

RVMD, Brasília, V. 10, nº1, p. 378-422, Jan-Jun, 2016

**A EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO***

**THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO FOOD ADEQUATE IN
BRAZILIAN LEGAL ORDINANCE**

*Ricardo Maurício Freire Soares***

*Bruno Ricardo dos Santos Passos****

RESUMO:

Tecendo uma análise crítica sobre o Direito à Alimentação Adequada na ordem jurídica brasileira, sob as mais variadas perspectivas, tendo a Segurança Alimentar e Nutricional como seu pilar fundamental, o presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre sua construção histórica e sua aplicabilidade ao ordenamento jurídico brasileiro. Traça um paralelo entre a garantia positivada e os obstáculos enfrentados à plena satisfação do direito, bem como evidencia o contexto da insegurança alimentar no Brasil, onde a fome e a pobreza são fatores determinantes. Discute as políticas públicas enquanto instrumentos de exigibilidade, a ponderação orçamentária e a participação da sociedade civil como manifestação fundamental à sua garantia.

Palavras-Chave: Direito à Alimentação Adequada, Segurança Alimentar e Nutricional, Efetividade.

ABSTRACT:

Weaving a critical analysis on the Right to Adequate Food in the Brazilian legal system, under the most varied perspectives, and the Food and Nutrition Security as its cornerstone, this paper aims to discuss its historical building and its

* Artigo recebido em: 16/06/2016.

Artigo aceito em: 30/06/2016.

** Prof. Dr. Ricardo Maurício Freire Soares - Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito (Especialização/Mestrado/Doutorado) da Universidade Federal da Bahia. Professor e Coordenador do Núcleo de Estudos Fundamentais da Faculdade Baiana de Direito. Professor do Curso Juspodivm e da Rede Telepresencial LFG. Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB-Ba. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto dos Advogados da Bahia. **E-mail: ric.mauricio@ig.com.br**

*** Advogado e Professor Universitário. Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Pós-Graduado em Direito pela Escola dos Magistrados da Bahia/UFBa. **E-mail: brspassos@gmail.com**

applicability to the Brazilian legal system. Draws a parallel between the positively valued collateral and obstacles facing the full satisfaction of the law, as evidenced by the context of food insecurity in Brazil, where hunger and poverty are determining factors. Discusses public policies as liability instruments, the budget balance and the participation of civil society as a key demonstration of its security. **Keywords:** Right to Adequate Food, Food Security and Nutrition, Effectiveness.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO MARCO AXIOLÓGICO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO
3. O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS
4. O DIREITO ÀS PRESTAÇÕES POSITIVAS E NEGATIVAS DO ESTADO
5. A EMERGÊNCIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NA CONJUNTURA INTERNACIONAL E SUA INCORPORAÇÃO AO ORDENAMENTO BRASILEIRO
6. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO UMA DIRETRIZ FUNDAMENTAL PARA O FOMENTO DO DHAA
7. A PROBLEMÁTICA DA EFETIVIDADE E DA JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS
9. REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Diante de um cenário mundial extremamente preocupante no que tange às violações à dignidade do homem e aos direitos humanos, que se acentuaram no século XX, sobretudo em decorrência das duas grandes guerras mundiais, surge a necessidade de melhor garantir e uniformizar tais valores e direitos como uma diretriz e um referencial ético de orientação a toda a ordem internacional.

Diante do fracasso na anterior Liga das Nações, emerge então a Organização das Nações Unidas (ONU) e, logo em seguida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que erigiu a dignidade da pessoa humana como um objetivo a ser alcançado em escala global, bem como elencou o rol primário dos direitos humanos fundamentais a serem protegidos em escala global e, no seu art. 25, assegurou o Direito à Alimentação como um pressuposto do Direito à Vida, à Saúde e ao bem-estar social.

No Brasil, em completa harmonia com os preceitos defendidos pela ordem jurídica internacional, entra em vigor a Constituição Federal de 1988 (CF/88), como uma resposta do processo de redemocratização política proveniente do fim da ditadura militar. Consolida os direitos fundamentais do indivíduo, dentre eles a vida e a saúde, orientando a atuação estatal à sua proteção, tendo a dignidade humana como um fundamento basilar a ser alcançado.

No entanto, parece haver um grande abismo que separa a mera positivação de um direito fundamental e o seu pleno exercício. Em que pese as obrigações estatais estarem evidenciadas, são muitos os obstáculos à sua materialização. A proteção expressa dos direitos fundamentais e sociais na ordem constitucional brasileira provocou o inevitável crescimento das tarefas Estatais, sobretudo no reconhecimento e na garantia destes direitos, exigindo a atuação através de ações estatais positivas materializadas pelas políticas públicas.

Os direitos são o produto de um processo de conquista social em resposta a um cenário de violação. E neste contexto, o surgimento do Direito à Alimentação Adequada é fruto da constatação de que a fome é um grave problema global, agravante das violações à dignidade humana, em que pese já restar comprovado que o nosso planeta possui o potencial necessário para erradicar a fome em definitivo. No entanto, ainda hoje, milhões de indivíduos ainda morrem em decorrência da fome e da desnutrição.

A partir deste contexto, propõe-se neste artigo tecer uma análise crítica sob o Direito à Alimentação Adequada na ordem jurídica brasileira, à luz da Constituição Federal de 1988, evidenciando alguns dos mais relevantes obstáculos enfrentados à efetivação deste Direito.

Neste sentido, o presente trabalho está subdividido em seis partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira se evidencia a importância do princípio da dignidade da pessoa humana e o seu contexto histórico. Na segunda parte se discute o surgimento dos direitos sociais jusfundamentais. Na terceira, será traçada uma reflexão acerca dos direitos à prestação positiva e negativa. Na quarta, se evidenciará o surgimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) do cenário internacional até a sua internalização ao direito brasileiro.

Em seguida, na quinta seção, será posta em discussão noções importantes sobre a Segurança Alimentar e Nutricional como uma diretriz fundamental para o fomento do Direito à Alimentação e, na sexta e última parte, buscaremos descrever noções importantes sobre a problemática acerca da efetividade e da justiciabilidade deste Direito.

2. A Dignidade da Pessoa Humana como Marco Axiológico do Sistema Constitucional Brasileiro

Uma das tendências mais marcantes do pensamento jurídico contemporâneo reside na convicção de que o fundamento do sistema jurídico não deve ser procurado na esfera metafísica do cosmos, da revelação religiosa ou da estrutura de uma razão humana universal. Tais argumentos jusnaturalistas, baseados na existência de supostos direitos naturais, revelam-se inadequados em face da constatação de que a ordem jurídica deve ser compreendida em sua dimensão empírica e, portanto, vinculada ao plano histórico-cultural da convivência humana. De outro lado, consolida-se o entendimento de que o fenômeno jurídico também não pode ser justificado pela manutenção de um conjunto meramente formal de regras jurídicas, apartadas do mundo dos fatos e valores, como sugere o idealismo típico das diversas doutrinas positivistas, que promovem o distanciamento social e o esvaziamento ético do Direito.

Diante dos limites do jusnaturalismo e do positivismo jurídico, a ciência jurídica atual vem buscando formular novas propostas de fundamentação e legitimação do Direito, de modo a permitir a compreensão de suas múltiplas dimensões – normativa, fática e valorativa – e a realização ordenada da justiça no âmbito das relações concretas. Esse novo momento de reflexão do conhecimento jurídico, intitulado de pós-positivismo jurídico – vem procurando reconstruir os laços privilegiados entre o Direito e a Moral, outrora abandonados, aproximando o fenômeno jurídico das exigências da realidade social.

Como expressão do pós-positivismo no Direito Constitucional, a doutrina vem utilizando as expressões “neoconstitucionalismo”, “constitucionalismo avançado” ou “constitucionalismo de direitos” para designar um novo modelo jurídico-político que representa o Estado Constitucional de Direito no mundo contemporâneo.

Para tanto, o neoconstitucionalismo pressupõe o reconhecimento de uma Teoria da Constituição substancialista, ancorada numa prévia ontologia cultural e que

se apresenta como uma inovação em face das posturas positivistas passadas e presentes, pois toda Constituição funda-se em valores que se exprimem em princípios constitucionais, como a liberdade, a igualdade, a fraternidade e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana, conferindo uma dimensão axiológica e teleológica ao constitucionalismo pós-moderno.

Com o neoconstitucionalismo, ocorre também o processo de normativização da Constituição, que deixa de ser considerado um diploma de valor meramente programático e superficial, passando a operar com uma normatividade jurídica de eficácia direta e imediata. Como bem salienta Dirley Cunha Júnior¹, a Constituição deixou de ser concebida como simples manifesto político para ser compreendida como um diploma composto de normas jurídicas fundamentais e supremas. Isto porque a Constituição, além de imperativa como toda norma jurídica, é particularmente suprema, ostentando posição de proeminência em face das demais normas, que a ela deverão se conformar quanto ao modo de elaboração (compatibilidade formal) e quanto à matéria (compatibilidade material).

Verifica-se que o movimento neoconstitucionalista, com a internalização dos valores consubstanciados pelos princípios jurídicos, revela-se favorável à ideia de uma aceitação moral do Direito, resultando na adoção de perspectivas interna e externa de compreensão do fenômeno jurídico. A legitimação do sistema jurídico passa pela busca de um equilíbrio entre os pontos de vista de crítica interna, cujo parâmetro é a Constituição, e de crítica externa, cujo parâmetro é o substrato axiológico da moralidade social.

¹ CUNHA JÚNIOR Dirley da. **Controle de constitucionalidade**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2006, p. 32.

Como salienta Maria Moraes², tais princípios jurídicos, extraídos da cultura, exprimem a consciência social, o ideal ético e, portanto, a noção de justiça presente na sociedade, figurando, portanto, como valores através dos quais aquela comunidade se organizou e se organiza. É nesse sentido que se deve entender o real e mais profundo significado, marcadamente axiológico, da chamada constitucionalização principiológica, através da qual a Constituição passa a representar o conjunto de valores sobre os quais se constrói, na atualidade, o pacto axiológico fundamental da convivência coletiva.

Com a valorização da principiologia constitucional pelo neoconstitucionalismo, torna-se a Carta Constitucional uma expressão viva e concreta do mundo dos fatos e valores, adquirindo uma inegável tessitura axiológica e teleológica. A principiologia de cada Lei Fundamental se converte, assim, no ponto de convergência da validade (dimensão normativa), da efetividade (dimensão fática) e, sobretudo, da legitimidade (dimensão valorativa) de um dado sistema jurídico, abrindo espaço para a constitucionalização do direito justo.

Decerto, dentre os diversos princípios ético-jurídicos que adquiriram status constitucional nas últimas décadas, merece destaque a dignidade da pessoa humana, porquanto, na esteira do pós-positivismo jurídico, evidencia-se, cada vez de modo mais patente, que o fundamento último e a própria *ratio essendi* de um Direito justo não é outro senão o próprio homem, considerado em sua dignidade substancial de pessoa, como um ser que encerra um fim em si mesmo, cujo valor ético intrínseco impede qualquer forma de degradação, aviltamento ou coisificação da condição humana.

² MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 107.

Partindo-se da etimologia do vocábulo “dignidade”, verifica-se que o termo está associado ao latim *dignitas*, que significa “valor intrínseco”, “prestígio”, “mérito” ou “nobreza”. Daí provém o entendimento de que o ser humano é um fim em si mesmo, dotado de uma qualidade intrínseca que o torna insuscetível de converter-se em meio ou instrumento para a realização de interesses econômicos, políticos e ideológicos.

Sendo assim, o princípio ético-jurídico da dignidade da pessoa humana importa o reconhecimento e tutela de um espaço de integridade físico-moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua existência ontológica no mundo, relacionando-se tanto com a manutenção das condições materiais de subsistência, quanto com a preservação dos valores espirituais de um indivíduo que sente, pensa e interage com o universo circundante. Assim sendo, a promoção do Direito à Alimentação Adequada fomenta a restauração da dignidade do indivíduo.

Segundo Ingo Sarlet³, a dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto a proteção contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, a exemplo da fome e pobreza extrema, como também aqueles que venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

No que tange à origem deste novo processo de positivação do direito justo, é importante elucidar que, antes mesmo de seu reconhecimento jurídico nas

³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

Declarações Internacionais de Direito e nas Constituições de diversos países, a dignidade da pessoa humana já figurava como um valor ético que brotou da própria experiência axiológica de cada cultura humana, submetida aos influxos do tempo e do espaço. Daí porque, longe de ser enclausurada como um ideal metafísico, absoluto e invariável, o princípio da dignidade da pessoa humana deve ser compreendido em sua dimensão histórico-cultural.

Nesse sentido, assinala Aquiles Guimarães⁴ que a defesa da dignidade humana gira em torno dos valores constitutivos da estrutura ontológica da pessoa humana, enquanto ser situado numa ambiência histórico-cultural cambiante. Daí porque a dignidade da pessoa humana deve ser entendida como um constructo cultural, que espelha as exigências deontológicas fundamentais em prol do ser humano, variando no tempo e no espaço.

No pensamento filosófico da antiguidade clássica, verifica-se que a dignidade da pessoa humana estava relacionada com a posição social ocupada pelo indivíduo e o seu grau de reconhecimento pelos demais membros da comunidade. Por outro lado, já no pensamento estóico, a dignidade era tida como a qualidade que, por ser inerente ao ser humano, o distinguia das demais criaturas, no sentido de que todos os seres humanos eram dotados da mesma dignidade.

Durante o período medieval, segundo a religião cristã, o ser humano foi criado à imagem e semelhança da Divindade, premissa da qual o cristianismo extraiu a consequência de que o ser humano é dotado de um valor próprio e que lhe é inerente, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento. Destacou-se o pensamento de Tomás de Aquino, o qual chegou a referir expressamente o termo *dignitas* humana, ratificado, já em plena Renascença, pelo humanista italiano Pico Della Mirandola, que, partindo da racionalidade

⁴ GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. **Fenomenologia e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 81.

como qualidade peculiar inerente ao ser humano, postulou ser esta a qualidade que lhe possibilita construir de forma livre e independente sua própria existência e seu próprio destino.

No âmbito do pensamento jusnaturalista do século XVII e XVIII, a concepção da dignidade da pessoa humana, assim como a ideia do direito natural em si passou por um processo de racionalização e laicização, mantendo-se, todavia, a noção fundamental, da igualdade de todos os homens em dignidade e liberdade. Dessa concepção jusnaturalista decorreu a constatação de que uma ordem constitucional que consagra a dignidade da pessoa humana parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão somente de sua condição humana e independentemente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado.

Após o refluxo da preocupação filosófica pela dignidade humana, por força do cientificismo positivista do século XIX, ocorre a retomada do debate. Como bem refere Peces-Barba Martínez⁵, a luta pela afirmação da dignidade da pessoa humana como fonte dos direitos fundamentais do cidadão fora robustecida em meados do século XX após a traumática experiência totalitária da Segunda Guerra Mundial. Tratou-se de uma resposta tanto ao movimento jusnaturalista, quanto às construções positivistas que debilitaram as referências morais do fenômeno jurídico, erigindo o respeito à condição do ser humano como valor supremo dos sistemas jurídicos de inspiração democrática.

Decerto, os grandes textos normativos desse período histórico passaram a reconhecer a ideia da dignidade da pessoa humana, seja no âmbito do Direito Internacional, seja no plano específico do Direito Nacional de cada Estado

⁵ PECES-BARBA, Gregório Martínez. **La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho**. Madrid: Dykinson, 2003, p. 11.

soberano. A partir da internacionalização da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos correlatos, sobretudo no Ocidente, seguiu-se o fenômeno da constitucionalização desses direitos, que passaram a ser denominados, com a positivação constitucional, de direitos fundamentais, ampliando a possibilidade de garantia e da sua aplicabilidade nas relações sociais desenvolvidas no âmbito dos ordenamentos jurídicos internos.

O sistema constitucional brasileiro também fora influenciado por esses novos sopros libertários, tendentes à emancipação do ser humano, através do respeito à dignidade intrínseca, mormente com o advento da Constituição Federal de 1988, gestada no contexto político-social de redemocratização do país, após o longo período autocrático da ditadura militar.

Uma vez situado como princípio basilar da Constituição Federal de 1988 no seu artigo 1º, inciso III, o legislador constituinte brasileiro conferiu à ideia de dignidade da pessoa humana a qualidade de norma embasadora de todo o sistema constitucional, orientando a compreensão da totalidade do catálogo de direitos fundamentais.

Desse modo, as demais normas da Constituição e de toda a ordem jurídica hão de ser interpretadas em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana. O sistema constitucional encontra coerência substancial partindo da dignidade da pessoa humana e a ela retornando, nela fundando a sua unidade material. Dentre as múltiplas possibilidades de sentido de certo texto normativo, deve-se priorizar aquela que torne o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana mais eficaz, ao mesmo tempo em que cada norma jurídica se encontra mais bem fundamentada e legitimada quanto mais concretizá-lo diante de um caso concreto.

Neste sentido, oportuna é a lição de Flávia Piovesan⁶, ao destacar a essencialidade deste princípio, quando salienta que a dignidade da pessoa humana está erigida como princípio matriz da Constituição, imprimindo-lhe unidade axiológica de sentido, condicionando a interpretação das suas normas e revelando-se, ao lado dos direitos e garantias fundamentais, como cânone constitucional que incorpora as exigências éticas de justiça de todo o sistema jurídico brasileiro.

Desta forma, além de fundamentar os direitos individuais, como a vida, a liberdade e a igualdade, a dignidade humana expandiu seu raio de influência aos chamados direitos sociais, a exemplo da saúde, da educação e do próprio Direito à Alimentação que, quando não satisfeito, submete o indivíduo à mais severas violações da sua existência.

Uma vez esclarecida a importância do princípio da dignidade da pessoa humana para a sociedade contemporânea como um valor supremo e critério de interpretação e configuração de todo o ordenamento brasileiro, sobretudo dos direitos fundamentais, cabe melhor delimitar a evolução dos direitos sociais jusfundamentais, campo de estudo que justifica a proteção do Direito à Alimentação Adequada.

3. O Surgimento e a Evolução dos Direitos Sociais

Ao longo da história da humanidade, em diversas épocas o homem se viu privado do gozo de direitos fundamentais. Entretanto, pode-se dizer que as primeiras discussões sobre a necessidade da proteção dos direitos sociais tiveram início no século XVIII, em decorrência da Revolução Industrial. Tal marco

⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 54.

histórico definiu a ruptura entre a Idade Média e a Idade Moderna. Por meio do processo de industrialização, trabalhadores foram submetidos a condições de trabalho desumanas, ambientes insalubres, jornadas intermináveis e remunerações precárias.

A priorização da mecanização e da automação na produção das indústrias culminou com a desvalorização do trabalho humano e consequentemente com a sua excessiva exploração e com o desemprego, disseminando extrema desigualdade social. Os trabalhadores eram compelidos a laborarem nas fábricas sem as condições mínimas de dignidade, com jornadas de trabalho exorbitantes e salários incapazes de manter as necessidades vitais.

Em uma época de um Estado não regulador, o liberalismo econômico ganha força como mais uma causa preponderante para a desigualdade material, onde incentivou a concorrência de mercado desenfreada sem a ingerência do Estado. Tal circunstância proporcionou um acúmulo desproporcional de riqueza inimaginável em épocas anteriores, e, em contraponto, favoreceu a grave exploração da mão de obra operária, com base na lei da oferta e da procura.

A supressão extrema dos direitos sociais fora agravada após o período que envolveu as duas grandes guerras mundiais, na Europa. O nazismo e o fascismo ascenderam ao poder com o respaldo do pensamento positivista e promoveram uma verdadeira barbárie aos direitos humanos. Minorias foram perseguidas e punidas em sua dignidade por um discurso ideológico infundado do Estado, que prezava pela hierarquia entre os homens e a prevalência de uma raça entendida como “superior”.

Com o pós-guerra, emergiu-se um cenário de constatação e reconstrução dos direitos humanos, como modelo para orientar a proteção por toda a ordem internacional contemporânea. Iniciaram as primeiras declarações mundiais de proteção aos direitos humanos individuais e sociais, fundamentados no princípio

da dignidade da pessoa humana, com adesão expressa de diversas nações mundiais. Em consequência, no âmbito do Direito Constitucional Ocidental, sobretudo no século XX, surgem os primeiros textos constitucionais abertos à abordagem principiológica, dotados de grande carga axiológica, elegendo a dignidade da pessoa humana como valor orientador, um “superprincípio”⁷.

O ponto culminante para a garantia dos direitos sociais se materializa com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948. Flávia Piovesan acrescenta que esse processo de “juridicização” da Declaração só fora concluído em 1966, com a construção de dois tratados internacionais distintos no âmbito da ONU, quais sejam, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que detalharam ainda mais os direitos integrantes da Declaração Universal, na forma de preceitos que são juridicamente obrigatórios e vinculantes aos Estados⁸.

A proteção dos direitos sociais visa à garantia da autonomia plena do indivíduo enquanto sujeito de direitos, tendo como base a dignidade humana, um direito de qualquer criatura racional. Neste sentido, a plena efetivação dos direitos sociais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas também uma obrigação jurídica, fundamentada em tratados internacionais de proteção, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ao qual aderiu o Estado Brasileiro⁹.

Considerando o processo de origem do constitucionalismo, que emerge concomitantemente à adesão dos direitos sociais nas Cartas Mundiais, eles são

⁷ PIOVESAN, Flávia & CONTI, Irio Luiz (org). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p.21.

⁸ *Ibidem*, p.27.

⁹ O PIDESC fora ratificado pelo Governo Brasileiro mediante o Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em: 11/02/16.

chamados de direitos de segunda dimensão ou geração¹⁰. A primeira dimensão surge com a proteção dos direitos individuais, pautados nos ideais da liberdade, igualdade e fraternidade sustentados pela Revolução Francesa no século XVIII. São os direitos de resistência ou de oposição perante o Estado¹¹, também chamado de direitos negativos.

Mas a segunda dimensão dos direitos humanos, os direitos sociais, são atribuídos aos impactos da industrialização no século XIX e dos graves problemas sociais e econômicos que o acompanharam, que culminaram com diversas revoluções sociais. Conforme pontua Ingo Sarlet¹², a expressão “social” agregada aos direitos, é fruto da densificação do princípio da justiça social, e que exigem uma atuação positiva do Estado, sendo direitos de cunho prestacional.

No contexto brasileiro, a proteção aos direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988, mais precisamente no seu art. 6º, é um reflexo da superação de um momento político delicado de restrição de direitos proporcionada pela Ditadura Militar, conforme esclarece Sarlet:

No que concerne ao processo de elaboração da Constituição de 1988, há que fazer referencia, por sua umbilical vinculação com a formatação do catálogo dos direitos fundamentais na nova ordem constitucional, à circunstância de que esta foi resultado de um amplo processo de discussão oportunizado com a redemocratização do País após mais de vinte anos de ditadura militar¹³.

Entra em vigor então a Constituição Federal de 1988, apresentando conteúdo revolucionário e de vanguarda, festejada inclusive no cenário mundial, que acabou por positivar todos os direitos humanos constantes da Declaração

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004, p.05.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.46-7.

¹² *Ibidem*, p.47-8.

¹³ *Ibidem*, p. 63.

Universal dos Direitos Humanos, prevendo em título próprio do texto constitucional, os direitos e garantias fundamentais, subdivididas em capítulos que asseguram os direitos individuais (art. 5º) e os direitos sociais (art. 6º).

De forma histórica na evolução constitucional, uma Carta Magna brasileira apresentou um rol tão exaustivo de direitos fundamentais a serem observados pelo Estado e por toda sociedade, ratificando de forma expressa a adesão à Carta Mundial de Direitos Humanos e seus tratados. Em paralelo, atribuiu caráter perpétuo a estes preceitos fundamentais, sedimentados como cláusulas pétreas, descritas no art. 60, § 4º, inciso IV da CF/88.

Diante do surgimento de inúmeros direitos sociais, mesmo após a promulgação da CF/88 e que foram posteriormente incorporados a ela mediante Emenda Constitucional, como é o caso do Direito à Alimentação, muitos autores, a exemplo de Dimitri Dimoulis, criticam o suposto caráter dirigente da inovadora Constituição vigente, apontando o principal obstáculo que se configuraria à satisfação dos direitos sociais, qual seja, a sua efetivação:

As principais críticas formuladas contra o sistema de direitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988 relacionam-se aos direitos sociais. Juristas e políticos que adotam posições nitidamente político-ideológicas neoliberais (conservadoras, do ponto de vista de uma interpretação constitucional que visa à garantia do *status quo ante* social) rejeitam o caráter “dirigente” da Constituição, condenam a “inflação de direitos” e principalmente a extensão dos direitos sociais, sugerindo de forma aberta ou encoberta o retorno a um regime de garantia quase ilimitada das liberdades individuais. De forma contrária, autores que adotam posições “socialmente progressistas” reclamam da falta de efetivação dos direitos fundamentais e principalmente dos direitos sociais¹⁴.

¹⁴ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2012, p.25.

Pode-se considerar que a problemática da efetivação plena dos direitos sociais é um problema inerente a todas as dimensões de direitos, pois, sob a abordagem de uma análise econômica, todos os direitos possuem um custo, tanto direto quanto indireto, o que exige do Estado esforço orçamentário significativo. A proteção à propriedade privada, a garantia da saúde pública, da segurança pública, e, de igual forma, da segurança alimentar e nutricional, por exemplo, por mais fundamentais que sejam, exigem a destinação de recursos para a implementação das políticas públicas necessárias.

Ocorre que, de fato, não se pode negar que os recursos públicos são escassos¹⁵, ao passo que as necessidades coletivas são exponenciais. E por este motivo é necessário encarar de forma realista, com certa prudência e ceticismo o reconhecimento de novos direitos e o seu discurso muitas vezes panfletário, diante do risco da banalização e perda da própria fundamentalidade, o que ameaça toda a ordem constitucional.

Em que pese as críticas evidenciadas, que merecem toda a consideração para motivar o empoderamento social para a fiscalização constante e ininterrupta da atuação estatal, a plena efetivação do direito social é um objetivo a ser alcançado, pois, “a vida, a dignidade da pessoa humana, as liberdades mais elementares continuam sendo espezinhadas, mesmo que disponhamos, ao menos no direito pátrio, de todo um arcabouço de instrumentos jurídico-processuais e garantias constitucionais”¹⁶.

O processo do constitucionalismo dos direitos sociais na ordem jurídica brasileira, fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana, tem

¹⁵ A título de sugestão para uma melhor abordagem do tema, sugerimos a obra: GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos**: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.55.

também o objetivo de irradiar sua aplicação a todos os ramos do ordenamento jurídico brasileiro, orientando a atuação do legislador e do judiciário na pacificação dos conflitos buscando sempre a justiça social. Demonstra que a escolha do Poder Constituinte não fora aleatória, mas sim, buscou direcionar a atuação Estatal e as relações em sociedade.

Como bem delimitado por Flávia Piovesan¹⁷, a Constituição de 1988 acolheu a tese da “universalidade dos direitos humanos”, considerando que “consagra o valor da dignidade humana, como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988”.

Entretanto, não se pode perder de vista que a mera consagração formal de direitos sociais não garante a sua plena e efetiva satisfação, o que se evidencia como o mais importante desafio da ordem jurídica contemporânea. E uma das causas preponderantes é que a sua implementação se dá através de políticas públicas, ou seja, através de prestações positivas por parte do Estado, visando a promoção da justiça e do bem estar social.

4. O Direito às Prestações Positivas e Negativas do Estado

Os direitos fundamentais são classificados basicamente em direitos de *status* positivo e de *status* negativo. Trata-se da teoria do *status* de Georg Jellinek, que serviu de referência para a teoria dos direitos fundamentais proposta por Robert Alexy¹⁸. O *status* seria identificado como uma “relação com o Estado que qualifica o indivíduo”. Ele expressa como conteúdo o “ser” e não o “ter” jurídico do indivíduo.

¹⁷ PIOVESAN, Flávia & CONTI, Irio Luiz (org). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p.35.

¹⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p.254-5.

Segundo o doutrinador alemão¹⁹, o *status* negativo corresponde à faculdade do indivíduo de resguardar sua individualidade contra a atuação do Estado, um direito de resistência às liberdades não protegidas. Informa que os direitos às prestações negativa, que integram o conceito de direitos a algo, subdivide-se em direitos ao não embaraço de ações, direitos a não-afetação de situações e direitos à não eliminação de posições jurídicas.

Em todas estas situações identificam-se restrições à atuação do Estado limitando-o e impossibilitando-o de intervir na esfera individual do ser humano, bem como criando óbice para que ele (o Estado) não dificulte o acesso às mesmas condições mínimas de sobrevivência atribuída a todos os indivíduos.

De acordo com Dimitri Dimoulis²⁰, trata o *status negativus* de direitos que permitem aos indivíduos resistir a uma possível atuação do Estado. O indivíduo pode repelir eventual interferência do Estado, resistindo com vários meios que o ordenamento jurídico lhe oferece, logicamente, limitando as possibilidades de atuação do Estado.

A internalização desta doutrina pode ser compreendida, por exemplo, por meio da previsão do inciso II do artigo 5º, onde prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, como uma proteção contra o arbítrio estatal.

Contudo, de maior relevância aos objetivos deste trabalho são as discussões em torno dos direitos de *status positivus* ou prestações estatais positivas. Os direitos sociais são definidos na doutrina como aqueles que tenham como objeto a efetiva exigibilidade de prestações materiais estatais em sentido estrito, com

¹⁹ *Ibidem*, p.258-260.

²⁰ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2012, p.49.

objetivo de promover a justiça e o bem-estar social, buscando assegurar as condições mínimas de uma existência digna.

E nesta mesma compreensão, Dimoulis²¹ descreve que a categoria dos direitos de *status positivus*, comumente chamados de direitos sociais ou a prestações estatais, inclui os direitos que permitem aos indivíduos exigirem determinada atuação Estatal, com objetivo de melhorar as suas condições de vida, garantindo substratos materiais necessários para o exercício da liberdade plena, incluindo as liberdades de *status negativus*. Segundo ele, a expressão “direitos sociais” se justifica porque seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida de toda a população e seus segmentos, de forma igualitária, mediante políticas públicas e medidas concretas de política social.

Considerando que os direitos sociais são materializados através de prestações positivas por parte do Estado, se torna evidente de que necessitam da atuação política estatal por meio de políticas públicas eficazes e integradoras, de caráter estrutural e interdisciplinar, um grande desafio contemporâneo.

É importante salientar que a satisfação integral dos direitos fundamentais sociais por meio das prestações positivas corresponde a uma obrigação do Estado e não se pode perder de vista que sem a completa efetivação dos direitos sociais, a exemplo do Direito à Alimentação Adequada, não se satisfazem os direitos fundamentais mais primários do indivíduo, a exemplo da vida, da saúde e da liberdade.

Pode-se concluir que os direitos a prestações estatais positivas são atuações direcionadas à promoção da efetiva garantia e satisfação dos direitos fundamentais sociais, restabelecendo o equilíbrio entre os indivíduos, em busca

²¹ *Ibidem*, p.51.

da promoção da justiça, erradicação das desigualdades sociais e instauração de um efetivo bem estar aos cidadãos.

5. A emergência do Direito Humano à Alimentação Adequada na conjuntura internacional e sua incorporação ao ordenamento Brasileiro

As primeiras discussões sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) remontam ao período posterior às duas grandes guerras mundiais, em que submeteram milhões de indivíduo a situações de extrema violação aos seus direitos mais primários e vitais. O alimento passou a ser utilizado pelas grandes nações como questão de soberania face às demais, instaurando-se grandes latifúndios e disseminando um quadro de grande desigualdade social e de fome.

Diante de um cenário mundial extremamente preocupante no que tange às violações à dignidade humana e aos direitos humanos, sobretudo no pós-guerra, emergiu-se a necessidade de garantir e uniformizar os valores dos direitos humanos como uma diretriz, um referencial ético de orientação a toda a ordem internacional.

Surge então a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que elencou o rol primário dos direitos humanos fundamentais a serem protegidos e, no seu art. 25, assegurou o Direito à Alimentação como um pressuposto do direito à vida, à saúde e ao bem-estar social.

Seguindo este panorama, em 1966, celebrou-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que fora adotado pela Assembléia Geral da ONU com adesão de diversas nações signatárias, com objetivo de melhorar a proteção a estes direitos, destacando-se que são essenciais à satisfação dos demais direitos humanos fundamentais.

O PIDESC apenas passou a vigorar em 1976, dez anos após a sua aprovação, diante da grande dificuldade em obter as trinta e cinco ratificações mínimas necessárias. O Brasil apenas ratificou sua adesão em 1992, por meio do Decreto nº 591, anos após a redemocratização constitucional de 1988.

O artigo 11 deste Pacto reconheceu o Direito à Alimentação como aquele inerente a todas as pessoas em um nível de vida suficiente para suprir as suas necessidades individuais e da sua família, incluindo-o no rol de direitos sociais fundamentais, visando a melhoria das condições de existência do indivíduo.

No ano de 1988 é assinado o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, chamado de “Protocolo de San Salvador”, que define em seu art. 12 que “toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual”. Salienta que a fim de tornar efetivo este direito e visando a eliminação da desnutrição “os Estados partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos”²², promovendo uma maior cooperação internacional. O Brasil apenas manifestou adesão ao Pacto em 1996, passando a vigorar em 1999²³.

Concomitante a este processo, antes no ano de 1993, é criado no Brasil o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, órgão consultivo de assessoramento da presidência, composto de forma paritária e sob a presidência da sociedade civil, com objetivo de propor diretrizes para promoção do Direito à Alimentação Adequada e à segurança alimentar e nutricional.

²² Protocolo de San Salvador – http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 08/11/15.

²³ O Governo brasileiro depositou o Instrumento de Adesão ao Protocolo de São Salvador em 21 de agosto de 1996, mas a sua promulgação e consequente vigor somente se materializou através do Decreto nº 3.321 de 30/12/1999.

Alguns anos mais tarde, novamente em 1999, ocorre o encontro do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais, que teve como resultado a elaboração do Comentário Geral nº 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, onde apresentou os elementos normativos que acompanham a definição do Direito à Alimentação Adequada:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção²⁴.

Diante deste panorama, em março de 2002, o Brasil recebeu a visita de Jean Ziegler, Relator Especial da ONU à época, que, em missão oficial, publicou um relatório detalhado em 2003 sobre o Direito à Alimentação Adequada no contexto brasileiro, concluindo que o problema da fome não se resumia à ausência da disponibilidade física do alimento, mas sim, pelo obstáculo de acesso ao alimento, por conta das mazelas sociais. Definiu o Relator, enfim, o conceito do Direito à Alimentação Adequada:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter o 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 coletiva²⁵.

²⁴ Comentário Geral nº 12 sobre o art. 11 do PIDESC, proposto no encontro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU, em 1999. <http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>. Acesso em: 10/02/16.

²⁵ A versão original do Relatório pode ser encontrada no sítio <http://www.righttofood.org/wp-content/uploads/2012/09/ECN.4200354Add.1.pdf>. Acesso em 17/01/16.

Parte-se do pressuposto de que o Direito à Alimentação Adequada não deve ser interpretado restritivamente apenas à obtenção do pacote mínimo de calorias e nutrientes, mas que a sua plena satisfação deve ocorrer de forma progressiva, tendo os Estados o dever de aplicar as medidas imediatas e emergenciais para mitigação da fome, seja em épocas de desastres naturais ou não.

Dentro deste amplo conceito, destacam-se dois objetivos primários dos Estados para a garantia do DHAA: o dever de isentar os indivíduos da fome e da má nutrição e, ainda, em seu contexto mais estrito, permitir o acesso igualitário à fruição dos demais direitos fundamentais e consequentemente às oportunidades igualitárias de sobrevivência, visando a autonomia do indivíduo na construção de uma sociedade sustentável, saudável e solidária.

Até o início do século XXI no Brasil, o DHAA vinha sendo justificado através de uma interpretação constitucional dos tratados internacionais citados, eivados de normatividade supraconstitucional, por conta da previsão do art. 5º, § 2º da CF/88, que reconheceu tutela aos direitos oriundos dos tratados internacionais em que o Brasil seja signatário, como ocorreu com o PIDESC, ratificado em 1992. Desta forma, o Direito à Alimentação já se tornava exigível.

As normas supraconstitucionais, a exemplo do PIDESC, são aquelas aplicáveis ao ordenamento jurídico com valoração principiológica superior às das normas ordinárias, contudo, inferior às constitucionais enquanto não submetidas ao crivo procedimental do artigo 5º, § 3º da CF/88, quando enfim teriam *status* de normas constitucionais por excelência.

Contudo, um plano mais amplo e estruturado de erradicação da pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional somente fora proposto pelo governo Lula, em 2003: o Programa Fome Zero. Significou a abertura do diálogo e dos debates sobre o problema da fome e da má nutrição em todo o território nacional, com foco em uma série de políticas públicas de fomento à segurança

alimentar, e, dentre elas, a medida emergencial da imediata distribuição de renda, além de outras mudanças legislativas e estruturais necessárias.

Em 2006 entrou em vigor no Brasil a Lei nº 11.346/2006 que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), também conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). O objetivo era promover um debate sério e atual com a sociedade civil sobre a efetiva consagração do Direito à Alimentação Adequada no Brasil, em uma concepção abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional, assim definida no art. 3º da referida Lei nº 11.346/2006:

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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis²⁶.

Com a vigência desta lei, o Direito à Alimentação Adequada passou a ser reconhecido como um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal (art. 2º), bem como se definiu o conceito da segurança alimentar e nutricional (art. 3º) e a sua abrangência (art. 4º).

Como resultado das reivindicações da sociedade civil organizada, o Direito à Alimentação Adequada foi definitivamente incorporado ao texto da Constituição Federal em 05 de fevereiro de 2010, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64²⁷, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna.

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em 10/02/16.

²⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em 10/02/16.

Elencado em definitivo ao rol dos direitos fundamentais e protegido enquanto cláusula pétrea, com a garantia da vedação do retrocesso, a promoção do Direito à Alimentação Adequada se traduz em uma obrigação do Estado, a ser implementada mediante políticas públicas eficazes e integradoras do indivíduo enquanto sujeito de direito, proporcionando-o a aquisição da autonomia necessária para gerir sua própria vida.

6. A Segurança Alimentar e Nutricional como uma diretriz fundamental para o fomento do DHAA

Nada é mais vital para um ser vivo do que o ato de respirar e de se alimentar. O oxigênio é encontrado em abundância na atmosfera, mas o alimento tem que ser conquistado para manutenção da existência. Em tempos atuais em um mundo globalizado, um bilhão de pessoas não tem o que comer e a cada três segundos, alguém morre de fome no planeta²⁸. Segundo a FAO, em 2015, cerca de 795 milhões de pessoas no mundo ainda estão subnutridas²⁹.

As violações do direito ao alimento digno têm na fome, na desigualdade social e na má distribuição de renda suas principais causas. A superação da fome é uma questão política, haja vista que o mundo tem a capacidade necessária para produzir alimento para atender mais do que a exigência da população mundial.

O problema da fome no Brasil fora apontada pela ONU não como uma questão de escassez ou de disponibilidade física do alimento, haja vista ser um país de raízes agrícolas e considerada uma das maiores nações exportadoras de alimento no mundo, com condições de suprir internamente a capacidade alimentar necessária para satisfazer a sua população. O problema identificado,

²⁸ <http://www.dw.com/pt/not%C3%ADcias/a-fome-no-mundo/s-30379>. Acesso: 10/12/15.

²⁹ FAO, IFAD and WFP. 2015. **The State of Food Insecurity in the World 2015**. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome: FAO, p.12.

contudo, fora o obstáculo de acesso ao alimento adequado, seguro e nutritivo, por conta das mazelas sociais já citadas.

O alimento é digno e adequado, quando satisfaz integralmente as necessidades diárias do indivíduo em quantidade e qualidade, seja saudável e nutritivo do ponto de vista biológico, seja corretamente produzido, armazenado e transportado até o consumidor final, seja isento de substâncias químicas, a exemplo dos agrotóxicos, sejam isentos de manipulação genética e sejam balanceados do ponto de vista nutricional.

A discussão sobre o tema da alimentação deve incorporar elementos sobre a produção (tipos de alimentos produzidos, quantidade, composição nutricional, qualidade); quem produz, como e onde; acesso físico e econômico aos alimentos e à água de boa qualidade; modos de preparo; informações sobre balanceamento nutricional recomendável da dieta; riscos e benefícios potenciais à saúde de diferentes alimentos, como a ingestão gorduras saturadas, carne vermelha, alimentos transgênicos, p.ex., entre outros e deve ser acrescentado ainda à lista o consumo de produtos industrializados.

O conceito de adequação atribui ao Estado a responsabilidade de disponibilizar uma alimentação satisfatória para atender às necessidades diárias de cada indivíduo, contendo os nutrientes necessários ao seu desenvolvimento físico e mental, além de proporcionar alimentos seguros para o consumo humano e livre de substâncias adversas, contemplando uma alimentação culturalmente aceitável³⁰, de modo a garantir o direito à saúde do indivíduo em seu contexto mais amplo.

O alimento adequado é também aquele isento de manipulação genética na sua produção e das suas sementes. A escolha governamental pela autorização da

³⁰ ONU, OHCHR, FAO. **The Right to Adequate Food**. Fact Sheet nº 34. Genebra: 2010, p.08.

utilização dos alimentos transgênicos pela população, por exemplo, manifesta uma violação à Segurança Alimentar e Nutricional, por não existir pesquisas seguras que comprovem os impactos biológicos do consumo humano em médio e em longo prazo.

Ademais disso, os transgênicos promoverão o controle privado do preço dos alimentos e ameaça à agricultura familiar e sustentável. Graves desequilíbrios sociais e ambientais ocorrerão em consequência da queda da produção, instaurando-se grandes monopólios mundiais. As nações tornar-se-ão dependentes das importações e ainda mais às regras internacionais de mercado, culminando com a chamada “guerra das sementes”, e consequente monopólio da produção, atingindo objetivos antagônicos à plena satisfação do Direito fundamental à Alimentação Adequada.

Como violador do direito ao alimento digno e adequado e à segurança alimentar, não se pode deixar de citar o fomento estatal ao consumo de alimentos industrializados. Por toda a sua existência, o homem sempre ingeriu alimentos frescos e uma dieta diversificada, adaptada às mudanças climáticas, aos biomas e à sazonalidade do ambiente.

Em decorrência do processo de industrialização, a alimentação do homem globalizado passou a ser carregada de alto teor de açúcar, sódio, conservantes, corantes e demais substâncias artificiais que são de fácil acesso e ingestão, contudo, de baixíssimo potencial nutritivo e apresentando riscos diretos à saúde individual e indiretos à saúde pública.

Os impactos negativos da mudança do hábito alimentar do indivíduo do século XX são visíveis e estatisticamente mensuráveis: a ocorrência do sobrepeso e da

obesidade³¹ como problemas de saúde pública, bem como a incidência de patologias crônicas não transmissíveis, a exemplo da diabetes, hipertensão, doenças coronarianas, doenças respiratórias, dentre outras, que violam a autonomia e a dignidade do indivíduo, incumbindo ao Estado um ônus orçamentário com despesas extraordinárias na área da saúde, que poderiam ser mais bem investidas se a segurança alimentar fosse uma prioridade no Brasil.

A mudança neste panorama preocupante é obtida por meio da atuação conjunta entre a sociedade civil organizada bem como através das prestações estatais positivas materializadas nas políticas públicas, que contemple uma reeducação alimentar e nutricional dos indivíduos combinada a outros hábitos de vida saudáveis, a exemplo da prática de atividades físicas e o consumo de alimentos naturais e, sobretudo, dos alimentos orgânicos.

As primeiras discussões conceituais sobre a segurança alimentar tem origem nos anos posteriores ao fim da 1ª Guerra Mundial, quando nações exerceram o imperialismo sobre as demais também pela dominação do suprimento alimentar, tornando-se um nascedouro de violações aos direitos humanos, sobretudo nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que não tinham meios e recursos para atender à sua própria demanda alimentar interna.

Em 16 de outubro de 1945 surge a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), que promove a sua primeira conferência mundial, em 1974, onde a segurança alimentar permanecia pautada na

³¹ A OMS aponta a obesidade como um dos maiores problemas de saúde pública no mundo. A projeção é que, em 2025, cerca de 2,3 bilhões de adultos estejam com sobrepeso; e mais de 700 milhões, obesos. O número de crianças com sobrepeso e obesidade no mundo poderia chegar a 75 milhões, caso nenhuma medida seja tomada. No Brasil, o levantamento realizado pelo IBGE entre 2008/2009, aponta que mais de 50% da população está acima do peso, ou seja, na faixa de sobrepeso e obesidade, ao passo que entre as crianças, os índices estariam em torno de 15%. A Região Sul apresenta o maior índice de sobrepeso do país: 56% da sua população, seguido da Região Sudeste, com 50%. Fonte: <http://www.abeso.org.br/atitude-saudavel/mapa-obesidade>. Acesso: 01/02/16.

produção do alimento. A principal causa para a insegurança alimentar e da fome era atribuída à insuficiência na produção. O indivíduo fora considerado em segundo plano e a segurança alimentar e nutricional não era entendida como um direito de todos os indivíduos em seu contexto mais amplo.

Na segunda metade do século XX, ganha força a política global da Revolução Verde³², criada desde a década de 50, cujo objetivo principal era a busca pelo aumento exponencial da produção alimentar no mundo, valendo-se de estratégias como a manipulação genética em sementes, utilização de insumos químicos e industriais em alta escala e a mecanização da produção, repetindo a desqualificação da mão de obra e a segregação social caracterizada na Revolução Industrial do século XVIII.

O objetivo não fora alcançado: o problema da fome no mundo não regrediu, haja vista que a produção dos países em desenvolvimento era (e é) direcionada, em prioridade, a exportações para os Estados mais ricos e não ao consumo interno da sua população.

Esta estratégia política equivocada provocou sérias consequências ambientais, econômicas e sociais ainda refletidas nos dias atuais, tais como a redução da biodiversidade, a menor resistência das plantações às pragas, o êxodo rural, a contaminação química dos trabalhadores rurais, do solo, dos lençóis freáticos e dos alimentos com agrotóxicos, além do incentivo equivocado à monocultura.

De forma paradoxal, a revolução que se dizia “verde”, fora a responsável por incluir o uso extensivo de agrotóxicos e de produtos químicos ao alimento,

³² Como sugestão para melhor aprofundamento do tema, indicamos a obra: SHIVA, Vandana. **The Violence of the Green Revolution: Third World Agriculture, Ecology and Politics**. Malaysia: Zed Books, 1991, onde a autora relata as sérias consequências sociais da implantação da Revolução Verde na cidade de Punjab, na Índia, local onde se originaram os primeiros testes no mundo.

contrapondo-se ao incentivo saudável do consumo de alimentos naturais e orgânicos.

Apenas na década de 90 a segurança alimentar incorporou a discussão nutricional do alimento seguro, ou seja, não contaminado de forma química ou biológica, da qualidade do alimento em seu contexto nutricional, biológico, sanitário e tecnológico, e ainda sob o ponto de vista do balanceamento da dieta, da informação e dos hábitos culturais alimentares.

Teve um papel destacado nesse período a Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO e pela OMS na cidade de Roma, em 1992. A Conferência reafirmou a incorporação desses atributos (o alimentar e o nutricional) e chamou a atenção ainda para a ideia de segurança alimentar domiciliar, destacando a importância dos cuidados promovidos no lar (carinho, atenção, preparo do aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação e educação, entre outros).

O ordenamento jurídico brasileiro materializou expressamente em 2006, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, o direito ao alimento adequado como um direito fundamental indissociável (art. 2º), bem como conceituou a segurança alimentar no art. 3º, em uma concepção abrangente e intersetorial:

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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis³³.

³³ Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso: 10/02/16.

Trata-se a Segurança Alimentar e Nutricional de como a sociedade civil organizada, por meio das políticas públicas de responsabilidade do Estado e da comunidade como um todo, reivindica a plena garantia do Direito à Alimentação Adequada, em seu contexto mais amplo e integralista.

A insegurança alimentar é evidenciada quando se é obstaculizado o exercício do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, adequados, seguros, nutritivos, sustentáveis e em quantidade satisfatória. Trata-se de um dos problemas sociais crônicos do Brasil, onde a fome e a exclusão social são fatores cruciais para o insucesso na satisfação do direito ao alimento adequado.

A fome é a forma mais extrema de insegurança alimentar e tem como principais consequências: a morte, a deficiência no desenvolvimento físico e psicológico do indivíduo e a menor resistência às doenças. A exclusão social proporcionada pela pobreza e pela má distribuição de renda também evidenciam o estado crítico da insegurança alimentar no Brasil, pois, os indivíduos em estado de indigência e miserabilidade não dispõem dos recursos financeiros mínimos para garantia da alimentação adequada, segura e nutritiva, na quantidade diária necessária para se atingir, ao menos, o consumo calórico ideal de 2.200 Kcal recomendados pela FAO³⁴ para um adulto.

Não restam dúvidas de que o combate à fome enquadra-se entre as diretrizes primárias para se reduzir o estado de insegurança alimentar no Brasil, haja vista refletir sua faceta mais severa. Contudo, o indivíduo necessita de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada para se atingir a segurança alimentar em sua plenitude. Há ainda outros aspectos importantes quanto ao alcance da proteção do direito à alimentação adequada.

³⁴ <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e03a.pdf>. Acesso: 05/02/16.

Não se pode perder de vista, ainda, que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo³⁵. O uso dos pesticidas nos alimentos destinados à população fora autorizado pelo Governo Brasileiro mediante a promulgação da lei nº 7.802 de 11 de julho de 1989³⁶ que rege o processo de registro de um produto agrotóxico, sendo posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 4.074 de 01 de janeiro de 2002³⁷. Resta evidenciado que estes diplomas normativos infraconstitucionais padecem do vício da inconstitucionalidade material por violarem a previsão do art. 6º da CF/88, que incluiu o Direito à Alimentação Adequada entre o rol dos direitos fundamentais sociais protegidos pelas cláusulas pétreas.

O uso deste tipo de aditivo gera grandes impactos biológicos e ambientais. Biológico porque ameaça a saúde e a vida dos indivíduos com a contaminação do alimento e, ainda, ameaça à vida dos trabalhadores rurais, que manejam a substância tóxica diariamente. Ambiental, pela contaminação do solo, lençóis subterrâneos, nascente dos rios, da fauna e flora do local pelo combate de pesticidas nas lavouras.

Agrega-se a isto o fato da omissão estatal na conscientização e fiscalização dos pequenos e grandes produtores rurais, educando e impedindo que se utilizem substâncias químicas proibidas e em quantidades muito superiores às toleráveis, expondo-o a coletividade a uma situação de insegurança alimentar.

Em que pese tais evidências, que apontam um longo caminho para que se possa constatar a plena efetividade da Segurança Alimentar e Nutricional, e consequentemente do Direito à Alimentação Adequada, a FAO, em 2014, declarou em relatório que o Brasil havia atingido a meta de redução global da

³⁵ <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Acesso: 10/02/16.

³⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm. Acesso: 10/02/16.

³⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm. Acesso: 10/02/16.

insegurança alimentar, tendo sido retirado das estatísticas do Mapa Mundial da Fome³⁸.

Podemos concluir que a Alimentação Adequada é um Direito do indivíduo e a Segurança Alimentar e Nutricional é um Dever da sociedade e do Estado. Faz-se necessário o empoderamento social para um maior controle da atuação estatal, através da informação sobre os instrumentos de exigibilidade e dos demais meios necessários para a reivindicação do direito frente ao Estado. Entretanto, a mera previsão formal de um Direito não assegura, necessariamente, a sua plena efetividade.

7. A Problemática da Efetividade e da Justiciabilidade do Direito à Alimentação Adequada

A efetividade dos direitos se evidencia como um dos maiores problemas enfrentados pela ordem jurídica contemporânea. Como dito, a mera positivação de um direito fundamental na Carta Magna não lhe assegura, necessariamente, o seu pleno exercício, por exigir uma atuação estatal organizada e eficiente para o seu êxito.

Em que pese os direitos sociais gozarem de aplicabilidade imediata conforme a previsão do art. 5º, § 1º da CF/88, ao menos no campo teórico, todos eles, e de igual forma o Direito à Alimentação Adequada, somente se satisfazem através da promoção das políticas públicas estatais adequadas e consequentemente pela dotação orçamentária prioritária, para que atinja seu objetivo mais amplo e eficaz.

³⁸ <http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acesso: 10/02/16.

Neste mesmo sentido entende, por exemplo, o professor Fábio Konder Comparato³⁹, que nos esclarece que a efetividade dos direitos sociais só pode ser alcançada através da “execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente”.

Podemos compreender, então, que a importância da atuação estatal materializada através das políticas públicas para a plena satisfação dos direitos fundamentais sociais, tal qual o Direito à Alimentação Adequada, deve ser analisada sob a ótica da exigibilidade e da justiciabilidade. A primeira estaria relacionada ao ato de se exigir a prestação dos direitos sociais frente ao Poder Executivo, ao passo que a segunda se relacionaria com a exigência dos mesmos direitos frente ao Poder Judiciário.

No contexto do Direito à Alimentação, as duas problemáticas são importantes e podem refletir obstáculos ao fomento da Segurança Alimentar e Nutricional. Por um lado, a promoção de políticas públicas integra a seara do poder discricionário do Estado, pois, só ele terá condições técnicas e políticas de apurar qual medida parece ser a mais conveniente e eficaz, levando em conta diversas variáveis, entre elas, o custo orçamentário. Ademais disso, não há garantia de êxito nesta decisão, considerando que não raro algumas políticas públicas manifestam-se ineficazes no Brasil.

Por outro lado, do ponto de vista da justiciabilidade, diversas objeções poderiam ser direcionadas ao fato do Poder Judiciário decidir questões envolvendo a materialização de políticas públicas, inclusive violando o princípio da separação dos poderes. É o que se chama de ativismo judicial.

³⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 77.

O Judiciário não tem a função nem se encontra tecnicamente preparado para efetuar o planejamento, a execução ou a avaliação de políticas públicas. De igual forma, também careceria de meios compulsórios para a execução de eventual sentença que imponha ao Estado o cumprimento de uma prestação. Não se pode deixar de observar, ainda, que o Judiciário não pode atuar deferindo prestações que vão impactar extraordinariamente no plano orçamentário, o que acarretaria danos a toda a coletividade.

Certamente, a via mais adequada seria uma atuação conjunta e multidisciplinar entre o Estado, seus ministérios e a sociedade, onde as políticas públicas sejam interligadas e integradas entre as demais áreas da atuação pública (alimentação, educação, trabalho, p.ex.), visando incorporar a participação ativa da população e da sociedade civil organizada, empoderando-as para exigir a contemplação das prioridades do Direito à Alimentação Adequada junto ao orçamento público, haja vista possuir uma grande importância do ponto de vista estratégico na definição das principais políticas públicas a serem implementadas.

Conforme bem ponderado por Clóvis Zimmermann⁴⁰, para que se possa garantir a exigibilidade das políticas públicas alimentares, torna-se inevitável que as deliberações conjuntas entre o governo e a sociedade sejam devidamente documentadas e publicadas para o conhecimento geral, além da responsável reserva do orçamento, pois, na hipótese da não implementação das políticas acordadas, os cidadãos estariam legitimados a buscar a exigibilidade do cumprimento perante o Judiciário.

A discussão em torno da exigibilidade e da justiciabilidade do Direito à Alimentação Adequada nos conduz a uma outra questão juridicamente

⁴⁰ ZIMMERMANN, Clóvis. As Políticas Públicas e a Exigibilidade do Direito à Alimentação. In: PIOVESAN, F.; CONTI, I.L. (Org.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p.131.

relevante: se haveria ou não um direito ao mínimo existencial no contexto alimentar. Seria basicamente o núcleo intangível dos direitos fundamentais, a parcela mínima que, quando violada, evidencia o dever do Estado em restabelecê-la, para proporcionar uma condição digna de existência aos indivíduos.

Conforme Ricardo Lobo Torres, o direito ao mínimo existencial não possui previsão expressa na CF/88, mas apenas se evidencia por interpretação do seu art. 3º, III, quando prevê o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Haveria uma relação direta entre a pobreza absoluta e o mínimo existencial. Neste sentido, entende que a jusfundamentalidade dos direitos sociais se restringiria, apenas, ao contexto do mínimo existencial⁴¹, entretanto, este não teria um conteúdo específico⁴².

Neste sentido, haveria um direito às condições mínimas de existência humana digna, que não poderia ser objeto de intervenção Estatal pela via da tributação e que, ainda, exigiria prestações estatais positivas⁴³. Entretanto, nem todo direito se enquadraria no conceito do mínimo existencial, mas apenas aquele que faça referência a situações existenciais dignas.

O Direito à Alimentação Adequada, enquanto direito fundamental social, se enquadra nesta definição e apresenta um núcleo essencial intangível, um mínimo existencial sem o qual não há sobrevivência. Quando não é oportunizado ao indivíduo as condições mínimas de existência, a exemplo do acesso ao alimento adequado e nutritivo e a uma água potável em decorrência do estado de extrema miserabilidade proveniente da má distribuição de renda, o Estado

⁴¹ TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009, p.08-9.

⁴² *Ibidem*, p.13.

⁴³ *Ibidem*, p. 35-6.

tem o dever de promover a satisfação do mínimo existencial, prestando assistência material e efetiva aos necessitados, de modo a lhe assegurar a sobrevivência e condições de almejar a autonomia plena.

Sob a ótica do Direito à Alimentação Adequada, o direito a um mínimo existencial é materializado mediante políticas públicas emergenciais de combate à fome e à pobreza extrema, que visem assegurar a distribuição emergencial da renda mínima e a prestação alimentar efetiva aos necessitados, promovendo a verdadeira igualdade material.

Diante desta constatação, não restam dúvidas acerca da importância das políticas de redistribuição de renda, a exemplo do Bolsa Família, uma das políticas do Programa Fome Zero, que nada mais é do que a materialização do direito ao mínimo existencial, que busca retirar famílias da situação de fome e pobreza absolutas, promovendo, ainda que parcialmente, a Segurança Alimentar e Nutricional.

Entretanto, com o objetivo de evitar o assistencialismo, tais políticas públicas devem assumir o caráter da multidisciplinaridade, sendo integradas com outras áreas da atuação governamental, como a educação e o trabalho, de modo que tal medida seja temporária e promova uma plena autonomia do indivíduo, incentivando-o à qualificação educacional e profissional, de modo a reintegrá-lo ao mercado de trabalho, ao invés de ser manejada como uma estratégia meramente eleitoreira.

Há ainda uma questão de extrema relevância se apresenta como um obstáculo à satisfação razoável do Direito à Alimentação Adequada e que também se relaciona com a sua exigibilidade e justiciabilidade. É o caso das reais possibilidades orçamentárias para a integralização de um direito, ou, o seu custo.

Conforme a obra de Holmes e Sunstein⁴⁴, a dicotomia clássica criada pela doutrina jurídica de que os direitos negativos detinham baixo custo e que direitos positivos seriam onerosos para o Estado é uma premissa simplista e equivocada. Isto porque, na verdade, todos os direitos possuem um custo porque todos eles pressupõem o custeio de uma estrutura de fiscalização para implementá-los⁴⁵. Logo, tanto o direito à propriedade privada, à segurança pública ou à alimentação adequada ensejariam despesas orçamentárias significativas. No mesmo sentido entendem diversos autores brasileiros como Gustavo Amaral⁴⁶, Flávio Galdino⁴⁷ e Flávia Piovesan⁴⁸.

De fato, não há como negar que todos os direitos fundamentais implicam necessariamente em um custo orçamentário e que o Estado lida com recursos escassos. Entretanto, tal circunstância não pode servir de obstáculo à satisfação dos direitos sociais, haja vista que o governo detém a discricionariedade para decidir entre investir uma maior quantia para a saúde do que para a publicidade dos seus atos, ou destinar mais verbas à segurança alimentar do que para as festas populares, ou ainda, por exemplo, direcionar esforços mais vultosos para a educação ao invés de subsidiar grandes corporações financeiras ou o agronegócio, sem mencionar um controle mais eficaz contra a corrupção.

Seria coerente entender que mais do que uma avaliação crítica sobre o “custo” dos direitos sociais, que se aplica de igual forma também aos direitos civis e

⁴⁴ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

⁴⁵ *Ibidem*, p.43.

⁴⁶ AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha**. Em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. São Paulo: Renovar, 2001.

⁴⁷ GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos**: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

⁴⁸ PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Org.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p.17-48.

políticos, é essencial direcionar esforços para a “aplicação progressiva”⁴⁹ dos direitos sociais, de forma a extrair seus efeitos mais elementares.

Podemos concluir, portanto, que para a concreta exigibilidade dos direitos sociais, assim como o Direito à Alimentação Adequada, surge o grande desafio na construção de um novo paradigma, que tenha como pauta a inclusão social, políticas públicas multidisciplinares e integradas, com capacidade para garantir o desenvolvimento sustentável, igualitário e democrático e, sobretudo, a autonomia do indivíduo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os direitos fundamentais sociais gozem de uma proteção especial na ordem constitucional brasileira pós-ditadura e idealizarem a promoção de um Estado justo e igualitário visando a dignidade do indivíduo, muitos são os obstáculos em busca da plena satisfação destes direitos. Apesar de teoricamente garantidos, tais direitos ainda necessitam ser reivindicados pela sociedade.

A superação da fome é uma questão política, haja vista que o mundo tem a capacidade necessária para produzir alimento para atender quase ao dobro da população mundial. No Brasil, o problema da fome foi identificado pela ONU não como uma questão de escassez ou de indisponibilidade física do alimento, mas sim, como resultado da concentração da riqueza e dos meios de produção a uma classe social, proporcionando uma pobreza e miserabilidade extremas e a má distribuição de renda.

⁴⁹ *Ibidem*, p.29-30.

Em que pese os relativos avanços alcançados pelo Governo Brasileiro da última década na redução da pobreza absoluta e dos índices globais de insegurança alimentar, fato este inclusive reconhecido pela FAO em 2014, há um longo caminho para se atingir a plena satisfação do Direito fundamental à Alimentação Adequada que, como se esclareceu, não se resume apenas ao contexto das políticas de distribuição de renda.

Cabe frisar que, conforme o art. 2º da Lei 11.346/2006, 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Ocorre que a fome e a má nutrição ainda são as formas mais extremas de insegurança alimentar, e também uma realidade no Brasil, atingindo dezenas de milhares de cidadãos, tendo como principais consequências a deficiência no desenvolvimento físico e psicológico do indivíduo, a menor resistência às doenças e a morte.

Não se pode perder de vista que o Brasil ainda sofre as consequências da Revolução Verde e é hoje o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, sendo condescendente com os grandes impactos biológicos e ambientais deste manejo, em decorrência da ameaça à saúde dos indivíduos com a contaminação do alimento, com a intoxicação dos trabalhadores rurais e com a degradação do solo, dos lençóis subterrâneos, das nascentes dos rios, da fauna e da flora.

Ainda podemos elencar a realidade da sociedade brasileira contemporânea que sofre com a obesidade e as demais patologias crônicas não transmissíveis, como a diabetes, a hipertensão e as doenças cardíacas, que tem na má alimentação

seus principais vetores e que sobrecarregam diariamente o sistema público de saúde, proporcionando expressivos gastos orçamentários.

Para a efetiva satisfação do Direito à Alimentação Adequada faz-se necessário a superação de um paradigma e a percepção de que o valor humano se sobrepõe à discricionariedade estatal e que exige prioridade no que tange as medidas políticas e dotações orçamentárias, direcionando todos os esforços ao fomento da Segurança Alimentar e Nutricional.

Diante de um cenário de grande discricionariedade e muita resistência estatal, uma nova perspectiva a ser almejada para a exigibilidade plena do Direito à Alimentação consiste na construção de alternativas solidárias de convivência cívica que contemplem a participação ativa da sociedade, acompanhando e fiscalizando a atuação estatal, seja por meio dos seus representantes eleitos, seja pela atuação em conselhos representativos, a exemplo do CONSEA, ou pela efetiva construção do orçamento participativo.

É necessário que o indivíduo seja visto e reconhecido como protagonista, um sujeito de direitos que se apodera dos meios necessários à satisfação do direito conquistado e que permanece em evolução a cada dia.

9. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha**. Em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. São Paulo: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10/02/16.

BRASIL. **Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 20/12/15.

BRASIL. **Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 15/01/16.

BRASIL. **Lei nº 7.802 de 11 de julho de 1989**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm>. Acesso em: 10/02/16.

BRASIL. **Decreto nº 4.074 de 04 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: 10/11/15.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA JÚNIOR Dirley da. **Controle de constitucionalidade**: teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2006, p. 32.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

FAO, IFAD and WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2015**. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome: FAO, 2015.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos**: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. **Fenomenologia e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007, p. 81.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights**: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 107.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 17/10/2015.

ONU, OHCHR, FAO. **The Right to Adequate Food**. Fact Sheet nº 34. Genebra: 2010.

PECES-BARBA, Gregório Martínez. **La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho**. Madrid: Dykinson, 2003, p. 11.

PIOVESAN, Flávia & CONTI, Irio Luiz (org). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 54.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

SHIVA, Vandana. **The Violence of the Green Revolution**: Third World Agriculture, Ecology and Politics. Malaysia: Zed Books, 1991.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**: em busca do Direito Justo. São Paulo: Saraiva, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis. As Políticas Públicas e a Exigibilidade do Direito à Alimentação. In: PIOVESAN, F.; CONTI, I.L. (Org.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p.123-139.