XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR

RICARDO JOSÉ MACEDO DE BRITTO PEREIRA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: José Querino Tavares Neto

Marco Aurélio Serau Junior

Ricardo José Macedo De Britto Pereira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-772-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

No dia 20.06.2019, durante a realização do XXVIII Encontro Nacional do Conpedi, realizado na Universidade Federal de Goiás, cidade de Goiânia/GO, ocorreram os debates no bojo do GT Direitos Sociais, Previdência e Seguridade Social, sob coordenação dos Professores Doutores Marco Aurélio Serau Junior (UFPR), José Querino Tavares Neto (UFG) e Ricardo José Pereira Macedo de Britto Pereira (UDF).

Foram apresentados 23 trabalhos, os quais gravitaram em torno de 4 eixos temáticos: a) judicialização do acesso ao direito à saúde; b) direito fundamental à educação; c) Teoria Geral da Seguridade Social, e d) Direito Previdenciário e Reforma Previdenciária.

Esses trabalhos se coadunam à perfeição com os objetivos específicos desse Grupo de Trabalho, voltado não somente às discussões sobre Seguridade Social, mas, de modo mais amplo, à reflexão sobre os direitos sociais como um segmento próprio e coeso dos direitos fundamentais.

Essa perspectiva de discussão acadêmica é extremamente relevante para o momento pelo qual estamos transitando, pautado por inúmeras alterações legislativas cuja tônica é, quase sempre, da restrição aos direitos fundamentais sociais, a exemplo da já consolidada Reforma Trabalhista (levada a cabo sobretudo pelas Leis 13.467/2017 e Lei 13.429/2017) e da Reforma Previdenciária, que já avançou por meio da Lei 13.846/2019 e aguarda sua consolidação caso aprovada a PEC 6/2019, cuja pretensão é o abandono dos pilares constitutivos da Seguridade Social, em particular o princípio da solidariedade social, portanto, numa perspectiva mais aguda, um risco à própria sociedade e seus avanços no que se refere às conquistas de direitos e afirmação da justiça social.

Numa palavra, qualquer alteração legal em direitos previdenciários, seguridade social e, por reflexo direto, sociais, devem ocorrer, e não há qualquer sociedade que não deva levar em conta essa necessidade, mas, sobretudo, nossa sociedade tão desigual como a brasileira, isso deve ocorrer de forma serena e em diálogo com a sociedade, mormente, reflexo de audiências públicas e de forma dialogal com especialistas, inclusive a academia, sob o risco de uma reforma que aprofunde ainda mais as desigualdades numa sociedade de classes.

Todos as pesquisas apresentadas em Goiânia seguem esse pensamento crítico e pavimentam a contribuição teórica que a Universidade deve proporcionar à sociedade a fim de que as políticas públicas sejam seriamente delineadas.

Assim, convidamos todas e todos à leitura destes valorosos trabalhos que se seguem.

Dia desses com muito aprendizado coletivo.

Os coordenadores

Prof. Dr. Marco Aurélio Serau Junior - UFPR

Prof. Dr. Ricardo José Pereira Macedo de Britto Pereira - UDF

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: DESAFIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA EFETIVA CONCRETIZAÇÃO

HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD: CHALLENGES AND PUBLIC POLICIES FOR ITS EFFECTIVE IMPLEMENTATION

Lucas Germano Dos Anjos [1]
Mariana Garavelo de Freitas [2]

Resumo

A pesquisa objetiva analisar a atual problemática envolvendo a efetivação do direito humano à alimentação adequada, a partir da previsão constitucional consolidada na Emenda Constitucional nº 64, que garante aos destinatários o direito de demandar judicialmente em face do Poder Público quando há prestação insuficiente ou omissão na criação e implementação de políticas públicas efetivas. O método adotado é o dedutivo, tendo como base pesquisas em doutrinas, jurisprudências e legislação. Conclui que embora existam avanços no tema, a situação de insegurança alimentar é evidente e resulta em violações contínuas ao direito social à alimentação.

Palavras-chave: Direito humano à alimentação, Alimentos, Alimentação adequada, Políticas públicas de alimentação, Efetivação do direito à alimentação

Abstract/Resumen/Résumé

The research aims to analyze the current issue involving the effectiveness of human right to adequate food, based on constitutional provision consolidated in 64th Amendment to the Constitution, which ensure the recipients the right to prosecute the State in the event of insufficient services or omission in creating and implementing effective public policies. The method used is deductive, based on research in doctrines, jurisprudence and legislation. In conclusion, although there are advances in this area, a food insecurity situation is evident and results in continuous violations of the social right to food.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human right to food, Foods, Adequate food, Public food policies, Effectiveness of the right to food

[1] Graduado em Direito pela Faculdade Ruy Barbosa. Pós-Graduado Lato Sensu em Direito Tributário pela UCP - CEJUS SOCIEDADE ÍMPAR; Pós-Graduado em Direito e Processo do Trabalho pela LFG.

[2] Advogada, Mestranda pela Universidade Metodista de Piracicaba/SP.

INTRODUÇÃO

Os desafios acerca da efetivação do direito à alimentação adequada vêm provocando crescentes discussões na última década, tendo em vista a tarefa constitucional de promoção e proteção dos direitos humanos e o prestígio aos pressupostos norteadores da preservação da dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais, dentre os quais, destaca-se a fruição integral de uma alimentação adequada.

A pesquisa tem por objetivo analisar os mecanismos estatais criados para o combate à fome e a promoção de programas e diretrizes em prol da garantia de alimentação de qualidade, bem como abordar de que maneira o Poder Público tem atuado na concretização de tal direito, tendo em vista a evidente relação deste com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A fim de alcançar o objetivo pretendido, o trabalho foi estruturado com enfoque na análise do reconhecimento constitucional do direito à alimentação saudável, nos instrumentos de proteção internacional, na legislação infraconstitucional que regulamenta o tema da pesquisa, nos programas sociais voltados à concretização do direito humano à alimentação adequada, e finalmente, na implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que promoveu condições para a formulação da Política e do Plano Nacional na área da segurança alimentar.

A justificativa do tema é evidente na medida em que o debate acerca da garantia e concretização do direito à alimentação atinge grande parte da população, de modo que, a análise da atuação estatal na implementação de políticas públicas, aprovação de leis e defesa pela efetivação de tais instrumentos se faz imperativa para a construção do entendimento acerca do tema no atual cenário social.

A metodologia utilizada foi a dedutiva, por meio de pesquisas legislativas, doutrinas e jurisprudência aplicáveis, buscando uma análise crítica e descritiva acerca do atual cenário de proteção e promoção do direito à alimentação, relacionado tais mecanismos também com os instrumentos internacionais que tratam do direito humano à alimentação adequada.

A hipótese utilizada é de que, embora o Estado atue em busca da concretização do direito à alimentação, especialmente após a inserção expressa de tal direito no rol do artigo 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64 de 2010, a sistemática atual se mostra ineficiente no efetivo combate à fome e desnutrição, em violação direta ao direito em estudo.

1. O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Promover e proteger os direitos humanos é tarefa árdua extraída da Constituição Federal de 1988, a qual prestigiou os princípios norteadores da preservação da dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais com, especialmente, a erradicação da fome e pobreza.

Nesse sentido, tem-se que a alimentação adequada é direito básico de todos os seres humanos, considerado de terceira dimensão (direitos de solidariedade), reconhecido inicialmente no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais em 1966, sendo o Brasil signatário deste e de diversos outros tratados internacionais que dispõem especificamente sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada[1].

Estrito ao texto constitucional de 1988, o direito à alimentação é contemplado implicitamente em diversos dispositivos, dentre os quais se destacam as normas relacionadas à função social da propriedade (artigo 170, inciso III), da demarcação de terras indígenas (artigo 231), sobre meio ambiente (artigo 225), saúde (artigo 196) e o direito à vida (artigo 5º). Ademais, o direito em destaque é inseparável do princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1º da Constituição Federal.

Em que pese a necessidade de interpretação ampliativa da Constituição, o que bastaria para reconhecer o direito aos alimentos através da previsão implícita em outros dispositivos constitucionais, a inserção desse direito no rol do artigo 6º pela Emenda Constitucional nº 64 foi de suma importância para determinar indubitavelmente o compromisso do Estado em promover tal direito.

Um dos fatos que demonstra o referido compromisso, ainda antes da consolidação expressa da Emenda supracitada, foi a aprovação a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu, portanto, as definições, princípios, diretrizes e objetivos dessa sistemática, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

[1] Convenção de Nova York sobre Execução e Reconhecimento de Obrigações Alimentares e Convenção sobre prestação de alimentos no estrangeiro, celebrada em Nova Iorque, Estados Unidos da América, em 20 de julho de 1956, tendo o Brasil manifestado sua adesão ao tratado internacional em 31 de dezembro de 1956, após o que foi aprovado pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo nº. 10, de 13 de novembro de 1958. No âmbito da América Latina, Código de Bustamante que, em 1928, tratou da matéria, dedicando-lhe dois dispositivos específicos (arts. 67 e 68). Já em 1980, na IV Conferência Especializada em Direito Internacional Privado, foi elaborada a Convenção Interamericana Sobre Obrigação Alimentar.

Tal sistema tem por escopo promover condições para a formulação da Política e do Plano Nacional na área de Segurança Alimentar, desenvolvendo metas, objetivos, programas e diretrizes, captando recursos, avaliando e monitorando as ações governamentais, tudo em prol da busca pela alimentação suficiente e de qualidade.

Outra medida governamental adotada foi a criação em 2007 da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que reúne 19 ministérios e promove a articulação e integração dos órgãos e entidades federais relacionados ao setor em todo País.

Tem-se que, o reconhecimento de tratados internacionais, alinhados à previsão expressa no texto constitucional, inclusive com *status* de cláusula pétrea, e demais instrumentos legislativos relacionados, evidenciam o inegável reconhecimento de constitucionalidade material do direito à alimentação adequada.

2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SISTEMÁTICA RELACIONADA

Ao prever direitos fundamentais, as normas constitucionais adquirem feição de instrumento de realização política, possuindo a pressão social forma eficaz para exigir dos Poderes Constituídos (Legislativo, Executivo, Judiciário) a realização do projeto social agasalhado no leito constitucional.

O direito humano à alimentação adequada (DHAA), que inclui a água, é direito essencial à vida, já que a inobservância daquele impede o exercício e a manutenção deste último.

O DHAA é direito extraído do principio de solidariedade, nitidamente expresso na Constituição da República Federativa do Brasil no artigo 3º: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária" (BRASIL, 1988).

A não concretização do DHAA inviabiliza todos os outros direitos sociais, como trabalho, educação, liberdade, saúde, moradia e especialmente a vida.

A previsão dos alimentos como garantia constitucional significa a possibilidade de se exigir do poder público a sua concretização através de provocação do Poder Judiciário.

O Direito Humano à Alimentação Adequada deve ser analisado sob duas premissas essenciais: a disponibilidade do alimento em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitáveis para uma

dada cultura e a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos.

Tal é a definição mais utilizada pela doutrina especializada (GAMBA e MONTAL, 2009; p.44):

> […] 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 da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social econômica e ambientalmente sustentáveis.

Inspirada na Convenção de Genebra (1929), a qual já previa no Capítulo II, artigo 2º a garantia de alimentos como pressuposto da humanidade, característica de todos os indivíduos universalmente considerados, bem como na Declaração Universal dos Direito Humanos (1948), a proposta de criação da LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – foi uma das principais deliberações da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE) em 2004. Na época, cerca de 1,3 mil participantes decidiram que a segurança alimentar deveria ter respaldo legal, como já ocorria com a saúde, que possui o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da Saúde (8080/90). A partir daí a proposta da lei foi elaborada, de forma participativa, sob coordenação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Desde a inserção do direito social à alimentação adequada no rol dos direitos sociais (art. 6º/CF), após aprovação da PEC 47/03, diversas providências foram tomadas pelo Estado a fim de conferir aplicabilidade e concretizar o direito tratado, em especial a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2010, cujo relatório determina que todas as pessoas devem ter acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e saudável por meios próprios e sustentáveis.

Para tanto, são necessárias estratégias e a garantia de outros direitos humanos, além da execução efetiva do orçamento público, destinando verba pública para implementação de políticas públicas universais que incluam de forma prioritária e progressiva os destinatários da norma social, quais sejam a população carente, vulnerável à fome e à pobreza.

Haverá violação do DHAA sempre quando pessoas, grupos ou comunidades sofrerem as consequências da fome por ausência de acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, de forma regular, para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais, bem como aqueles que em razão da desnutrição possuam deficiência de nutrientes.

Também são hipóteses de violação do referido direito quando seus destinatários consomem alimentos de má qualidade nutricional e sanitária e aqueles produzidos com a utilização de agrotóxicos em excesso.

De forma a abranger todas as violações possíveis, o relatório do Conselho Nacional já citado também considera violação ao DHAA a expulsão de povos indígenas e comunidades tradicionais de suas terras, de agricultores e camponeses, o desemprego, o subemprego e a baixa remuneração, pois tais situações contribuem para efetiva diminuição da capacidade dos cidadãos em buscar satisfazer sua alimentação de maneira digna e autônoma.

No mesmo ano da implementação do CONSEA (2010), também foi publicado o decreto 7.272, que regulamentou o SISAN e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A destinação de recursos federais para impulsionar os programas sociais é fator preponderante para efetiva concretização do direito social objeto do presente estudo, especialmente se considerarmos a influência determinante da reserva do possível ao definir as diretrizes orçamentárias na aplicabilidade dos direitos sociais.

Há que se considerar a preponderância do direito humano à alimentação adequada para garantir outros direitos fundamentais inafastáveis de todo ser humano, como o direito à vida e em especial a dignidade da pessoa humana, o que significa atribuir ao referido direito força normativa (e consequentemente mandamental) independentemente do cenário econômico do país.

Tal aplicabilidade deve ser garantida em medida que ultrapasse o mínimo necessário para exercício de uma vida condigna, determinando a plena fruição dos direitos da personalidade dos destinatários e não apenas o mínimo vital, qual seja, aquele necessário tão somente para garantir a vida física do ser humano, ainda que em condição precária.

Os inúmeros instrumentos legais e concretizadores do direito à alimentação demonstram que a intenção do legislador constitucional foi a de garantir não somente a sobrevivência dos cidadãos brasileiros, fornecendo alimentos que impeçam apenas o efeito morte, mas sim ampla e constante disponibilização de alimentos saudáveis para todo aquele que demonstrar sua inclusão no rol dos destinatários da norma.

Conforme já tratado, a inserção do direito à alimentos no rol do artigo 6º da Constituição, dos chamados direitos sociais possui importância jurídica e política.

A importância jurídica encontra-se claramente verificada nos direitos humanos positivados, ou seja, direitos fundamentais, os quais têm proteção e garantia assegurada pela Constituição de forma expressa no artigo 5º, parágrafo 1º, constituindo-se mandamento

constitucional com efetividade imediata e vinculativa, além de ser cláusula pétrea (impossibilidade de supressão[2]).

Sendo a Constituição a expressão maior do interesse público, ou seja, alcança o topo da hierarquia normativa, os três poderes têm o dever de envidar o máximo de esforços para garantir a efetividade, bem como não se omitir a fim de evitar o reconhecimento de inconstitucionalidade.

Com a inserção do direito à alimentação adequada no rol dos direitos sociais, surgiu um direito público subjetivo, facilitando a exigência do destinatário perante o Poder Público, além de permitir aos gestores públicos insistir em medidas, recursos e ações como ampliação do orçamento, por exemplo.

Em âmbito do Poder Judiciário, uma vez traçado o programa para o governo (através da previsão normativa do artigo 6º), o qual possui força vinculante, somada às leis infraconstitucionais regulamentadoras da política pública, a sentença que concede o pedido possui maior segurança, em razão da LOSAN e da SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) constituírem-se em instrumentos para concretização do direito à alimentação adequada.

Inegável que a previsão constitucional acerca dos direitos e garantias fundamentais, como no caso do direito à alimentação, possui aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º). Porém, no texto de Nunes, citado por Ferreira (2010, p.47) em relação aos direitos sociais, a Carta Magna

> (…) faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais. Por regra, as normas que consubstanciam direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas em especialmente as que mencionam lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.

Antes de tratar a respeito das políticas públicas para concretização do direito tratado, necessário citar alguns marcos históricos que acarretaram na valorização do direito à alimentação adequada a ponto de incluir no rol dos direitos sociais do artigo 6º.

Além das já citadas Convenção de Genebra (1929) e Declaração Universal dos Direito Humanos (1948), constata-se, no Brasil, a criação de diversos órgãos garantidores do

[2] Determinada pelo artigo 60, parágrafo 4º da Constituição Federal.

direito humano à alimentação adequada, baseados na LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/06), e na EC 64/2010, destacando-se em especial a CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tais órgãos são vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela indicação das diretrizes necessárias para concretização do direito constitucionalmente garantido, bem como na fiscalização dos órgãos executores em âmbito municipal.

Belik (2003) indica dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional, associadas a fatores determinantes para considerar o alimento fornecido como de qualidade:

a) No critério quantidade, o determinante é observar a oferta (disponibilidade sustentável de alimentos) e o acesso (fisicamente e economicamente);

b) Na dimensão qualidade, os fatores determinantes são o aspecto nutricional (privilegiando fontes alimentares que favoreçam benefícios à saúde, além de evitar alimentos que causem doenças e higiênico-sanitária (refeição livre de doenças);

c) Regularidade, com a determinante periodicidade (acesso constante a refeições de qualidade, sem comprometer outras necessidades).

Em âmbito infraconstitucional, há que se analisar a legislação regulamentadora fixada pelo CONSEA.

3. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL REGULAMENTADORA

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), definida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) determina a garantia de acesso a todos a alimentos básicos (inclusive água) de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, sustentável e sem comprometer outras necessidades básicas, sempre observando a existência digna e os valores da dignidade da pessoa humana.

O exercício do direito em ênfase pelos seus destinatários depende da superação dos obstáculos enfrentados por eles a fim de se alimentarem dignamente, em especial a baixa renda.

Tal desafio já previsto pela Lei 11.346/06 – que instituiu o SISAN, com objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada e prevê, em seu artigo 2º:

> Art. 2º - A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

> §1º - A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

Da simples leitura do dispositivo é possível verificar a determinação ao poder público, o que demonstra a clara pretensão de conferir aos destinatários direito subjetivo público para exigir do Estado o amplo acesso à alimentação adequada.

No artigo 7º se extrai a "força-tarefa" entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de instituições privadas para efetivar o direito humano à alimentação adequada ao maior número possível de destinatários em situação de risco:

> Art. 7º - A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

No §1º do artigo citado em epígrafe, delimita-se quais órgãos poderão participar do SISAN, observadas as diretrizes do referido sistema e de critérios estabelecidos pelo CONSEA e pela SISAN:

> § 1º - A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

Considerando a previsão expressa do §1º do artigo 5º da CF, que confere aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais, incluídos, nos termos da doutrina majoritária, os direitos sociais, o artigo 8º da Lei ora tratada fixa os princípios do SISAN:

> Art. 8º - O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:
> I – universalidade e eqüidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;
> II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
> III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e
> IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Acerca das políticas públicas a ser implementadas pela Lei, o artigo 11º trata do Plano Nacional de Segurança Alimentar, a fim de definir as prioridades no atendimento aos destinatários, bem como determinar a realização periódica de conferências para fixar diretrizes:

> Art. 11. Integram o SISAN:

> I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;
> § 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

Comum se pensar que a obrigação de promover o DHAA limita-se a instalação de restaurantes populares, entrega de cestas básicas, monitoramento e disponibilização de merendas escolares para instituições públicas, dentre outras medidas. No entanto, além de todas estas ações, estão a promoção da reforma agrária, o acesso a territórios tradicionais, a garantia da função socioambiental da terra, o fortalecimento de formas sustentáveis de produção, como a agroecologia, a garantia de acesso à renda, a garantia de acesso aos recursos genéticos, ações com abordagem de gênero e que considerem as especificidades de cada indivíduo e de cada grupo, entre outros.

O Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo. Portanto, a obrigação de prover está mais particularmente relacionada ao direito fundamental de não sentir fome. Um Estado deve prover o DHAA de determinados indivíduos ou grupos, através de transferência de renda ou renda básica; entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade ou outros esquemas de seguridade social.

Além de promover, o Estado tem a obrigação de assegurar aos indivíduos não apenas a fruição dos direitos que têm, mas também de receber eventuais reparações no caso de violação desses direitos.

No caso de violação ao DHAA o cidadão pode buscar a tutela estatal em nível nacional junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e por meio de instrumentos de exigibilidade (administrativa, política, quase-judicial e judicial) (BURITY et al., 2010).

A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir junto aos poderes públicos diretamente responsáveis pela garantia do direito à alimentação a nível Municipal (postos de saúde, escolas, postos de previdência social, entre outros) a promoção do direito, bem como a prevenção da fome e correção ou reparação das ameaças ou violações.

4. DOS PROGRAMAS SOCIAIS QUE VISAM A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Para concretização do direito social ao alimento são observadas sete diretrizes propostas na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2007, aprimoradas pelo COSEA e CAISAN:

I - promoção do acesso universal à alimentação saudável e adequada, mediante o enfrentamento das desigualdades, com prioridade para as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III - instituição de processos permanentes de produção de conhecimento, educação e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada;

IV - promoção, ênfase e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais;

V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;

VI - apoio a iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional, e;

VII - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades das populações urbanas e rurais, com prioridades para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar, povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

Para dar cumprimento às diretrizes acima relacionadas, foram criadas mais de oitenta programas entre políticas e ações do governo federal, todas baseadas nas "dimensões" fixadas pelo CONSEA em 2010, as quais se destacam: Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (MDS e MDA); Programa Cisternas, Programa Bolsa-Família, Programa Nacional da Alimentação do Escolar - PNAE (MEC); Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (sistema de informação basilar para monitoramento da PNSAN) – SISVAN (MS); Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN (MS); Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (MT); Programas de SAN destinados às populações negras, povos indígenas e comunidades tradicionais – Decreto nº 6040/2007 (vários ministérios).

Caso o destinatário, ainda assim, não tenha efetivo acesso aos programas, pode buscar as alternativas legais para provocar o Poder Judiciário e conferir tutela para obrigar o Estado a dar cumprimento ao direito social, tais como: Mandado de Segurança, Mandado de

injunção (na ausência de norma), Ação Popular (para anular ato lesivo), Ação Civil Pública (para aferir responsabilidade) e ADPF.

Pode, ainda, buscar o inquérito civil para investigação de denúncias sobre violações de direitos, ocasionando na elaboração de TACs – Termo de Ajustamento de Conduta, quando necessário.

Considerando o darwinismo social, que considera a fome como fenômeno natural diante da impossibilidade de igualar as condições sociais das pessoas, condenando alguns indivíduos à permanência na miséria por ser de sua natureza ser miseráveis, é imperioso destacar que tal presunção vem arraigada numa concepção preconceituosa e ultrapassada, produto de um discurso elitizado que tenta justificar o conservantismo dos dominantes e a desgraça dos dominados (BAUNGARTNER, 2000).

Assim, verifica-se que em relação aos aspectos nutricionais há uma preocupação do SISAN em priorizar por alimentos saudáveis, em especial frutas e legumes, e no caso de compostos como a "farinata" ou suplementos alimentares, a qualidade nutricional deve ser mantida.

5. OS DESTINATÁRIOS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os direitos de terceira dimensão, dentre os quais se insere o direito à alimentação adequada, possuem caráter transindividual, e, sendo assim, abrangem toda a coletividade, sem quaisquer restrições a grupos específicos. Seriam, portanto, direitos de titularidade difusa ou coletiva, alcançando destinatários indeterminados ou, ainda, de difícil determinação.

A respeito do assunto, Motta e Barchet (2007) ensinam que os direitos de terceira dimensão surgiram como "soluções" à degradação das liberdades, à deterioração dos direitos fundamentais em virtude do uso prejudicial das modernas tecnologias e desigualdade socioeconômica vigente entre as diferentes nações.

Segundo Fachin e Silva (2012), os direitos fundamentais de terceira dimensão não tem como objetivo a liberdade ou a igualdade, mas sim a preservação da própria existência do grupo, do ser humano em si e mais que isso, a perpetuação desse.

A fim de facilitar o controle das políticas públicas e concretizar de forma viável para quem realmente precisa receber o amparo estatal, os programas públicos, sejam federais, estaduais ou municipais realizam entrevista com aqueles que buscam o serviço social e selecionam famílias em especial situação de risco e necessidades prementes.

Para Daniela Lima de Andrade (2010), é imperioso que se enxergue a efetivação do direito à alimentação de forma transdisciplinar, adotando-se políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos seguros e de qualidade, com promoção da saúde e da alimentação saudável.

Somente tratando o tema de maneira a considerar todos os elementos transdisciplinares existentes no efetivo acesso à alimentação adequada é que será possível contemplar o aspecto social, sanitário, biológico, econômico e jurídico envolvidos.

Diante da quantidade de programas federais que somam esforços com os Estados e Municípios através da fiscalização do Ministério do Desenvolvimento Social, a presente pesquisa abordará alguns dos referidos programas para demonstrar os seus destinatários:

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores de DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf.

Programa Nacional da Alimentação do Escolar (PNAE): O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Vale destacar que o orçamento do PNAE beneficia milhões de estudantes brasileiros, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal.

Bolsa Família: Todos os beneficiários do programa Bolsa Família estão inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. O Cadastro Único reúne informações sobre as famílias de baixa renda — aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa —, sobre cada um de seus integrantes e sobre as condições dos domicílios onde moram. Estão incluídas no Cadastro Único famílias com renda superior à renda máxima definida para o acesso ao PBF.

Programa Cisternas: O público do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Para participarem, as famílias devem necessariamente estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O semiárido brasileiro é a região prioritária do programa. Para essa região, o programa está voltado à estruturação das famílias

para promover a convivência com a escassez de chuva, característica do clima na região, utilizando principalmente a tecnologia de cisternas de placas, reservatórios que armazenam água de chuva para utilização nos oito meses de período mais crítico de estiagem na região.

Outros programas, inclusive de estados e municípios, utilizam os dados do Cadastro Único para delimitar os destinatários dos programas sociais do Governo Federal. Cada programa tem seus próprios critérios e seleciona, com base neles, as famílias no Cadastro Único.

Geralmente, o Município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias e com base nesses dados, é feita a concessão dos benefícios, de forma impessoal e automatizada.

6. CONCLUSÃO

O debate acerca do direito humano à alimentação e sua concretização têm ocasionado diversas discussões, especialmente na última década, em virtude da relação indissociável com a determinação de erradicação da fome e fundamentação no princípio da dignidade da pessoa humana.

Os mecanismos legislativos e as políticas públicas desenvolvidas na área, em particular, a evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e ainda, a estruturação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, contribuem para o combate à desnutrição e ampliação do acesso aos alimentos de forma segura.

A preocupação dos regulamentos sobre alimentação se voltam não somente às quantidades, mas também à qualidade do alimento disponibilizado, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

A promoção dos direitos relacionados ao princípio-mor da nossa Constituição Federal, qual seja, da dignidade da pessoa humana é tarefa árdua, porém necessária e prioritária do Poder Público, não devendo, deste modo, deixar desamparadas as políticas já implementadas nem desconsiderar o investimento anual sob o acolhimento da tese da reserva do possível e dos custos dos direitos, vez que tal postura viola direito essencial à manutenção da vida e do exercício de uma vida condigna.

Em conclusão, tem-se que embora existam avanços na proteção e promoção de políticas efetivas para concretização do direito humano à alimentação adequada, a situação de insegurança alimentar ainda persiste, tendo em vista que os programas e políticas desenvolvidos não apresentam capacidade suficiente para atingir todos os destinatários,

tampouco se percebe investimentos contínuos em tais medidas, o que acaba por resultar em violações contínuas ao direito humano à alimentação.

REFERÊNCIAS

BAUNGARTNER, Roberto. **Conexões político-constitucionais sobre a fome no Brasil face aos direitos sociais.** São Paulo: Inédito, 2000.

BELIK, Walter Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade.** 12(1):12-20, jan-jun, 2003.

BRASIL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais**. Brasília: CONSEA. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 13jan2019.

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 22jan2019.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

_____. **Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm> Acesso em 22jan2019.

_____. **Emenda Constitucional n.º 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm> Acesso em 30jan2019.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 13jan2019.

BURITY et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010.

FERREIRA, Mônica Gomes. **Direito humano à alimentação adequada.** Monografia (especialização). Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2010.

MONTAL, Zélia Maria Cardoso; GAMBA, Juliane Caravieri Martins. O direito humano à alimentação adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. **Revista Jurídica da Presidência.** Brasília, vol. 12, n.º 95, out/jan, 2009/2010.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.