

**DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À
ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO
CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO**

*FROM THE HUNGER PROBLEM TO THE FUNDAMENTAL RIGHT TO FOOD:
HISTORICAL PATH, CONSTITUTIONAL CONSECRATION AND LEGAL REGIME*

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS

Doutorando e Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia (Linha de Pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia) pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil/PR. Bolsista PROSUP/CAPES. Especialista em Direito Público.

ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional - NUPECONST, linha de pesquisa: Constituição e Condições Materiais da Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela UNINTER. Procuradora Municipal em Campo Largo, PR.

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

RESUMO

O trabalho analisa o percurso histórico da consagração do direito fundamental social à alimentação, desde o reconhecimento da fome como um problema mundial, enfatizando a importância da participação social junto ao poder público para a construção de um direito fundamental. A partir dessas bases, o trabalho analisa o reconhecimento do direito à alimentação como uma ação para a erradicação da fome, primeiramente, no cenário internacional e, após, no cenário nacional, desde a denúncia da fome como uma mazela social, em 1948, até a inserção da alimentação no rol dos direitos fundamentais sociais do art. 6.º da Constituição Federal no ano de 2010. O trabalho objetiva demonstrar a historicidade inerente aos direitos humanos e fundamentais e descrever o regime jurídico diferenciado aplicável a esses direitos, que se situam na centralidade da ordem constitucional. Como método de procedimento, utilizou-se de pesquisa bibliográfica sobre o problema da fome no mundo e no Brasil, bem como de pesquisas e documentos legislativos sobre a construção do direito fundamental social à alimentação. Concluiu-se que a consagração da alimentação enquanto direito fundamental atribuiu a ela uma proteção jurídica diferenciada, hábil a fazer das ações para sua efetivação importantes aliadas na luta, ainda atual, para a erradicação da fome, sendo, contudo, necessárias a manutenção das ações desenvolvidas pelo poder público junto à sociedade civil organizada, bem como a ampliação dos programas sociais para a erradicação da fome, já existentes, e a implementação de novos mecanismos para a efetivação do direito fundamental à alimentação.

Palavras-chave: Fome; Alimentação; Direitos Fundamentais; Direitos Humanos; Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The work analyzes the historical path of the consecration of the fundamental social right to food, since the recognition of hunger as a worldwide problem, emphasizing the importance of social participation with the public authorities for the construction of a fundamental right. Based on these bases, the work analyzes the recognition of the right to food as an action for the eradication of hunger, first, in the international scenario and, later, in the national scenario, from the denunciation of hunger as a social malaise, in 1948, until the insertion of food in the list of fundamental social rights of art. 6 of the Federal Constitution in 2010. The work aims to demonstrate the historicity inherent to human and fundamental rights and to describe the different legal regime applicable to these

rights, which are at the center of the constitutional order. As a method of procedure, we used bibliographic research on the problem of hunger in the world and in Brazil, as well as research and legislative documents on the construction of the fundamental social right to food. It was concluded that the consecration of food as a fundamental right gave it a differentiated legal protection, capable of making actions for its realization important allies in the struggle, still current, for the eradication of hunger, being, however, necessary to maintain the actions developed by the public authorities with organized civil society, as well as the expansion of existing social programs for the eradication of hunger, and the implementation of new mechanisms for the realization of the fundamental right to food.

Keywords: *Hunger; Food; Fundamental Rights; Human Rights; Sustainable Development.*

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Do problema da fome ao direito humano à alimentação. 3. Da fome ao direito fundamental à alimentação: a caminhada do Brasil. 4. O regime jurídico aplicável ao direito à alimentação enquanto direito fundamental. 5. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Para uma pessoa que tem acesso à média do oferecido pelo Estado e sociedade, como moradia, educação, saúde, trabalho, alimentar-se é um ato corriqueiro, muitas vezes mecânico. Normalmente, essa pessoa olha o alimento e não reflete sobre os meios aplicados em sua produção, nos campos de trabalho que sua produção proporcionou, no preço a ele atribuído. Não reflete sobre o processo de absorção biológica que será deflagrado em seu organismo quando o ingerir. Não fica pensando em quando terá a oportunidade de ingerir um alimento novamente. Para ela, alimentar-se não é um caso de vida, nem de morte. Contudo, nem todos têm a mesma sorte.

A fome é um problema mundial que assola milhares de cidadãos de múltiplas nacionalidades, especialmente aqueles provindos de países em desenvolvimento, grupo do qual o Brasil faz parte. Nas palavras de Jean Ziegler, que atuou como relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação entre os anos 2000 e 2008:

A cada dia morrem cem mil pessoas de fome ou de suas consequências imediatas. Em 2005 morreram mais de 36 milhões. A cada sete segundos, morre de fome uma criança menor de dez anos. De quatro em quatro minutos morre uma pessoa por carência de vitamina A. Somam 852 milhões de seres humanos subalimentados, mutilados por fome crônica. (ZIEGLER, 2007, p. ix).

O reconhecimento da fome enquanto um problema mundial ainda atual inseriu o tema na agenda da Organização das Nações Unidas, primeiramente como o primeiro dos oito Objetivos do Milênio (2000-2015) e, atualmente, como o objetivo n.º 2 constante da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A agenda **Os Objetivos do Milênio**, também chamada **Oito Jeitos de Mudar o Mundo** teve por objetivo a implementação de ações conjuntas, pactuadas pelos 192 Estados-membros da ONU para tornar o mundo um lugar mais justo e melhor para se viver. Compunha-se de oito metas a serem alcançadas sobre aqueles que eram, à época, considerados os maiores problemas mundiais, dentre os quais, **erradicar a pobreza extrema e a fome**. A agenda dos Objetivos do Milênio foi lançada em setembro do ano 2000, para ser avaliada e revista no ano de 2015 (GARCIA, 2016).

Da avaliação e revisão das ações que compunham a agenda dos Oito Objetivos do Milênio, verificou-se que significativos progressos haviam sido alcançados. Porém, os objetivos, em si, não foram atingidos completamente, deixando lacunas a serem preenchidas, principalmente em relação à população mais pobre. O preenchimento dessas lacunas perfaz o objeto principal da nova agenda instituída, um plano de ação intitulado **Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, composto por 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que abrangem 169 metas específicas, articuladas entre si, das quais é parte **acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável** (GARCIA, 2016).

Embora o problema da fome venha recebendo constante atenção mundial, atualmente, os indicadores demonstram que este é um desafio persistente. O relatório **Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Mundo em 2019**, lançado por cinco agências da ONU, apresenta dados de declínio da desnutrição e da fome por mais de uma década, com taxas praticamente inalteradas, situando-se abaixo dos 11%. No entanto, aponta que os índices da fome começaram a subir novamente a partir de 2015, atingindo, em números, no ano de 2018, novamente mais de 820 milhões de

**DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO
CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO**

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

peessoas no mundo, configurando um imenso desafio para a erradicação da fome na Agenda 2030 (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2019).

Como é de fácil percepção, em que pesem todos os esforços em escala mundial, o problema da fome é um desafio atemporal e consistente, uma vez que atrelado a diferentes condicionantes, tais quais clima, paz social, economia global, dentre outros – o que faz com que demande esforços contínuos para a sua erradicação.

Contudo, embora ainda tratada como um problema mundial, a questão da fome, há alguns anos, já é amparada pela consagração do direito à alimentação, sendo importante analisar os reflexos práticos decorrentes do reconhecimento da alimentação enquanto direito, como instrumento para se alcançar o objetivo da erradicação da fome.

Nesse sentido, o presente trabalho faz o recorte histórico e geográfico da análise dessa caminhada desde o problema da fome, unicamente, até a consagração do direito fundamental à alimentação no cenário brasileiro.

Para tanto, no sentido de contextualização, como ponto de partida, analisa esse percurso no cenário internacional, onde, primeiramente, partiu-se da fome para se reconhecer o direito humano à alimentação, oportunizando sobre este o surgimento de um sutil espectro de obrigatória observância e comprometimento pelos Estados.

Num segundo momento, o trabalho descreve a caminhada do Estado brasileiro desde o enfrentamento ao problema da fome até o reconhecimento e posituação expressa do direito fundamental à alimentação, enfatizando a importante parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público em prol da transposição da fome pela efetivação do direito à alimentação, e sua consagração no texto constitucional.

Por fim, o trabalho descreve as significativas alterações no regime jurídico aplicável à alimentação alçada a direito fundamental, e suas consequências no mundo dos fatos.

Com isso, o trabalho objetiva destacar a historicidade inerente à construção dos direitos fundamentais, que não se consagram sem a valiosa e expressiva participação da sociedade, e o faz por meio da análise do percurso desde uma mazela humana – a fome - até o reconhecimento do direito fundamental à alimentação.

2 DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Historicamente, a consideração da fome enquanto problema mundial se deu no contexto do segundo pós-guerra, diante do devastador cenário deixado pelas barbáries cometidas durante duas guerras mundiais, principalmente o Holocausto, que teve como resposta a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como um marco referencial da instauração de um diferente paradigma ético para a ordem internacional, o qual atribuiu aos direitos humanos um caráter universal e indivisível (CONTI, 2007, p. 06).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é o primeiro documento jurídico a considerar a alimentação como um **direito humano**, que deve ser garantido e protegido pelos Estados:

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948).

**DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO
CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO
CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA**

À Declaração dos Direitos Humanos foi dada eficácia por meio de dois pactos internacionais: em 1966, foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Dos dois pactos internacionais, o PIDESC foi o que consagrou o direito à alimentação (CONTI, 2007, p. 06-08), assim dispondo em seu art. 11:

Artigo 11

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. (ONU, 1966).

O PIDESC, que reconhece expressamente a alimentação como um direito humano e estabelece o compromisso dos Estados de instituírem mecanismos de garantia desse direito, foi o primeiro dos pactos referenciais

ao direito à alimentação ratificados pelo Brasil. Passou a integrar o ordenamento jurídico pátrio em 24 de janeiro de 1992, por meio do Decreto nº 591/92, cuja vigência se deu a partir de 16 de julho daquele ano. Assim, a partir da ratificação do PIDESC, o problema da fome, no Brasil, recebeu o primeiro tratamento no plano jurídico de um direito à alimentação a ser efetivado.

Outro documento jurídico internacional importante para a contextualização do direito fundamental à alimentação no Brasil foi o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o chamado Protocolo de São Salvador, adotado em 17 de novembro de 1988, no âmbito do sistema de proteção dos direitos humanos da Organização dos Estados Americanos, cujo artigo 12 dispõe:

Artigo 12

Direito à Alimentação 1. Toda pessoa tem direito à nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual. 2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria. (OEA, 1988).

O Protocolo de São Salvador foi ratificado pelo Brasil e ingressou no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto n.º 3.321 de 30 de dezembro de 1999, com vigência imediata. A partir dele, o Brasil se comprometeu a desenvolver mecanismos que possibilitassem aos cidadãos o acesso a alimentos de qualidade nutricional - o que significa que não basta ao Estado facilitar o acesso à alimentação, mas, sim, à alimentação de qualidade.

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

Foi então, por meio da ratificação de tais protocolos internacionais, que o direito à alimentação ingressou no contexto jurídico brasileiro, numa época em que o problema da fome despontava como um forte inimigo a ser vencido.

Há que se destacar que, proveniente de protocolos internacionais ratificados pelo Brasil, o direito à alimentação, desde sua inserção no ordenamento jurídico, já se revestia da força normativa significativa devido ao dispositivo do art. 5.º §2.º da Constituição Federal de 1988, a chamada cláusula de abertura, a qual consagra o conceito materialmente aberto dos direitos fundamentais e aponta para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional, de forma dispersa, bem como em tratados internacionais (SARLET, 2012, p. 60), como foi o caso do direito à alimentação.

Contudo, em que pesem as ratificações mencionadas e as disposições da Carta Magna, para que o Estado brasileiro de fato tratasse o problema da fome por meio de um direito à alimentação, quer dizer, saindo da ação em campo assistencial para atuar no cenário da efetivação de um direito fundamental, houve um importante percurso trilhado, com o forte apoio da sociedade civil organizada em instituições e movimentos sociais.

A caminhada em direção ao real reconhecimento do direito e sua efetivação, desde então, não tem sido fácil ou linear, muito embora, como se verá, diversos progressos já tenham sido alcançados.

3 DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: A CAMINHADA DO BRASIL

Norberto Bobbio leciona que os direitos humanos decorrem das lutas sociais por transformações das condições de vida que o homem experimenta em determinado tempo histórico (BOBBIO, 2004, p. 31).

Nesse sentido, cumpre esclarecer que assim também são os direitos fundamentais: dotados de historicidade, uma vez que o traço que os diferencia dos direitos humanos é seu plano de positivação. Direitos Humanos são aqueles reconhecidos e positivados em documentos de direito internacional, enquanto os Direitos Fundamentais encontram reconhecimento e positivação na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (SARLET, 2012, p. 18), e recebem, por conseguinte, a proteção jurídica que essa ordem interna oferece aos direitos fundamentais.

Assim sendo, o recurso à História se torna indispensável para que bem se compreenda a gênese e o desenvolvimento de cada um dos direitos fundamentais (BRANCO, 2011, p. 163), no presente trabalho, o direito fundamental à alimentação.

O reconhecimento da existência do problema da fome e o desencadeamento de ações para vencê-la tiveram como marco a publicação de um estudo intitulado **Geografia da Fome**, desenvolvido pelo médico e sociólogo Josué de Castro em 1946. Mais tarde, no momento de redemocratização do país, foi fundamental a luta dos movimentos sociais para a realização de ações visando à justiça social que combatessem a fome e a miséria, bem como foi inestimável a atuação conjunta entre sociedade civil organizada e políticas do Estado no sentido de extirpar este mal que ainda hoje vulnera milhares de brasileiros (ROCHA, 2011, p. 30).

Josué de Castro concebia o enfrentamento da fome como um ato revolucionário que calhava com a nova ordem social de valorização da pessoa humana que estava sendo estabelecida no final da Segunda Guerra Mundial.

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

Argumentava que a fome deveria ser combatida por ser injusta, e que perseguir o melhor para os brasileiros e para toda a população mundial deveria ser objetivo maior que a preservação dos interesses de uma elite. Sua argumentação foi o ponto de partida da construção do direito à alimentação no cenário brasileiro, pois desvendou a fome para que fosse debatida e estudada, para que se buscassem soluções contra ela, soluções que, por muitos anos adiante, mantiveram o caráter assistencialista, principalmente durante os anos que antecederam a redemocratização do país (ROCHA, 2011, p. 30-32).

Durante o período da ditadura militar, governo acentuou a tratativa assistencialista da fome através de ações como a distribuição de alimentos a grupos específicos, tais quais gestantes e crianças (até 60 meses) de famílias com renda até 2 salários mínimos e distribuição de vale-refeição e cestas básicas a trabalhadores de baixa renda. Consta, entretanto, que a distribuição territorial não era uniforme, pois priorizava os trabalhadores da região Sudeste. Os trabalhadores informais, que possuíam menor renda, não eram beneficiados. Além disso, o que se havia explicitado anteriormente, de ser a fome uma consequência das desigualdades socioeconômicas, tornou-se tema censurável, retardando o necessário enfrentamento realista (SILVA, 2006).

Em 1981, época em que já se sentia o arrefecimento do militarismo e o fortalecimento dos movimentos de redemocratização, foi fundado o IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, entidade não governamental suprapartidária e supra religiosa, cuja prioridade consistia no monitoramento de políticas públicas de segurança alimentar. A criação do IBASE recebeu a contribuição do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que havia recém retornado de seus anos em exílio, e fomentou a renovação do debate público acerca do enfrentamento da fome (ROCHA, 2011, p. 35).

Embora os debates sobre a fome e a construção do direito à alimentação tivessem retornado ao cenário nacional, durante a redemocratização do país, já na Assembleia Constituinte apenas uma emenda parlamentar voltada à segurança alimentar foi apresentada. De iniciativa do deputado paulista Eduardo Jorge, do Partido dos Trabalhadores, a emenda propunha a criação do subsistema de Nutrição e Segurança Alimentar, que seria vinculado ao SUS e que orientaria a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A proposta foi considerada prejudicada, sob a justificativa de que a matéria já era abrangida pelo SUS. Portanto, por parte do constituinte de 1988 não foi dada a devida atenção ao que poderia desenvolver os mecanismos necessários à efetivação do direito à alimentação (ROCHA, 2011, p. 36). Dessa forma, foi apenas a partir da ratificação do PIDESC, em 1992, que as discussões sobre a fome e o direito à alimentação encontraram espaço na esfera jurídica nacional, ainda que de forma singela.

O governo do presidente Itamar Franco, que se estendeu de 29 de dezembro de 1992 a 1.º de janeiro de 1995, foi um importante momento histórico na caminhada rumo à construção do direito à alimentação. Nesse tempo, foram desenvolvidas diversas ações conjuntas entre Estado e sociedade civil, através do movimento Ética na Política, que considerava a fome, a miséria e a exclusão como uma forma de corrupção. Uma das ramificações desse movimento foi a **Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida**, liderada por Herbert de Souza. O movimento, que abrangia ações independentes e em parcerias com o poder público, conseguiu demonstrar a estreita ligação entre segurança alimentar e cidadania (ROCHA, 2011, p. 39-40).

Neste mesmo governo, o IPEA, instituto vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, portanto, órgão governamental, realizou

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

um Mapa da Fome, o qual evidenciou que cerca de 32 milhões de pessoas viviam em situação de extrema miséria no Brasil (SILVA, 2006). A constatação da gravidade da situação levou o governo a reconhecer o círculo vicioso formado pela fome, a miséria e a violência, definindo seu enfrentamento como prioridade (VALENTE, 2002, p. 148).

Para tanto, o governo do presidente Itamar Franco estabeleceu aliança com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por oito ministros e vinte e um representantes da sociedade civil que na maioria foram indicados pelo Movimento pela Ética na Política, para coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que deveria ser norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria entre Estado e sociedade civil e da descentralização (SILVA, 2006).

Em 1995, assumiu novo governo, do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo plano visava à desregulamentação do mercado que, por sua vez, proporcionaria crescimento econômico, distribuição de rendas, resgate da pobreza e da cidadania. Tão logo assumiu a presidência, substituiu o CONSEA pelo Comunidade Solidária, realizou cortes orçamentários em programas sociais, e iniciou o programa de distribuição de renda direta às famílias carentes. Ainda, estabeleceu que o abastecimento alimentar passasse a ser controlado por mecanismos de mercado, norteados pelo lucro, comprometendo a afirmação do direito. Apesar das ações destrutivas no campo do direito à alimentação, o governo Fernando Henrique participou da Cúpula Mundial de Alimentação ocorrida em Roma em 1996, tornando-se signatário de um Plano de Ação pelo direito à alimentação adequada (ROCHA, 2011, p. 43-45). O período pós-Cúpula, ao contrário do esperado, foi marcado

por uma grande crise nas áreas de políticas sociais, principalmente em relação à fome e à pobreza.

Em 2002, alternou-se novamente o governo, assumindo o então eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva, que trouxe o combate à fome como tema principal da sua agenda. Restituiu o CONSEA e promoveu a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, durante a qual ficou deliberada a necessária aprovação de uma lei que versasse sobre o tema, formalizando-se um compromisso público de pleno atendimento aos objetivos e princípios assumidos pela Carta de 1988 (ROCHA, 2011, p. 46).

Para tanto, foi proposta e aprovada a Lei Federal n.º 11.346 de 15 de setembro de 2006, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), e retomaram-se os esforços para a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal, o que veio a ocorrer apenas no ano de 2010, por meio da Emenda Constitucional n.º 64, que atribuiu ao artigo 6.º a seguinte redação:

Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Embora por força da cláusula de abertura do artigo 5.º §2.º da Constituição Federal já se devesse atribuir ao direito à alimentação – direito materialmente fundamental - a proteção jurídica destinada aos direitos fundamentais presentes no catálogo, dispersos no texto constitucional e decorrentes de documentos de direito internacional, sua positivação no rol do art. 6.º dirimiu quaisquer dúvidas no que tange à sua fundamentalidade.

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

Assim, vitoriosos todos os debates e ações sociais e governamentais no processo de transposição do problema da fome pelo direito a ser efetivado. Desde 2010, o direito à alimentação inequivocamente goza das garantias e proteções decorrentes do regime jurídico diferenciado aplicável aos direitos fundamentais.

4 O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

A inserção da alimentação no rol do artigo 6.º da Constituição Federal a revestiu de inegável caráter fundamental, do qual decorrem diversos desdobramentos relacionados ao seu tratamento jurídico.

Nessa perspectiva, é importante esclarecer que isso acontece porque os direitos fundamentais são direitos qualificados, dotados de centralidade no sistema constitucional. Resumem a concepção ideológica e de mundo que se alberga em determinado ordenamento jurídico (SILVA, 2016, p. 180). Integram o sistema e a organização do poder, legitimando e, ao mesmo tempo, limitando esse poder, na medida em que: (i) a realização desses direitos é o que justifica o poder do Estado; (ii) esses direitos condicionam a validade substancial das normas que compõem o sistema jurídico; (iii) esses direitos expressam os objetivos que norteiam o Estado Constitucional (SARLET, 2012, p. 46-47).

Constar expressamente do rol do artigo 6.º, sem dúvidas, demonstra que o direito à alimentação está situado no ápice de todo ordenamento jurídico, o que se pode observar do posicionamento dos direitos fundamentais na organização do texto da Constituição Federal. Nela, os direitos fundamentais estão dispostos bem no início, logo após o preâmbulo,

destacando a consideração do constituinte originário em relação a esses direitos, como valores superiores de toda ordem constitucional e jurídica (SARLET, 2012, p. 53).

A partir do reconhecimento formal da alimentação enquanto um direito fundamental, tornou-se assente que o bem jurídico tutelado por esse direito é inequivocamente relevante para o Estado e seu ordenamento pelo significado de seu conteúdo, ao qual foi atribuído, pelo próprio texto constitucional, o *status* de cláusula pétrea, sendo protegido o seu núcleo essencial da supressão e erosão pelo constituinte derivado, o que se faz pelo dispositivo do art. 60 §4.º, inciso IV, o qual veda a proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir os direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 53).

Ainda, é de se destacar que, enquanto um direito fundamental, o direito à alimentação rege-se pelo princípio da aplicabilidade imediata, direta, de acordo com o art. 5.º §1.º da Carta Magna, que exclui qualquer consideração de que seu conteúdo seja meramente programático e reforça sua capacidade de gerar efeitos jurídicos (SARLET, 2012, p. 58). Por esse dispositivo, fica claro que o direito fundamental à alimentação constitui-se num imperativo hábil a estabelecer deveres e obrigações para o Estado quanto à sua efetivação no plano da sociedade e dos indivíduos que a compõem (ANDRADE, 2012, p. 109).

Nesse sentido, destacam-se alguns importantes programas sociais desenvolvidos pelo Estado brasileiro na atualidade, os quais se conectam diretamente a essa obrigação Estatal na prestação do direito à alimentação. Conquanto tais programas não sejam descritos no âmbito do presente trabalho, importa, contudo, apontá-los: (i) Programa Bolsa Família; (ii) Fomento – Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; (iii)

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

Aposentadoria para a Pessoa de Baixa Renda; (iv) Programa Brasil Carinhoso; (v) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (vi) Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); (vii) Programa de Cisternas; (viii) Auxílio Emergencial no Combate ao Coronavírus.

Assim, embora não devesse ser necessária a expressão do direito à alimentação no rol do art. 6.º da Constituição Federal, considerada sua inserção no ordenamento jurídico pátrio pela ratificação pelo Brasil de protocolos internacionais de direitos humanos, é inegável que essa consagração enquanto direito fundamental social atribuiu ao direito à alimentação inafastável tratamento jurídico especial, dada a sua posição de importância formal e material no ordenamento.

Trata-se do resultado de uma luta histórica vitoriosa, uma conquista da sociedade que, persistentemente, manteve vivo e ativo o diálogo e a atuação junto ao Poder Público para que se retirasse a alimentação das reservas voluntárias do assistencialismo, reconhecendo-a como um direito de satisfação obrigatória.

Entretanto, essa não é uma vitória pronta e acabada. Sem desmerecer os grandes avanços obtidos até o presente com a consagração do direito fundamental à alimentação, o Brasil ainda enfrenta graves problemas relacionados à fome.

Na avaliação do Brasil no cenário dos objetivos da Agenda 2030, o Relatório Luz de 2019, realizado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, este composto por mais de 40 organizações de diferentes setores, apontou que, até 2014, o Brasil obteve grandes avanços no combate à miséria e à fome, sendo que estes vêm se perdendo de forma acelerada e incessante devido à recessão imposta às políticas sociais e à precarização das

relações de trabalho, estas decorrentes da recente reforma trabalhista (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2019).

O relatório denuncia a redução orçamentária de programas de reconhecida efetividade como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e do Programa de Cisternas (Primeira e Segunda Água), e alerta para o fato de que os efeitos mais contundentes desse cenário recaem sobre a população mais vulnerável, acentuando sua condição de vulnerabilidade (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2019).

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) divulgada em novembro de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a extrema pobreza no Brasil alcançou seu maior nível em 7 anos, e atualmente atinge 13,5 milhões de pessoas, que vivem com renda mensal *per capita* de até R\$145,00 (cento e quarenta e cinco reais), ou US\$1,9 (um dólar e noventa centavos) ao dia – critério estabelecido pelo Banco Mundial para identificar a situação de extrema pobreza. Conforme explica o IBGE, o número de pessoas nessa situação no país equivale a toda a população da Bolívia, da Bélgica, de Cuba, de Portugal e da Grécia (IBGE, 2018).

Esses dados demonstram que, embora o Estado brasileiro tenha alcançado significativos avanços no combate à fome e na consagração do direito fundamental social à alimentação, o desafio da erradicação continua grande e persistente, demandando esforços por parte do poder público e da sociedade civil para a ampliação das políticas públicas já existentes e bem-sucedidas, bem como para a implementação de novas ações voltadas à efetivação do direito à alimentação.

5 CONCLUSÃO

**DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO
CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO
CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA**

O trabalho descreveu o percurso histórico desde o reconhecimento do problema da fome como um problema mundial até a consagração, no Brasil, do direito fundamental à alimentação na Constituição Federal de 1988, buscando, nesse sentido, destacar a historicidade inerente aos direitos humanos e fundamentais.

Para tanto, no primeiro momento, o trabalho dedicou-se a tratar do reconhecimento do problema da fome no cenário internacional pós-segunda guerra, marcado pelo Holocausto, para o qual a resposta foi a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em 1948, primeiro documento jurídico a reconhecer a alimentação enquanto direito humano.

Em seguida, o trabalho se ocupa do percurso da consagração do direito à alimentação no cenário brasileiro, primeiramente com a ratificação de dois protocolos internacionais, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Protocolo de São Salvador e, após, a partir do esforço integrado dos movimentos sociais e poder público, com a edição da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN); por fim, com a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos fundamentais sociais do art. 6.º da Constituição Federal.

Por fim, o trabalho discorreu sobre as implicações jurídicas da consagração do direito à alimentação como um direito fundamental, apontando o tratamento diferenciado aplicável a tais direitos, que compõem a centralidade do sistema jurídico pátrio, de maneira a gozarem de proteção e garantias específicas e especiais.

Ainda, o trabalho procurou situar a questão da fome e da efetivação do direito fundamental social à alimentação na atualidade, cujos dados recentes demonstram que o problema persiste em números alarmantes e que

o direito à alimentação demanda efetivação.

Concluiu-se, portanto, que, como um direito fundamental, o direito à alimentação exterioriza-se como o resultado de uma luta social histórica, com importantes avanços e conquistas, porém, inacabada, que demanda esforços perenes e compartilhados pelo poder público e sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

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

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

CONTI, Irio Luiz. Introdução. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito Humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns**. Rome: FAO, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 35, vol. esp., p. 192-206, dez. 2016.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **III Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil: 2019. Disponível em:

DO PROBLEMA DA FOME AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PERCURSO HISTÓRICO, CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E REGIME JURÍDICO

CLAYTON GOMES DE MEDEIROS E ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2018. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 27 maio 2020.

OEA. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1988. Disponível em:

http://www.cidh.org/basicos/portugues/f.Protocolo_de_San_Salvador_Ratif..htm Acesso em: 21 maio 2020.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

ONU. Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em:

<https://fianbrasil.org.br/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-pidesc/>. Acesso em: 21 maio 2020.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. Direito à alimentação: Teoria Constitucional-Democrática e Políticas Públicas. São Paulo: LTr, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. Direito Constitucional Positivo. 39. ed., revisada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.09.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Robson Roberto. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Revista Virtual Textos e Contextos.** n. 5, novembro 2006. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/1014/794>. Acesso em: 21 maio 2020.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. **In:** LIMA, Jr., J. B. e LENA, Z. (Org). **Extrema Pobreza no Brasil:** a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

ZIEGLER, Jean. Prefácio. **In:** PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito Humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Submissão do artigo: 29/05/2020

Aprovação do artigo: 25/05/2021 (artigo de convidado)