à sua exigibilidade e consequente efetivação. No transcorrer do presente estudo se podem notar diversas formas de exigibilidade que podem ser acionadas diretamente pela sociedade e a importância desta participação ativa. Outro ponto discutido é em relação ao dever do Estado, como máquina do poder, em respeitar, proteger, promover e prover o direito à alimentação adequada, de forma, que chegue a todo cidadão dotado de direitos e deveres. A forma mais eficaz para essa efetivação está na organização e elaboração de Políticas públicas voltadas a concretização do direito aqui elencado. Para tanto, faz-se uso do orçamento, direcionando a aplicação do dinheiro público para os setores que realmente necessitam de melhoramentos, acobertando as camadas humildes e diretamente atingidas pela fome e pela má distribuição de rendas.

Palavras-chave: Direito à alimentação. Exigibilidade. Dever do Estado.

*Enforceability and effectiveness of the right to adequate food*

**Abstract:** This paper studies the Right to adequate food, facing every citizen, guaranteed in the Constitution and various other forms of infrastructure legislation, the International Covenants and Conventions. The main problem that guides such issue relates to its collection and subsequent execution. In the course of this study may notice various forms of liability that can be driven directly by the company and the importance of active participation. Another point is discussed in relation to the duty of the State, as a machine of power, respect, protect, promote and provide the right to adequate food, so that reaches every citizen endowed with rights and duties. The most effective way for this is effective in organization and elaboration of public policies aimed at realizing the right part listed here. For this, use is made of the budget, directing the application of public money to those sectors that really need improvement, covering up the layers humble and directly affected by hunger and poor income distribution.

**Keywords:** Right to food. Enforceability. State duty.

**1 Introdução**

A violação do Direito humano à alimentação adequada é marcada pelo descaso político e irregularidades com o erário público, requerendo

ações urgentes nos níveis municipal, estadual e federal, de modo a garantir a exigibilidade dos Direitos Humanos, aproximando a letra da lei da realidade cotidiana.

A palavra **exigibilidade** provém do termo espanhol *exigibilidad* que significa “a possibilidade de exigir Direitos Humanos perante qualquer órgão público” (BURITY, 2010, p. 29) e que inclui também a prevenção às possíveis violações a esses direitos ou reparação.

O processo de efetivação do DHAA começa, portanto, do direito de exigir o cumprimento do que é acordado nos tratados e convenções, e essa exigibilidade deve emanar dos seus beneficiários.

Para que o DHAA se realize, é necessário inicialmente que a população seja conhecedora dos seus direitos, assim como, saber o que fazer e como fazer para exigir que lhe seja garantido por lei, sendo relevante que existam procedimentos acessíveis que viabilizem a cobrança, caso contrário, a superação das violações dos direitos humanos ficará cada vez mais inalcançável. É precípua também que os garantidores dos direitos conheçam sua obrigação e não se abstenham dessa competência.

## 2 Revisão de Literatura

### 2.1 Base legal da exigibilidade

O fundamento legal da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada encontra respaldo nas Declarações e Tratados Internacionais que versam sobre o tema, que são ratificados por diversos Estados, inclusive pelo Brasil, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Cúpula Mundial da Alimentação, no Comentário Geral 12.

No Brasil, a exigibilidade ganha força legal com a Constituição Federal de 1988, a denominada Constituição Cidadã, que consolidou vários mecanismos de exigibilidade dos direitos humanos – o mandado de segurança coletivo, o habeas data, o mandado de injunção e a ação civil pública, que representou um grande avanço na defesa de violações.

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

A Losan (Lei 11.346/2006) surgiu como reforço jurídico na mobilização para o combate à fome. Essa lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, por meio do qual os governos das cidades, estados, o governo federal e a sociedade vão formular políticas públicas e ações para garantir o direito à alimentação. Esse programa

foi ratificado com o ingresso do direito à alimentação no rol da Constituição Federal, em fevereiro de 2010, através da Emenda 64/10.

A Losan em seu art. 2º relaciona a alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional com a dignidade da pessoa humana. Já o § 2º do referente artigo reafirma como dever do Estado a garantia da efetividade deste direito, com a obrigatoriedade de fiscalizar a realização do direito humano à alimentação adequada, como também propiciar meios para sua exigibilidade.

A Lei estabelece ainda estratégias para as políticas nacionais de segurança alimentar, quando em seu art. 4º determina o aperfeiçoamento na disponibilidade dos alimentos, promoção de saúde e nutrição da população mais vulnerável, até implementação de políticas de produção, comercialização e consumo de alimentos.

O controle do cidadão rumo à exigibilidade e concretização do DHAA deve ser amplo e concreto. Outros mecanismos que existem precisam ser aperfeiçoados para se atingir tal objetivo, entre eles estão aqueles de participação direta ou indireta dos cidadãos, tais como: a iniciativa popular, o orçamento participativo, o referendo e, principalmente, os conselhos de direitos.

Os meios de exigibilidade podem ocorrer de várias maneiras: Pela via administrativa pode-se fazer uso do direito de petição, que segundo Burity (2010) é o meio pelo qual todo interessado pode invocar a atenção do Poder Público quando existir uma lesão ou ameaça a qualquer direito.

Por exemplo, a alimentação escolar é um direito garantido constitucionalmente a todo aluno, durante o período escolar, sendo responsável por 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos (Resolução nº 38/2009 do FNDE). Caso haja alguma restrição a esse direito, o aluno, o pai ou o responsável poderá denunciar o fato na própria escola, que deverá tomar as providências cabíveis.

A exigibilidade política é quando se exige junto ao Poder Executivo, através da gestão das políticas públicas e junto ao Poder Legislativo, que tem a obrigação de acompanhar a realização dessas políticas e fiscalizar a questão orçamentária. Portanto, na via política há a possibilidade de intervir nas decisões políticas e na elaboração de normas garantidoras e eficazes quanto aos Direitos Humanos.

Por exemplo, no caso apresentado de violação quanto ao direito à alimentação escolar, a denúncia seja feita perante a Secretaria de Educação ou ao próprio Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Temos ainda a exigibilidade quase-judicial que ocorre perante o Ministério Público, que quando acionado pela população, pode utilizar de meios

quase-judiciais para analisar as violações, por exemplo, o Inquérito Civil, que consiste no procedimento investigatório em defesa de direitos difusos ou coletivos. Ou ainda fazer uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), realizando um acordo entre o Ministério Público e o órgão que está causando algum prejuízo a alguém, estipulando um compromisso para este ajustar-se em conformidade com a lei, dentro de um prazo determinado.

Por último, existe a exigibilidade judicial que é a mais conhecida por parte da população, esta ocorre quando mediante lesão ou ameaça a algum direito, provoca-se o Poder Judiciário, por meio de advogado particular ou defensor público para agir diante do caso concreto. Como exemplo, temos as Ações Cíveis Públicas, instrumento de exigibilidade garantidor de direitos difusos e coletivos.

## 2.2 Responsabilidade do estado: respeitar, proteger, promover e prover

Com a constitucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada, através da Emenda Constitucional nº 64/2010, determinou-se o titular do direito, que é toda e qualquer pessoa – homem, mulher, criança, idoso, negro, pardo, indígena – como direito humano que é. Em contrapartida, constituiu-se o promotor/garantidor de tal direito, que em regra, no âmbito legislativo, em última instância, é sempre o Estado.

O Estado é a máquina do poder, tendo sob seu domínio o controle das finanças públicas em todos os níveis da federação, bem como o controle da força coercitiva por meio da polícia e do exército.

Para entender melhor a efetivação das obrigações por parte do Estado, utiliza-se vários níveis de obrigação apresentados no Guia para análise de políticas e programas públicos de segurança alimentar e nutricional sob a perspectiva dos direitos humanos (CONSEA, 2009):

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

**prover** – o Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo. (VALENTE; BURITY; FRANCESCHINI, 2009, grifo nosso)

Segundo Valente (2002), o Estado ao desempenhar sua obrigação de respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada deve, ao desenvolver as políticas públicas, articulá-las com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, buscando adequação e eficácia.

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

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

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

Com os fundamentos nos dispositivos supracitados, Leivas expõe de maneira conclusiva que uma vez existindo o direito à alimentação há a responsabilidade do Estado em garantir a qualidade da alimentação a ser consumida, atrelada ao princípio da segurança alimentar, além de resguardar o direito de exigir da população.

Há, portanto, um direito fundamental à alimentação que deve ser realizada pelo Estado por meio de medidas adequadas e necessárias. Em caso de ausência ou ineficácia destas medidas, surgem direitos subjetivos públicos à alimentação a serem veiculados, preferencialmente, por meio de ações judiciais coletivas com vista a resguardar a universalidade e uma proteção igualitária a todas as pessoas necessitadas. (LEIVAS, in PIOVESAN; CONTI, 2007, p. p.91-92)

Nesse contexto, o governo e seus agentes públicos, desempenhando o papel de gestor da sociedade e, assim sendo, responsáveis por políticas e programas públicos, têm a obrigação de planejar e

implementar ações a partir dos princípios, diretrizes e dimensões dos direitos à alimentação adequada a todo ser humano.

### 2.3 Políticas e orçamento públicos em função do direito humano à alimentação adequada

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

Políticas públicas, segundo Dias (2007), consistem num conjunto de regras que tem por objetivo alcançar os interesses da comunidade, em geral, busca uma melhoria em algum âmbito da comunidade seja ele econômico, social ou político. Nesse conceito, O Estado, na posição de gerenciador e representante da comunidade, aparece como autoridade capaz de produzir tais estratégias ou projetos.

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

O orçamento público é regido por uma série de normativos, que vão desde disposições constitucionais (arts. 165-169); leis, por exemplo, a Lei 4.320/64, que estatui normas para elaboração e controle orçamentário; normas processuais, como a Resolução nº 01-2006 e a Resolução nº 01-2002; e demais normas, como o Decreto nº 93.872, que versa sobre o Tesouro Nacional; incluindo ainda, as próprias Leis Orçamentárias.

No Brasil foi adotado o Orçamento-Programa, desde 1964, com a promulgação da Lei 4.320, que representa o “instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidas” (CREPALDI, S.; CREPALDI, G. 2009, p. 32-33).

Essa forma de orçamento por meio de “gestor de programas” permite uma visão mais social dos recursos financeiros, que foca não apenas na forma

utilizada para elaboração, mas preocupa-se, pelo menos em tese, como o objetivo a ser alcançado e com o público-alvo.

De acordo com nossa Constituição (arts. 165 a 169), o sistema orçamentário brasileiro está centrado em três leis, são elas: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei orçamentária Anual (LOA).

Para explicar essas três modalidades que são de grande importância nos processos de planejamento e implementação do orçamento público, faz-se uso das palavras de Silvio Aparecido Crepaldi e Guilherme Simões Crepaldi (2009, p. 42-48).

Consoante entendimento destes autores, o Plano Plurianual – PPA (art. 165, § 1º da CF/88) é um instrumento de planejamento de amplo alcance, cuja finalidade é estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. Atualmente sua vigência é de quatro anos. Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (art. 165, § 2º da CF/88) é um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA. Compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal pelo prazo de 1 (um) ano, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da LOA. Representa a concretização do Plano Plurianual.

A Lei de Orçamento Anual – LOA (art. 165, § 5º da CF/88) é a peça que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo para um ano. Discrimina a receita estimada e a despesa fixada, mantendo compatibilidade com o PPA e com a LDO. Esta Lei contém três orçamentos: orçamento fiscal, orçamento de investimentos e orçamento da seguridade social.

O orçamento específico para a alimentação apresenta-se como um caminho para ampliar o número de pessoas atendidas pelos programas, sem, contudo, desvirtuar o objetivo desses recursos, nem discriminar os beneficiários, que estão a receber um direito garantido por lei e não um favor ou uma esmola.

### 3 considerações finais

É impossível avaliar o direito à alimentação de forma restrita, que limite a exigibilidade de tal direito a uma mera regalia de um prato de comida ou a programas assistencialistas e discriminatórios, que mais parecem um favor prestado por parte do Estado. O direito deve ser maximizado quando as

ações públicas forem vistas sob o olhar de cumprimento de garantias e direitos inerentes ao ser humano, tanto pelo garantidor – autoridade pública – como pelos titulares de direito ou beneficiários diretos.

Este é o grande desafio de toda lei: conseguir tirar as intenções e princípios do papel e fazer com que eles sejam uma realidade no dia-a-dia daqueles que têm sede e fome reais.

Nessa luta intensa de efetivação dos direitos a população tem papel de grande destaque, seja invocando o Poder Público face à uma lesão ou ameaça a qualquer direito, ou ainda, junto ao Poder Executivo, através da gestão das políticas públicas e junto ao Poder Legislativo, que tem a obrigação de acompanhar a realização dessas políticas e fiscalizar a questão orçamentária. E por último tem ainda a exigibilidade judicial, através, por exemplo, das Ações Cíveis Públicas, instrumento de exigibilidade garantidor de direitos difusos e coletivos.

No que diz respeito ao Estado, este deve fazer uso de políticas públicas voltadas para efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à alimentação adequada, tratada no presente estudo.

A elaboração de políticas públicas pode ser vista como função típica do Executivo e Legislativo, contudo, considera imprescindível a atuação do Judiciário nesse processo de formação, mesmo que seja uma “intervenção derivada”, pautada no controle das políticas.

No Brasil, o problema da fome, em sentido amplo, não versa diretamente na falta de elaboração de políticas públicas, nem tampouco na falta de respaldo legal do direito à alimentação. O problema está no financiamento desse direito, isto é, na precariedade da estrutura econômica do país, que não é adequada à nova roupagem dos direitos humanos e à obrigatoriedade de investimentos sociais.

Por vezes, quando se cultiva alguma ação de combate à fome, esta não consegue atingir as camadas mais empobrecidas, desvirtuando seu verdadeiro objetivo, só alcançando os pobres em casos de calamidade pública.

Pois bem, quando a dificuldade se distancia da falta de recursos nos cofres públicos, aproxima-se da má distribuição destes recursos, que deveria seguir os princípios da transparência e da descentralização, propiciando uma participação mais igualitária e concreta.

Destarte, diante de um programa de orçamentos com objetivo de melhorar a vida do brasileiro, precisa-se agora de ação. Ação para fazer funcionar, ação para lutar pela causa, ação para disponibilizar recursos e excitar uma política específica para segurança alimentar.

#### 4 Referências

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade mecum acadêmico de direito**. Coleção de leis Rideel. 12 ed. São Paulo, Rideel, 2010.

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/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm)> Acesso em: 05 set. 2013.

BURITY, Valéria. **A exigibilidade do DHAA**. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – Abrandh, 2010. Disponível em: <[http://www.fao.org/righttofood/publi10/BRAZIL\\_6\\_RelatorioFinaldoSeminar.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi10/BRAZIL_6_RelatorioFinaldoSeminar.pdf)> Acesso em: 04 set. 2013.

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

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

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

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

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

Artigo submetido em 11/08/2013  
Aprovado em 05/09/2013