

O direito humano à alimentação adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro

Juliane Caravieri Martins Gamba

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista. Graduada em Direito e Especialista em Economia Empresarial pela Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Braz Cubas. Mestra em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Advogada. Professora universitária.

E-mail: jcaravierigamba@uol.com.br

Zélia Maria Cardoso Montal

Especialista em Direito Constitucional, com capacitação docente pela Escola Superior de Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual Civil e Mestra em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Membro do Ministério Público do Trabalho. Diretora da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. Professora universitária.

SUMÁRIO:

1. Introdução	53
2. Concepção contemporânea dos direitos humanos	53
3. O direito humano à alimentação saudável e adequada	58
4. O direito humano à alimentação saudável e adequada no âmbito internacional	65
5. O direito à alimentação saudável e adequada na Constituição Brasileira de 1988.....	75
6. O “Fome Zero” como política pública em prol do direito humano à alimentação adequada	77
7. Considerações finais.....	78
8. Referências.....	80

1> Introdução

“E quando cresci e saí pelo mundo afora, vendo outras paisagens, me apercebi com nova surpresa que o que eu pensava ser um fenômeno local, era um drama universal. Que a paisagem humana dos mangues se reproduzia no mundo inteiro. Que aqueles personagens da lama do Recife eram idênticos aos personagens de inúmeras outras áreas do mundo assolados pela fome. Que aquela lama humana do Recife, que eu conhecera na infância, continua sujando até hoje toda a paisagem de nosso planeta como negros borrões de miséria: as negras manchas demográficas da geografia da fome” - Josué de Castro (1908-1973)

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida que lhe assegure saúde e bem-estar, sendo responsabilidade do Estado e da sociedade, inclusive em nível internacional, assegurar a todos, sem distinção de qualquer natureza, as condições para o acesso a uma alimentação adequada, nutritiva e saudável.

As convenções e os pactos internacionais evidenciam a importância da alimentação para o ser humano, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais, as Cartas Constitucionais de diversos Estados e, inclusive, os documentos elaborados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação que lideram os esforços internacionais para o combate da fome no mundo.

A realidade demonstra que não há escassez de alimentos, mas distribuição inadequada, visto que ocorre desperdício em muitos países, enquanto em outros constata-se carência total. Nesse sentido, questiona-se se em vez da falta de alimento, há falta de solidariedade entre os povos. Não sem razão, São Jerônimo pontificava: *“O que sobra na mesa do rico é aquilo que falta na mesa do pobre”*. Portanto, o presente trabalho enfocará o direito humano à alimentação adequada, que é decorrente do próprio direito à vida e à saúde, analisando a responsabilidade internacional dos Estados na implementação de políticas públicas de combate à fome.

2> Concepção contemporânea dos direitos humanos

Na doutrina constitucionalista contemporânea, tanto nacional quanto estrangeira, há a discussão se “Direitos do Homem”, “Direitos Humanos” e “Direitos Fundamentais” seriam consideradas expressões que designassem a mesma categoria jurídica ou se haveria uma diferenciação terminológica ou de conteúdo, sendo notório

que se tratam de direitos embasados na dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, inerentes à própria condição humana. De acordo com Antonio Enrique Pérez Luño¹, os direitos humanos podem ser definidos “como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretiza as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos nos âmbitos nacional e internacional”.

Ingo Wolfgang Sarlet² entende que há distinção entre direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais:

[...] cumpre traçar uma distinção, ainda que de cunho predominantemente didático, entre as expressões “direitos do homem” (no sentido de direitos naturais ou ainda não positivados), “direitos humanos” (positivados na esfera do direito internacional) e “direitos fundamentais” (direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado). [...] as expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos” (ou similares), em que pese sua habitual utilização como sinônimas, se reportam a significados distintos. No mínimo, para os que preferem o termo “direitos humanos”, há que referir – sob pena de correr-se o risco de gerar uma série de equívocos – se eles estão sendo analisados pelo prisma do direito internacional ou na sua dimensão constitucional positiva. Reconhecer a diferença, contudo, não significa desconsiderar a íntima relação entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, uma vez que a maior parte das Constituições do segundo pós-guerra se inspirou tanto na Declaração Universal de 1948, quanto nos diversos documentos internacionais e regionais que as sucederam, de tal sorte que – no que diz com o conteúdo das declarações internacionais e dos textos constitucionais – está ocorrendo um processo de aproximação e harmonização, rumo ao que já está sendo denominado (e não exclusivamente – embora principalmente -, no campo dos direitos humanos e fundamentais) de um direito constitucional internacional.

Entretanto, entende-se que a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais é de cunho meramente didático (a **essência** desses direitos é a mesma), pois visam à proteção da dignidade humana em sua integralidade, residindo sua diferenciação tão-somente no grau de concreção positiva (positivação no âmbito do direito constitucional ou no direito internacional). Portanto, os direitos humanos são aqueles considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência com dignidade, igualdade e liberdade.

1>> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007. p. 46-47. Tradução nossa.

2>> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008. p. 36; 38-39.

Houve a valorização da pessoa humana e de sua dignidade no âmbito do Direito Constitucional Internacional, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, com a aprovação pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem³. Esse documento definiu os direitos humanos e as liberdades fundamentais como um padrão comum de realização para todos os povos e nações. A Declaração, composta de trinta artigos, precedidos de Preâmbulo, conjugou em um só corpo normativo tanto os direitos civis e políticos, tradicionalmente chamados de direitos e garantias individuais (artigos 1º ao 21), quanto os direitos sociais, econômicos e culturais (artigos 22 ao 28), deixando nítido que não se pode dissociar aqueles direitos destes últimos.

Ademais, a consagração dos direitos humanos como tema global⁴ efetivou-se com a Conferência de Viena, realizada de 14 a 25 de junho de 1993, considerada a primeira grande conferência do mundo pós-guerra fria, pois reafirmou a universalidade, a irrenunciabilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade e o inter-relacionamento desses direitos. Essas características foram reafirmadas em todas as declarações, os pactos e as cartas constitucionais, no intuito de fortalecer os direitos humanos, retomando sempre a dignidade da pessoa humana como linha mestra em todos os programas, valores e políticas dos Estados e do Direito. Como destacou Hannah Arendt⁵, “[...] a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É esse acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos”.

Logo, entende-se que a *cidadania é o direito a ter direitos*, construído ao longo da história, ou seja, é uma condição básica da própria dignidade humana. Desse modo, a dignidade da pessoa humana despontou como o princípio⁶ maior dos Estados Democráticos de Direito, sendo a referência ética a inspirar o Direito construído após a segunda metade do século XX, o que se refletiu nas Constituições de diversos Estados, inclusive no Brasil, com a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã.

Mas, afinal, como se pode definir a dignidade da pessoa humana? No dicionário comum⁷, *dignidade* significa “1. qualidade moral que infunde respeito; consciência do próprio valor; honra, autoridade, nobreza; 2. qualidade do que é grande, nobre, elevado; 3. modo de alguém proceder ou de se apresentar que inspira respeito; solenidade, gravidade, brio, distinção; 4. respeito aos próprios sentimentos, valores, amor-próprio”.

3>> O artigo I prevê: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade” e o artigo VI dispõe: “Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei”.

4>> A respeito dessa temática: ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

5>> Apud LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 22.

6>> De acordo com Miguel Reale, os princípios “são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *praxis*” (REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 299). No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. [...] Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. [...]” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**, 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 299-300).

7>> DICIONÁRIO Houaiss Eletrônico. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 08 jul. 2008.

Nicola Abbagnano⁸, quando se refere à dignidade, faz menção direta a Immanuel Kant na Segunda Formulação do Imperativo Categórico, sistematizada na *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, o qual dispõe: “Age de tal forma que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre também como um fim e nunca unicamente como um meio”. Logo, todo ser humano deve ser visto como um fim em si mesmo, possuidor de um valor (a dignidade) e não como mercadoria no mundo capitalista.

Para Immanuel Kant⁹, tudo possui ou um preço ou uma *dignidade*. Aquilo que tem preço pode ser substituído por algo *equivalente*; por outro lado, o que se acha acima de todo preço e, portanto, não admite nada equivalente, encerra uma dignidade. É nessa direção jusfilosófica que deve caminhar a compreensão da dignidade da pessoa humana no âmbito dos Estados, sendo protegida integralmente pelo Direito Constitucional Internacional.

Nesse sentido, Maria Garcia¹⁰ afirma que “a dignidade da pessoa humana corresponde à compreensão do ser humano na sua integridade física e psíquica, como autodeterminação consciente, garantida moral e juridicamente”. Complementando esse conceito, Ingo Wolfgang Sarlet¹¹ define a dignidade da pessoa humana como:

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em 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 contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como 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.

Logo, a dignidade da pessoa humana deve ser concebida como uma conquista ético-jurídica da humanidade oriunda da reação dos povos contra as atrocidades cometidas pelo homem contra o próprio homem. As experiências do passado, oriundas dos regimes totalitários vigentes na Segunda Guerra Mundial, os quais culminaram em atentados contra milhões de pessoas, geraram a consciência de que se deveria proteger integralmente a dignidade humana.

Essa postura se refletiu nas declarações e nos pactos internacionais firmados no pós-guerra, sendo incorporada nas ordens constitucionais de diversos países, incluindo o Brasil, que adotou, na Constituição de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do ordenamento jurídico pátrio, sendo um parâmetro a

8>> ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 326.

9>> KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

10>> GARCIA, Maria. **Limites da ciência: dignidade da pessoa humana, ética da responsabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 211.

11>> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**, Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2007. p. 62

orientar a interpretação e a compreensão do sistema constitucional e infraconstitucional.

Flávia Piovesan¹² dispõe acerca do significado e da importância do princípio da dignidade da pessoa humana na vigente ordem jurídica:

Considerando que toda Constituição há de ser compreendida como unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, que lhe dá unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular. [...] Sustenta-se que é no princípio da dignidade humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, para a hermenêutica constitucional contemporânea. Consagra-se, assim, a dignidade humana como verdadeiro superprincípio a orientar tanto o direito internacional como o direito interno.

Desse modo, utilizando-se dos dizeres de Flávia Piovesan, é necessário compreender a dignidade da pessoa humana como um “superprincípio”, ou seja, um instrumento para a interpretação e a aplicação das normas que regem as relações jurídicas no intuito de viabilizar a construção de um país mais justo, democrático e solidário.

Esse posicionamento deve se refletir no respeito e na proteção do direito à alimentação, compreendido como um direito humano e fundamental, em especial na implementação das políticas públicas que procuram resguardá-lo no âmbito dos Estados Democráticos.

Somente com a valorização do homem, enquanto ser que sobrevive, trabalha e interage com outros indivíduos e com o respeito das suas diferenças pelo direito e pela sociedade, será possível compreender o alcance e o significado do direito humano à alimentação adequada.

Nesse sentido, partilha-se da angústia manifestada de modo revolucionário, em 1951, por Josué de Castro¹³: “Quais as razões ocultas desta quase abstenção de nossa cultura em abordar o problema da fome, em estudá-lo mais a fundo, não só em seu aspecto estrito de sensação – impulso e instinto que tem servido de força motriz à evolução da humanidade – como em seu aspecto mais amplo, de calamidade universal?”¹⁴ Josué de Castro, em 1946, afirmava ser uma “conspiração do silêncio”, enfatizando:

[...] realmente estranho, chocante, mesmo a observação, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever e de se publicar, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações.

12>> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 28 e 31.

13>> Josué de Castro nasceu em Recife, em 1908; era formado em Medicina pela Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil (1929); foi Professor Catedrático de Geografia Humana da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais do Recife (1933 a 1935); foi Professor Catedrático de Antropologia da Universidade do Distrito Federal (1935 a 1938); foi Professor Catedrático de Geografia Humana da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (1940 a 1964); detentor do Prêmio Pandiá Calógeras (1937); recebeu o Prêmio José Veríssimo da Academia Brasileira de Letras (1946); foi membro do Comitê Consultivo Permanente de Nutrição da FAO (1947); foi Professor *Honoris Causa* da Universidade de Santo Domingos, na República Dominicana (1945); da Universidade de São Marcos, em Lima (1950); da Universidade de Engenharia, em Lirna (1965); foi Presidente do Conselho da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (*Food and Agriculture Organization - FAO*), em 1952 e 1956; recebeu o Prêmio Roosevelt da Academia de Ciências Políticas dos EUA, em 1952 e o Prêmio Internacional da Paz, em 1954; foi Presidente eleito do Comitê Governamental da Campanha de Luta Contra a Fome da ONU, em 1960; foi Embaixador do Brasil na ONU em Genebra, de 1962 a 1964, mas se demitiu em virtude do golpe militar de 1964 que, por meio do Ato Institucional nº 1, cassou-lhe os direitos políticos; ficou exilado na França e faleceu em Paris, em 24 de setembro de 1973.

14>> CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**. São Paulo: Brasiliense. 8. ed. 1968. p. 46. O autor explicita o significado real do termo ‘Geopolítica’ usando-o no título do livro: “é o de uma disciplina científica, que busca estabelecer as correlações existentes entre os fatores geográficos e os fenômenos de categoria política, a fim de demonstrar que as diretrizes políticas não têm sentido fora dos quadros geográficos, isto é, destacadas da realidade e das contingências do meio natural e do meio cultural. É apenas um método de interpretação da dinâmica dos fenômenos políticos em sua realidade espacial, com suas raízes mergulhadas no solo ambiente”.

Entretanto, decorrido mais de meio século, tem-se a compreensão de que essa realidade, ainda que de forma tímida, está sensibilizando a comunidade internacional, especialmente tendo em vista a celebração de instrumentos internacionais e, também, no âmbito interno, tendo em vista a edição de leis (LOSAN) e a implementação de políticas públicas, além do trabalho de brasileiros que, na esteira do pioneiro Josué de Castro, levantaram a bandeira para conscientização e luta contra a fome e a miséria em nosso país, a exemplo de Herbert de Souza (Betinho) e de Dom Hélder Câmara, além dos movimentos de diversas ONGs (organizações não governamentais). Essa percepção decorre de forma especial da nova visão que se tem do ser humano enquanto ser dotado de dignidade e direitos, sendo importante destacar que o desenvolvimento dos programas de combate à fome e à miséria desenvolvidos pela ONU foram, em grande parte, inspirados no trabalho e nos escritos de Josué de Castro.

3> O direito humano à alimentação saudável e adequada

“Denunciei a fome como flagelo fabricado pelos homens, contra outros homens” - Josué de Castro

Nos primórdios da civilização humana, a alimentação era um ato natural, fruto do trabalho de pesca, da caça, da coleta de frutos e plantação realizada para o sustento do homem. Porém, com a evolução das sociedades e do modo de produção capitalista, houve a divisão social e técnica do trabalho que transformou esse ato natural em um processo mercantil.

Desse modo, não é suficiente trabalhar para comer, pois o trabalho passou a representar “salário” que é transformado em produtos no mercado capitalista, havendo a restrição ao acesso dos alimentos disponíveis ao consumo mediante a fixação dos preços, da qualidade e da quantidade. Associado a esse processo, houve o aumento da população, concomitantemente com a falta de incentivos à produção agrícola de alimentos, o esgotamento produtivo do solo e o uso indiscriminado dos recursos naturais, o que contribuiu para a geração de uma escassez mundial de alimentos, havendo a limitação de acesso à sadia e adequada alimentação pelas pessoas mais pobres.

Para a maioria dos povos do planeta, o direito à alimentação e, consequentemente, o ato de se alimentar (um ato outrora tão natural) passou a ser restringido por complexos processos de decisão, seja dos produtores capitalistas, seja dos próprios Estados (mediante

políticas externas protecionistas aos seus produtos agrícolas), isto é, pelo “poder do capital” na comercialização dos alimentos.

Esses fatores político-econômicos – somados a outros de amplitude internacional, tais como a má distribuição de renda, os baixos salários recebidos pelos trabalhadores, os conflitos armados e a corrupção dos governantes – põem-se como obstáculos à efetivação do direito humano à alimentação e contribuem para o aumento da pobreza e da marginalização social, contribuindo para a expansão da má nutrição e fome humanas.

3.1>> Vida e alimentação: algumas reflexões

O termo **vida**, no dicionário comum¹⁵, significa “1. modo de viver; conjunto de hábitos; 2. propriedade que caracteriza os organismos cuja existência evolui do nascimento até a morte; 3. conjunto de atividades e funções orgânicas que constituem a qualidade que distingue o corpo vivo do morto; etc”.

Nicola Abbagnano¹⁶, no dicionário de filosofia, afirma que **vida**, do latim *vita*, “é a característica que têm certos fenômenos de se produzirem ou se regerem por si mesmos, ou a totalidade de tais fenômenos. [...] Desde a antiguidade os fenômenos da vida têm sido caracterizados com base em sua capacidade de autoprodução, vale dizer, com base na espontaneidade com que os seres vivos se movem, se nutrem, crescem, se reproduzem e morrem, de um modo que, pelo menos aparente e relativamente, não depende das coisas externas”. Logo, o atributo da **vida** é inerente a todo e qualquer ser vivo, animal ou vegetal, inclusive o ser humano.

Por sua vez, o termo **alimento** (substantivo masculino) advém do latim *alimentum*, possuindo as seguintes acepções no dicionário comum¹⁷: “1) toda substância digerível que sirva para alimentar ou nutrir, ex.: a carne; [...] 2) Rubrica (termo jurídico): meios, em natureza ou dinheiro, a que tem direito o alimentando e indispensáveis a seu sustento, entre eles habitação, vestuário, assistência médica e, sendo menor, educação e instrução”. Do termo **alimento** deriva o termo **alimentação** (substantivo feminino), como ato praticado pelo ser vivo, representando¹⁸: “1) o ato ou efeito de alimentar-se; abastecimento renovado do conjunto das substâncias necessárias à conservação da vida; sustento; ex.: alimentação sadia; 2) ato de abastecer, prover, fornecer, carregar alguma coisa com o necessário ao seu funcionamento, ex.: alimentação de uma caldeira com água”.

15>> DICIONÁRIO Houaiss eletrônico. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 19 set. 09.

16>> ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 1000-1001.

17>> DICIONÁRIO Houaiss eletrônico. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 02 set. 2008.

18>> DICIONÁRIO Houaiss eletrônico. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 02 set. 2008.

Nesse sentido, a alimentação é uma necessidade fisiológica do ser humano, inerente à sua condição de ser vivo e, portanto, o acesso a sadia e adequada alimentação constitui garantia da própria vida humana.

3.2>> Conceito de direito humano à alimentação adequada

“Só há um tipo de verdadeiro desenvolvimento: o desenvolvimento do homem. O homem, fator de desenvolvimento, o homem beneficiário do desenvolvimento. É o cérebro do homem a fábrica de desenvolvimento. É a vida do homem que deve desabrochar pela utilização dos produtos postos à sua disposição pelo desenvolvimento” - Josué de Castro

O **Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)** é composto de duas premissas inseparáveis, pois cada uma não pode ser garantida sem a realização da outra: a) a *disponibilidade*¹⁹ do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as *necessidades dietéticas*²⁰ das pessoas, *livre de substâncias adversas*²¹ e *aceitáveis para uma dada cultura*²² (toda pessoa tem o direito de estar livre da fome e da má-nutrição) e b) a *acessibilidade*²³ ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (toda pessoa tem o direito a uma alimentação adequada).

Uma das premissas para que se realize o direito humano à alimentação adequada é ‘estar livre da fome’. Qual o conceito de fome? Fome, no dicionário comum,²⁴ tem a seguinte significação: “[Do latim *fame*]. 1. Grande apetite de comer. 2. Urgência de alimento. 3. Subalimentação. 4. Falta do necessário; penúria, miséria. 5. Míngua de víveres, escassez. 6. Avidéz, sofreguidão”.

Fome é o termo utilizado para significar a sensação fisiológica que o corpo percebe quando necessita de alimento para manter suas atividades inerentes à vida. A expressão é também usada para referir a casos de malnutrição ou privação de comida entre as populações, comumente associados à pobreza, conflitos armados, instabilidade política, catástrofes ambientais (secas, enchentes, terremotos), ou condições agrícolas

19>> “12. A disponibilidade abrange alternativas de alimentar-se, diretamente da terra produtiva ou de outros recursos naturais, como através de sistemas eficientes de distribuição, processamento, e venda, que possam transportar o alimento de sua origem para onde seja necessário, de acordo com a demanda” (**Comentário Geral número 12. O direito humano à alimentação (art. 11)**, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU, – 1999, disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>>, acesso em: 02/09/08).

20>> “9. Por *necessidades dietéticas* entende-se que a dieta, como um todo, deva conter uma mistura de nutrientes necessários para o crescimento físico e mental, desenvolvimento e manutenção, e atividade física, que estejam de acordo com as necessidades fisiológicas humanas em todas as etapas do ciclo de vida, e de acordo com o gênero e a ocupação. É possível que medidas precisem ser tomadas para manter, adaptar ou fortalecer a diversidade dietética e os padrões de consumo e administração dos alimentos, o que inclui a amamentação, ao mesmo tempo em que se assegura que mudanças na disponibilidade e acessibilidade aos alimentos pelo menos não afetem negativamente a composição da dieta e o consumo” (**Comentário Geral número 12**, op. cit.).

21>> “10. A *necessidade* de estar livre de substâncias adversas estabelece requisitos para a segurança do alimento e para um conjunto de medidas, públicas e privadas, destinadas a impedir a contaminação do alimento por adulteração e/ou más condições higiênicas, e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar; é preciso tomar cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas que ocorrem naturalmente” (**Comentário Geral número 12**, op.cit.).

22>> “11. A *aceitabilidade cultural* ou do consumidor implica, também, a necessidade de tomar-se em consideração, tanto quanto possível, valores que não estão ligados à valorização do conteúdo nutricional do alimento, mas sim estão ligados ao alimento, em si, ou ao seu consumo, e a preocupações do consumidor bem informado sobre a natureza do suprimento de alimentos disponíveis” (idem).

23>> “13. A *acessibilidade* abrange tanto a acessibilidade econômica como a física: *Acessibilidade econômica* significa que os custos financeiros, pessoais e familiares, associados com a aquisição de alimento para uma determinada dieta, deveriam ser de tal ordem que a satisfação de outras necessidades básicas não fique ameaçada ou comprometida. *Acessibilidade econômica* aplica-se a qualquer esquema de aquisição ou habilitação, utilizado pelas pessoas para obter o seu alimento, e é uma medida da adequação do processo de fruição do direito à alimentação adequada. Grupos socialmente vulneráveis, como os sem terra e outros segmentos empobrecidos da população podem necessitar do apoio de programas especiais. *Acessibilidade física* significa que uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis, tais como crianças até seis meses de idade e crianças mais velhas, pessoas idosas, os deficientes físicos, os doentes terminais e pessoas com problemas médicos persistentes, inclusive os doentes mentais”. (**Comentário Geral número 12**, op.cit.).

24>> DICIONÁRIO Houaiss eletrônico. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 02 set. 2008.

adversas. Em casos crônicos, pode levar a um mau desenvolvimento e funcionamento do organismo.

Para Josué de Castro²⁵, a fome é a expressão biológica de males sociológicos, estando intimamente ligada às distorções econômicas, distorções estas que ele foi o pioneiro a designar 'subdesenvolvimento'. Do estudo profundo, extenso, completo do ilustre brasileiro Josué de Castro, atual ainda hoje, constata-se que a fome é, reconhecidamente, um fenômeno universal, a cujos efeitos devastadores nenhum continente fica imune. "Toda a terra dos homens foi, até hoje, a terra da fome". Os estudos, investigações científicas e estatísticas levadas a efeito em todo o mundo comprovam o fato inconcebível de que dois terços da humanidade sofrem, de maneira epidêmica ou endêmica, os efeitos destruidores da fome²⁶. E mais, ao contrário do que defende a teoria Malthusiana, a fome não é um produto da superpopulação, pois já existia em massa antes do fenômeno da explosão demográfica do pós-guerra. É certo, também, que nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e em um sentido tão nocivo quanto a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição. "Excitados pela imperiosa necessidade de se alimentar, os instintos primários são despertados e o homem, como qualquer outro animal faminto, demonstra uma conduta mental que pode parecer das mais desconcertantes".²⁷

Na visão do referido autor, existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em regime de carências ou deficiências específicas, capazes de provocar um estado que pode também conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial que corrói silenciosamente inúmeras populações no mundo.

Nesse sentido, Josué de Castro²⁸ continua:

A noção que se tem, correntemente, do que seja a fome é, assim, uma noção bem incompleta. E este desconhecimento, por parte das elites européias, da realidade social da fome no mundo e dos perigos que este fenômeno representa para a sua estabilidade social, constitui uma grave lacuna tanto para a análise dos acontecimentos políticos da atualidade, que se produzem em diversas regiões da terra, como no que se refere à atitude que os países da abundância deveriam ter face aos países subdesenvolvidos, permanentemente perseguidos pela penúria e pela miséria alimentar. Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras

25>> Entrevista a Gonçalves de Araújo (1969), disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br>. Acesso em: 02 set. 2008.

26>> Publicado na revista **Pourquoi**, nº especial, mar. 1967, Paris, in: CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome, um tema proibido**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

27>> Publicado na revista **Pourquoi**, nº especial, mar. 1967, Paris, in: CASTRO, Anna Maria de (Org.), op. cit.

28>> A Explosão Demográfica e a Fome no Mundo, publicado na revista **Civillità delle Machine**, Roma, jul./ago. 1968, in: CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome, um tema proibido**, op. cit.

causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome.

A premissa da alimentação adequada está explicitada no Comentário Geral nº 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste na disponibilidade do alimento e na acessibilidade ao alimento, conforme explicitado neste trabalho.

No Brasil, já há um consenso acerca dos conceitos de Direito Humano à Alimentação Adequada e, consequentemente, de Segurança Alimentar e Nutricional, oriundos da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional²⁹ e da Lei nº 11.346/06 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar - LOSAN)³⁰, pertinentes ao presente estudo:

Segurança Alimentar e Nutricional é a 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.

O Direito Humano à Alimentação Adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidades com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meio para sua obtenção. É importante destacar que o conceito de “adequação” refere-se às calorias, proteínas e outros nutrientes mas, também, às condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas dentre outras.

Assim, verifica-se que o direito à alimentação saudável e adequada é decorrente do próprio direito à vida, sendo um **direito humano e fundamental** na medida em que é indispensável à pessoa humana e necessário para assegurar a todos uma existência com dignidade, igualdade e liberdade.

Nesse sentido, apresenta-se o conteúdo normativo do artigo 11, §§ 1º e 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC):

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 obtenção. O direito à alimentação adequada

29>> Consea. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 17 a 20 de março de 2004, Centro de Convenções de Pernambuco, Olinda.

30>> A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, visando assegurar o direito humano à alimentação adequada e outras providências. “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. § 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. Art. 3º 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”.

não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos.

3.3>> Causas e conseqüências da fome

“Muito mais grave do que a erosão da riqueza do solo, que se processa em câmara lenta, é a violenta erosão da riqueza humana, é a inferiorização do homem provocada pela fome e pela subnutrição”
- Josué de Castro

Cientistas buscam explicar as causas da fome no darwinismo social³¹ e na teoria malthusiana³². Para Roberto Baungartner³³, a primeira assertiva não se sustenta, o darwinismo social é um discurso elitizado que procura justificar o conservantismo dos dominantes e a desgraça dos dominados.

De outra parte, conforme acentua Josué de Castro³⁴ acerca da teoria malthusiana: “faltou à teoria de Malthus a necessária base científica. Seu primeiro erro foi o de considerar o crescimento da população como uma variável independente, como um fenômeno isolado no quadro das realidades sociais, quando, na verdade, esse crescimento está na mais estrita dependência dos fatores políticos e econômicos”. Diante dessa constatação, os estudiosos têm atribuído como a mais importante causa da fome, senão a única e verdadeira, a falta de vontade política³⁵, haja vista que o problema não está na produção, mas na distribuição de alimentos, como alertara Josué de Castro.

Embora a maior parte dos casos de fome em massa coincida com falta de suprimentos alimentícios regional ou nacional, motivada, quase sempre, por falta de vontade política, por políticas econômicas que priorizam o lucro, fome também tem ocorrido em razão de conflitos armados e catástrofes ambientais que terminam por privar certas populações de alimentos suficientes para garantir a sobrevivência.

A fome impossibilita o exercício de outros direitos humanos fundamentais, trazendo como grave conseqüência, por exemplo, impedir a alfabetização, referente ao gozo do direito social à educação previsto no art. 6º e nos arts. 205 e 214 da Constituição, além de propiciar o surgimento de diversas doenças, debilitando a saúde, prejudicando o desenvolvimento normal do ser humano e o pleno exercício de suas potencialidades como trabalhador, comprometendo seriamente, como veremos no decorrer do presente estudo, o exercício do direito ao trabalho, direito humano elencado no art. 6º da Constituição.

31>> Os defensores desse pensamento acreditam na existência de características biológicas e sociais que determinariam a superioridade de uma pessoa em relação a outras e que as pessoas superiores seriam as mais aptas. Os pobres seriam, assim, os menos aptos. Só os mais capazes sobrevivem.

32>> Malthus faz uma análise a respeito da explosão demográfica, a tendência de que as populações sempre cresceriam mais que os meios de sua subsistência. Malthus expôs sua conhecida teoria a respeito do crescimento demográfico da seguinte forma: a principal causa dos problemas que afetavam seu país era o grande crescimento populacional, especialmente dos mais pobres. A solução estaria no controle da natalidade, sendo que o referido controle deveria basear-se na sujeição moral do homem.

33>> BAUNGARTNER, Roberto. **O direito humano à alimentação: o interesse público e o programa fome zero**. In: Seminário Internacional de Compras Governamentais, Parlamento Latino Americano, 4., 2004, São Paulo. Apresentação em *slides*

34>> Geopolítica da Fome, op. cit., p. 60.

35>> Nesse sentido, Roberto Baungartner, op. cit, 2004.

O direito à saúde e o direito ao trabalho, como se referiu, estão elencados no artigo 6º da Constituição, como direitos humanos sociais. Várias doenças têm como causa a fome. Podem ser citadas: as verminoses, o raquitismo, a cegueira noturna por falta de vitamina A, além de muitas outras doenças endêmicas. O direito ao trabalho é outro direito humano negado ao faminto, que sequer tem condições físicas que lhe possibilitem o exercício de atividade laboral; falta-lhe vigor físico, força para trabalhar.

Conforme acentua Roberto Baungartner³⁶, “o faminto não tem condições físicas e psicológicas mínimas para absorver a alfabetização. O faminto torna-se escravo de um círculo vicioso do qual dificilmente consegue libertar-se. O processo começa na infância carente, para logo em seguida abandonar a escola, ou sequer iniciá-la, buscando trabalho na subsistência, ou melhor, denominado de semi-escravidão”.

Nota-se, também, como conseqüências imediatas da fome, a perda de peso nos adultos e o aparecimento de problemas no desenvolvimento das crianças. A desnutrição, principalmente devido a deficiência alimentar com a falta de alimentos energéticos e proteínas, é grande nas populações submetidas à privação de alimentos e faz crescer a taxa de mortalidade, esta não somente em razão da fome, mas também pela perda da capacidade de combater as infecções.

Os efeitos demográficos da fome são percebidos, mesmo que em curto prazo. A mortalidade é concentrada entre crianças e idosos. Além disso, observa-se um consistente fato demográfico em todas as fomes em massa registradas: a mortalidade masculina é maior que a feminina, até mesmo em populações onde os homens vivem mais. Razões para isso são a maior resistência da mulher aos efeitos da fome e o maior conhecimento de formas de conseguir comida de outras fontes para aliviar os efeitos da fome.

Uma consequência relevante da fome refere-se aos conflitos armados motivados pela falta de alimentos. Além disso, migrações podem ser impulsionadas pela busca do ser humano por alimento para prover sua subsistência.

As migrações, como se sabe, podem ser externas³⁷ e internas³⁸. A propósito da migração interna, Manolo Florentino³⁹ chama a atenção para o êxodo rural ocorrido nos continentes: “na África, o êxodo rural se acelera e, nos próximos 20 anos, 350 milhões de chineses abandonarão o campo rumo às cidades”.

36>> BAUNGARTNER, Roberto. **O direito humano à alimentação: o interesse público e o programa fome zero**. In: Seminário Internacional de Compras Governamentais, Parlamento Latino Americano, 4., 2004, São Paulo. Apresentação em slides.

37>> Migração internacional ou externa é aquela que se realiza de um país para o outro.

38>> As migrações internas são aquelas que se processam no interior de um país, como, por exemplo, o êxodo rural.

39>> FLORENTINO, Manolo. Os sem-marmitta: crise mundial na produção de alimentos evoca hoje o drama vivido pela Europa durante o século 14. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 set. 2008. Caderno Mais, p. J4.

A mobilidade espacial das populações humanas, vale dizer, as migrações, têm como causas vários fatores, tais como políticos, religiosos, naturais, culturais. Todavia, sem sombra de dúvidas, o fator que historicamente tem sido predominante é o econômico, referente a desemprego, baixos salários, deterioração da vida rural, falta de condições mínimas de vida. Com efeito, atualmente, na denominada era da globalização, mais do que nunca as migrações são motivadas pelo fator econômico, representando a busca por emprego, por salários, pelo provimento da subsistência, por melhores condições de vida etc.

Dessa forma, verifica-se um aumento dos fluxos de pessoas se dirigindo, especialmente, para os países mais desenvolvidos, sendo que, em sua grande maioria, são oriundas de países subdesenvolvidos, circunstância que vem causando graves problemas políticos, econômicos e sociais. Assim, considera-se que os fluxos migratórios (por exemplo: migrações externas de africanos para a Europa, migrações internas no Brasil da população do Norte e do Nordeste para o Sul e o Sudeste) poderiam ser reduzidos se os direitos humanos e fundamentais, entre eles o direito humano à alimentação adequada, fizessem parte da agenda política dos governos dos vários quadrantes.

4> O direito humano à alimentação saudável e adequada no âmbito internacional

“Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo” - Josué de Castro

O direito humano à alimentação adequada deve ser visto não apenas como uma responsabilidade local ou regional, mas deve ir além, para abranger uma responsabilidade internacional, sobretudo porque se trata de um direito humano. Com a globalização, as consequências nefastas decorrentes do não atendimento desse direito não ficam adstritas ao plano nacional, mas se espraiam por todos os continentes. Nesse sentido, a responsabilidade pelo direito à alimentação adequada tem sido a tônica de vários instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, de âmbito global e regional, fruto do movimento de internacionalização de tais direitos.

Com muita propriedade, adverte Flávia Piovesan: “fortalece-se a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional”. O sistema internacional de proteção dess-

es direitos, avalia a autora, “é integrado por tratados internacionais que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos – do ‘mínimo ético irreduzível’”⁴⁰.

4.1>> A Convenção de Genebra de 1864

As necessidades humanas relacionadas à alimentação e à nutrição começaram a ser percebidas como direito do ser humano dentro do direito humanitário (Convenção de Genebra de 1864), quando se identificou o poder sobre o alimento como forma de dominação de um ser humano sobre outro, de um Estado sobre outro, enfim, como arma de guerra. O direito humanitário tem suas raízes na “consciência do mundo”, também chamada “consciência pública” ou, mais especificamente, “consciência de identidade”, como definido por Ludwig Feuerbach, filósofo alemão.

A “consciência do mundo” advém da percepção espontânea de identidade de todos os seres. A primeira Convenção de Genebra, de 1864, originada das observações de Henry Dunant, foi baseada no princípio de que a vida de um homem ferido deve ser salva. Ainda que um homem ferido seja seu adversário, ele é como você, sendo que aos prisioneiros devem ser fornecidas água e comida.

O Protocolo Adicional à Convenção de Genebra, de 12 de agosto de 1949, estabelece no artigo 14:

Inanição dos civis como um método de combate é proibido. É, então, proibido atacar, destruir, remover ou tornar inútil, para este propósito, objetos indispensáveis à sobrevivência da população civil, como gêneros alimentícios, áreas agrícolas para a produção de gêneros alimentícios, culturas, criação de animais, instalações e abastecimento de água potável e trabalhos de irrigação.

Esse documento, entre outros de proteção humanitária, estipula como princípios básicos: a proibição da desapropriação forçada das populações, causa maior da fome; o atendimento em quaisquer circunstâncias de todas as necessidades vitais da população civil, incluindo alimentação.

Assim, como se percebe, a preocupação com o direito à alimentação já estava presente desde 1864.

40>> PIOVESAN, Fátia. Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: PIOVESAN, Fátia; CONTI, Irio Luiz (Coord). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 22-23.

4.2>> A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os pactos internacionais de direitos humanos

O reconhecimento normativo internacional da existência de um direito humano à alimentação adequada (DHAA) aparece, efetivamente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. 25, *in verbis*:

Artigo 25: 1) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, **inclusive alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2) A maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Posteriormente, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reafirmou, em seu art. 11, o direito humano à alimentação:

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.

Esse instrumento internacional, ratificado por 142 Estados, lida com o direito à alimentação mais detalhadamente do que qualquer outro tratado, pois no artigo 11, §1º os Estados-partes reconhecem “o direito de todos a um padrão adequado de vida para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, e para a contínua melhoria das condições de vida” e no §2º eles reconhecem que tais medidas podem ser necessárias para garantir “o direito fundamental de todos de estarem livres da fome”.

Nesse sentido, os Estados Partes devem tomar, individualmente e por meio de cooperação internacional, as medidas, incluindo programas específicos, que são necessárias: a) para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição dos alimentos por meio da utilização plena do conhecimento técnico e científico, da disseminação do conhecimento acerca dos princípios de nutrição e do desenvolvimento ou reforma dos sistemas agrários de tal forma que se alcance os mais eficientes desenvolvimento e utilização de recursos e b) levando-se em conta os problemas dos países importadores e exportadores de alimentos, para assegurar uma distribuição equitativa dos suprimentos alimentícios mundiais com relação à necessidade.

No Comentário Geral nº 12, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – responsável pelo monitoramento da implementação desse tratado – estabelece que “o direito humano à alimentação adequada é de crucial importância para o gozo de todos os direitos”. Ele cabe a todos, “para si e sua família”. Ademais, esse Comitê também realça as obrigações do Estado no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, quais sejam: obrigação de **respeitar**, que obsta que o Estado viole tais direitos; obrigação de **proteger**, pela qual compete ao Estado evitar e impedir que terceiros (atores não-estatais) violem tais direitos; e obrigação de **implementar**, que requer do Estado a adoção de medidas voltadas à realização desses direitos⁴¹.

41>> Esse também é o posicionamento de Flávia Piovesan, op. cit, p. 35.

No que tange especificamente ao direito à alimentação adequada, o Comitê, em sua Recomendação nº 12, dispõe que esse direito é indivisível e inter-relacionado à dignidade da pessoa humana, sendo indispensável para o cumprimento dos demais direitos humanos enunciados nos tratados internacionais.

No âmbito do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ratificado por 145 Estados, o direito à vida está inserido no art. 6º, sendo que o Comitê de Direitos Humanos (órgão responsável pelo monitoramento da implementação do Pacto) insiste que esse direito não deve ser interpretado de modo restrito.

Ao contrário, a proteção requerida pelo direito à vida obriga os Estados Partes a realizar passos positivos em, no mínimo, duas áreas, que vão muito além da dimensão “individual” desse direito. No Comentário Geral nº 6 do artigo 6º o Comitê considera que “os Estados têm o dever supremo de prevenir guerras, atos de genocídio e outros atos de grande violência que causam perda de vidas arbitrariamente”, assim, eles são chamados a realizar passos positivos “para reduzir a mortalidade infantil e para aumentar a expectativa de vida, adotando, especialmente, medidas para eliminar a subnutrição e epidemias”.

4.3>> A Declaração Universal para a Erradicação da Fome e Subnutrição

A primeira Conferência Mundial da Alimentação foi sediada em Roma, em novembro de 1974 e adotou a Declaração Universal para a Erradicação da Fome e Subnutrição, solenemente posta nos seguintes termos:

Todo homem, mulher e criança tem o direito alienável de estar livre da fome e da subnutrição, para que se desenvolva plenamente e mantenha suas faculdades físicas e mentais. A sociedade hoje já possui recursos suficientes, capacidade de organização e tecnologia e, portanto, a competência para alcançar este objetivo. Dessa forma, a erradicação da fome é um objetivo comum de todos os países da comunidade internacional, especialmente dos países desenvolvidos e de outros que estejam em posição de ajudar.

A Declaração preceitua que é responsabilidade fundamental dos Governos “trabalhar juntos para aumentar a produção de alimentos e para uma distribuição mais equitativa e eficiente dos alimentos entre os países e dentro dos países”. Além disso, deve ser dada prioridade ao combate da “subnutrição crônica e doenças incapacitantes entre os grupos vulneráveis e de baixa renda”. Em suma, “como é de responsabilidade comum de toda a comunidade internacional assegurar a disponibilidade por todo tempo de suprimentos mundiais adequados de gêneros alimentícios básicos, através das reservas apropriadas, incluindo reservas emergenciais, todos os países devem cooperar no estabelecimento de um sistema efetivo de segurança mundial contra a fome [...]”⁴²

42>> Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/ii_instrumentos.htm>. Acesso em: 09 set. 2008.

4.4>> O direito à alimentação adequada no âmbito regional interamericano e europeu

Ao lado dos tratados internacionais pertencentes ao sistema global de proteção aos direitos humanos⁴³, desenvolvido principalmente dentro da estrutura das Nações Unidas (ONU), existem também os tratados regionais de direitos humanos.

No âmbito do sistema regional interamericano, destaca-se na tutela do direito à alimentação adequada o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos na Área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de São Salvador, de 1988. No art. 12, esse Protocolo estipula: “todos têm direito a adequada nutrição que garanta possibilidade de gozar do maior nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual”.

Por sua vez, no âmbito do sistema regional europeu, tem-se a Carta Social Européia, revisada em 1996, que reconhece no art. 4º (1) “o direito dos trabalhadores a uma remuneração tal que proveja a eles e a suas famílias um decente padrão de vida”.

Em síntese, conclui-se que o direito à alimentação adequada é um direito humano reconhecido pelos tratados internacionais tanto no plano universal, quanto no plano regional de proteção desses direitos. Algumas vezes, ele compreende o direito, mais genérico, a um padrão de vida adequado, mas expressa também o direito “de estar livre da fome” que deve ser gozado em o todo tempo e lugar, incluindo, ainda, o direito das pessoas à autodeterminação e ao livre uso dos recursos naturais existentes nos países.

4.5>> A responsabilidade internacional dos Estados

No dicionário comum⁴⁴, *Estado* significa “1. país soberano, com estrutura própria e politicamente organizada; 2. o conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação; 3. Estado de direito: estamento em que o poder político pauta suas ações, em estrita observância da ordem jurídica, com perfeito equilíbrio entre o direito e o arbítrio”.

De acordo com Dalmo de Abreu Dallari⁴⁵, o Estado é uma ordem jurídica soberana cuja finalidade é o bem comum do povo situado em determinado território, dispondo, ainda, acerca dessa finalidade:

[...] podemos concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de

43>> O sistema internacional de proteção aos direitos humanos é integrado pelo **sistema global**, também conhecido como sistema das Nações Unidas, pelo **sistema regional** de proteção aos direitos humanos - que se subdivide nos sistemas europeu, interamericano, africano e asiático (este o mais incipiente) - e pelo sistema da Organização Internacional do Trabalho, entendido como um **sistema global especial** de proteção aos direitos humanos dos trabalhadores, que coexistem de modo simultâneo e não excludente no âmbito internacional.

44>> DICIONÁRIO Houaiss eletrônico. Disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 08 set. 2008.

45>> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 107.

todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. [...] existe uma diferença fundamental, que qualifica a finalidade do Estado: este busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo.

Por sua vez, o povo é compreendido como o conjunto dos cidadãos do Estado,⁴⁶ porque representa todos os indivíduos que o integram por meio de uma vinculação jurídica permanente chamada de cidadania,⁴⁷ que é fixada no momento jurídico da unificação e constituição do ente estatal. Portanto, o Estado é uma ordem jurídica soberana cuja finalidade é o bem comum de seu povo situado em determinado território, sendo que é no âmbito dessa concepção que a responsabilidade internacional dos Estados com a garantia do direito à alimentação será analisada.

Hans Küng⁴⁸ adverte que é necessário que os Estados, os homens e a sociedade centrem suas preocupações na ética e no agir ético para a resolução dos problemas globais, buscando a responsabilidade ética planetária (“chave do futuro”), centrada no respeito à pessoa humana e à própria humanidade, sendo a oportunidade para que se dê o passo correto em direção à resposta adequada que o “mundo” almeja. Afirma⁴⁹:

Parece patente que los catastróficos procesos económicos, sociales, políticos y ecológicos de la primera y segunda mitad de siglo hacen necesario, al menos ex negativo, un talante ético global para la supervivencia de la humanidad sobre nuestra tierra. Los diagnósticos de la catástrofe no nos han solucionado gran cosa Tampoco va a ser suficiente una tecnología social pragmática, de orientación occidental u oriental, sin base en valores bien fundados. Y, sin moral, sin normas éticas universalmente obligantes, sin global standards, las naciones se van a ver abocadas, por decenios de acumulación de problemas, a una crisis colapsante, es decir, a la ruina económica, el desmoronamiento social y la catástrofe política. En otras palabras, necesitamos una reflexión sobre el talante ético, sobre el comportamiento moral del hombre; necesitamos la ética, la doctrina filosófica o teleológica sobre los valores y las normas que han de regir nuestros proyectos y acciones. La crisis debe ser una oportunidad, y el “reto” puede dar paso a la “repuesta”. Pero una respuesta desde lo negativo no bastaría, si no queremos que la ética de parcheo de deficiencias y debilidades. Deberemos, pues, empeñarnos en hallar una respuesta positiva a la cuestión de una actitud ética mundial.

46>> O conceito de Estado não se confunde com o de Nação, a qual é entendida como o conjunto de pessoas ligadas por laços comuns de pertinência étnica, lingüística, tradicional e histórica, conscientes de sua identidade e com aspirações comuns.

47>> De acordo com Dalmo de Abreu Dallari (op. cit., p. 100), “a aquisição da cidadania depende sempre das condições fixadas pelo próprio Estado. Podendo ocorrer com o simples fato do nascimento em determinadas circunstâncias, bem como pelo atendimento de certos pressupostos que o Estado estabelece”.

48>> KÜNG, Hans. **Proyecto de uma ética mundial**. 4. ed. Madrid: Trotta, 1998.

49>> KUNG, op. cit., p. 43-44.

Assim, a responsabilidade global de todos – dos seres humanos, da sociedade e, principalmente, do Estado – é o elemento norteador das ações e condutas éticas, sendo a mensagem para o terceiro milênio construída sob esse paradigma, nos seguintes termos: “responsabilidade da comunidade mundial com respeito ao seu próprio futuro, responsabilidade para com o âmbito comum e o meio ambiente, mas também para com o mundo futuro”⁵⁰.

50>> KÜNG, op. cit., p. 49 (tradução nossa).

No espírito do artigo 56 da Carta das Nações Unidas, dos dispositivos específicos contidos nos artigos 11, 21 e 23 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Declaração de Roma da Cúpula Mundial de Alimentação, os Estados deveriam reconhecer o papel essencial da cooperação internacional, comprometendo-se com ações, conjunta ou isoladamente, para alcançar a realização plena do direito à alimentação adequada. Eles deveriam adotar medidas com o objetivo de respeitar a fruição do direito à alimentação em outros países, facilitando o acesso aos alimentos e fornecendo ajuda aos outros países, quando solicitada. Ademais, os Estados deveriam assegurar, em acordos internacionais, sempre que fosse relevante, a concretização do direito à alimentação adequada, adotando instrumentos e políticas internacionais adequadas para esse fim.

Finalmente, os Estados deveriam se abster de embargos a alimentos ou de medidas similares que colocassem em perigo a produção alimentar de outros países. Os alimentos não deveriam jamais ser utilizados como instrumento de pressão política e econômica. Os Estados têm a responsabilidade de individual e conjuntamente, de acordo com a Carta das Nações Unidas, cooperar no fornecimento de ajuda em casos de desastre e de ajuda humanitária em tempos de emergência, inclusive ajuda a refugiados e a pessoas deslocadas em seus próprios países, com prioridade para a ajuda alimentar aos grupos mais vulneráveis da população. Essa ajuda alimentar deveria ser fornecida de modo que afetasse adversamente a produção e o mercado local de alimentos.

Qualquer pessoa ou grupo que fosse vítima de uma violação ao direito à alimentação adequada deveria ter acesso à reparação judicial, seja no âmbito nacional, seja no internacional. Logo, todas as vítimas dessas violações teriam direito à reparação que poderia assumir a forma de restituição, compensação, desculpas ou garantia de que a violação não fosse repetida. Ademais, a incorporação, na legislação nacional de cada Estado, de instrumentos jurídicos que reconhecessem o direito à alimentação e sua aplicabilidade poderiam trazer maior eficácia às medidas corretivas. Os tribunais deveriam ter poderes para julgar as violações ao conteúdo essencial do direito humano à alimentação adequada, mediante referência direta às obrigações dos Estados contraídas perante a comunidade internacional.

Os Estados devem possuir uma responsabilidade universal e internacional na concretização do direito humano à alimentação adequada, no intuito de preservar a vida em comunidade. Os cidadãos das diferentes nações e Estados devem compartilhar, no presente e no futuro, da responsabilidade pela garantia e manutenção da vida humana no planeta.

Nesse sentido, o Papa João Paulo II – na Encíclica “Evangelho da Vida: sobre o Valor e a Inviolabilidade da Vida Humana”, de 25/03/95 – demonstrou claramente sua preocupação com a dignidade e a vida humana, ao afirmar:

O Terceiro Milênio deve ser marcado pela ‘cultura da vida’ contra a ‘cultura da morte’ em temas como: fome, injustiças sociais, doenças endêmicas, guerras, homicídios, genocídios, destruição de embriões, aborto, eutanásia, mutilações, torturas, condições subumanas, prisões arbitrárias, pena de morte, escravidão, deportação, prostituição, tráfico de mulheres e de menores, condições indignas de trabalho⁵¹.

51>> Disponível em: <http://www.arautos.org.br/view/show/1498-evangelium-vitae>. Acesso em: 15 set. 2008.

Dessa maneira, somente haverá a concretização efetiva do direito humano à alimentação adequada se houver o fortalecimento do espírito de solidariedade humana com fundamento em um modo de viver baseado na reverência ao “mistério da existência”, na humildade e na gratidão pelo dom da vida. É necessário, pois, que o ser humano adote uma postura baseada em valores éticos e no respeito à dignidade da pessoa humana.

4.6>> A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO - *The Food and Agriculture Organization of the United Nations*) foi criada em 16 de outubro de 1945, tendo, atualmente, 189 países membros, mais a Comunidade Européia. Sua sede localiza-se em Roma, na Itália, mas possui uma rede mundial compreendendo cinco oficinas regionais e 78 escritórios nacionais.

Os propósitos da FAO são: a) melhorar os padrões de alimentação e as condições de vida; b) assegurar maior eficiência na produção e distribuição de alimentos e dos produtos agropecuários, florestais e de pesca; c) melhorar as condições de vida das populações rurais e contribuir para a expansão da economia mundial; d) fomentar a cooperação entre países ricos e em desenvolvimento com a finalidade de estabelecer mercados estáveis de produtos básicos e facilitar a exportação por parte dos países em desenvolvimento⁵².

52>> Informações disponíveis em: <https://www.fao.org.br>. Acesso em: 09 set. 2008.

A FAO denuncia, ainda, que há desafios para o futuro da humanidade na concretização do direito humano à alimentação adequada, destacando-se o crescimento da população nos países mais pobres sem que haja o aumento correspondente na produção de alimentos, havendo mesmo uma desaceleração na produção agrícola. Está ocorrendo uma diminuição das reservas de água utilizadas no consumo humano e na agricultura em muitas zonas do mundo e, futuramente, haverá uma limitação na produção de alimentos. Em função das recentes altas dos preços do petróleo, está crescendo o mercado para a produção dos biocombustíveis, de modo que a maioria dos produtos agrícolas está sendo destinada para esse novo setor, em vez de ser revertida para o consumo alimentar da população, agravando a escassez de alimentos no mundo.⁵³

Portanto, é notória a importância da FAO no desenvolvimento sócio-econômico sustentável, no intuito de garantir o direito humano à alimentação adequada a todos os povos. A FAO celebra o **Dia Mundial da Alimentação** todos os anos, no dia 16 de outubro, data em que a Organização foi fundada.

Finalmente, é necessário destacar as afirmações de Jacques Diouf, Diretor Geral da FAO, no Dia Mundial da Alimentação em 2007:

O direito à alimentação está cada vez mais presente nas constituições nacionais, textos legislativos, regulamentos e estratégias. Os programas sociais proporcionam mais meios para a reivindicação do direito à alimentação, tornando mais fácil para os cidadãos exercerem seus direitos. Nesse contexto, a informação é um elemento chave. A população precisa estar consciente de seus direitos e dos meios que dispõem para exigí-los e, ao mesmo tempo, os funcionários precisam conhecer seus deveres e as formas de cumpri-los. Enquanto as obrigações legais cabem ao Estado, todos os membros da sociedade – indivíduos, organizações, ONGs e o setor privado – têm responsabilidades relacionadas ao direito à alimentação. [...] Apesar dos progressos alcançados, a colocação em prática do direito à alimentação continua sendo um desafio para os países e para os peritos em desenvolvimento. O direito à alimentação requer uma mudança de paradigma: deve deixar de ser entendido como um ato de caridade e começar a ser considerado como um direito. Assegurar que todos os seres humanos disponham de um suprimento de alimento adequado e estável é mais que uma obrigação moral e um investimento com retornos econômicos potencialmente altos: é a realização de um direito humano fundamental, e o mundo tem os meios para torná-lo realidade.⁵⁴

53>> . ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. El estado mundial de la agricultura y la alimentación: pagos a los agricultores por servicios ambientales. Roma, FAO, 2007. Disponível em: <<http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1200s/a1200s07.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2008.

54>> Disponível em: <<http://www.fao.org.br>>. Acesso em: 09 set. /2008.

5> O direito à alimentação saudável e adequada na Constituição Brasileira de 1988

A Constituição Federal de 1988 avançou significativamente na proteção dos direitos fundamentais, destacando-se o direito à alimentação adequada, que está presente, explícita e implicitamente, ao longo do texto constitucional⁵⁵, destacando-se:

- a) Artigo 1º, inciso III: a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil anuncia que o povo somente conseguirá uma vida digna no momento em que tiver mínimas condições de sobrevivência, com o acesso a moradia, vestuário, educação, alimentação, saúde etc.;
- b) Artigo 3º, inciso III: a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são deveres do Estado, agindo positivamente, mediante políticas públicas, contra a perpetuação das más condições de vida e alimentação;
- c) Artigo 4º, inciso II: dispõe sobre a prevalência dos direitos humanos, confirmando a sua relevância no âmbito interno e internacional, de modo que esses direitos, incluindo o direito à alimentação, são imprescindíveis para a garantia da própria dignidade humana;
- d) Artigo 6º: dispõe que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Verifica-se que o direito à saúde é um dever do Estado e da sociedade, sendo essencial a implementação de políticas públicas sócio-econômicas direcionadas para o tratamento das doenças, assim como o acesso igualitário aos serviços de saúde. Desse modo, somente é possível a obtenção de saúde digna mediante uma alimentação adequada e equilibrada, devendo ser implementados programas de combate à fome;
- e) Artigo 7º, inciso IV: determina que todos os trabalhadores urbanos e rurais têm direito ao salário mínimo nacionalmente unificado e capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, tais como: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. Esse patamar mínimo deve ser fixado para que o ser humano consiga viver e não apenas sobreviver juntamente com sua família, embora o seu valor atual seja ínfimo para a garantia de todos esses direitos;

55>> Na proteção do direito humano à alimentação adequada, destacam-se no âmbito das normas infra-constitucionais: a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), visando assegurar o direito humano à alimentação adequada; o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispôs sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e o Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, que criou, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

f) Artigo 23: dispõe que é competência da União estimular o desenvolvimento da produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (VIII), combatendo as causas da pobreza e os fatores de marginalização com a promoção da integração social dos setores desfavorecidos (X);

g) Artigo 200, inciso VI: determina que compete ao Sistema Único de Saúde fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e água para consumo humano;

h) Artigo 208, inciso VII: disciplina o atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. As crianças são motivadas a irem à escola para não ingressarem na marginalidade, tendo acesso a uma alimentação saudável, principalmente até os cinco anos, para que se viabilize um desenvolvimento físico e mental completo;

i) Artigo 227: estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Esses direitos, somados à alimentação adequada, asseguram a vida e o bem estar de crianças e adolescentes, sendo imprescindíveis para seu desenvolvimento físico e mental;

j) Artigo 229: os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade, garantindo-lhes os “alimentos” de que necessitem para ter uma vida digna;

k) Artigo 230: a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Assim como as crianças e os adolescentes, os idosos são amparados e protegidos pela Constituição, inclusive em seu direito à alimentação.

Portanto, há diversas normas constitucionais⁵⁶ que objetivam a garantia do direito humano à alimentação, permitindo a implementação de políticas públicas de corte social – como é o caso do “Fome Zero” – necessárias ao combate da fome e desnutrição.

56>> Há uma Proposta de Emenda à Constituição, a PEC nº 47/03, no intuito de incluir o direito à alimentação no art. 6º da Constituição. Cabe elucidar, sem o aprofundamento da questão, que parte da doutrina constitucionalista pátria entende que os direitos fundamentais sociais não podem sofrer alteração ou reforma, pois seriam **cláusulas pétreas**, estando incluídos no § 4º, inciso IV do artigo 60 da Constituição. Assim, com a inclusão da alimentação no art. 6º da CF, ela seria um direito fundamental social e, ao lado da educação, da saúde, da habitação, etc. figuraria como cláusula pétrea. Corroborando esse posicionamento, Paulo Bonavides dispõe: “[...] os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. [...] uma linha de eticidade vincula os direitos sociais ao princípio constitucional da dignidade humana, o qual lhes serve de regra hermenêutica. Urge, por conseguinte, interpretar tais direitos de um modo que se lhes reconheça o mesmo quadro de proteção e garantia aberto pelo constituinte em favor do conteúdo material do § 4º do art. 60, ao qual eles pertencem pela universalidade mesma da expressão direitos e garantias individuais” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 657-658).

6> O “Fome Zero” como política pública em prol do direito humano à alimentação adequada

O “Fome Zero” é “uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome”⁵⁷. Nesse sentido, o “Fome Zero” deve ser compreendido como uma política pública, conforme definição de Maria Paula Dallari Bucci:⁵⁸

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

O “Fome Zero”, enquanto política pública de cunho social, priorizou o tema da fome na agenda política do Brasil, com repercussões na ordem internacional, reforçando a participação da sociedade e do Estado na concretização do direito humano à alimentação adequada. Ademais, possibilitou a vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de se repensar as ações do Estado brasileiro. Essa política pública foi regida pelas seguintes diretrizes: a) transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; b) desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; c) superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça e d) articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias⁵⁹.

O “Fome Zero”, apesar de ser um marco na elaboração e implementação de políticas públicas de combate à fome no Brasil, sofreu críticas desde sua implantação. Economistas, sociólogos e especialistas em questões sociais apontaram falhas no seu plano estrutural e de execução que poderiam comprometer o próprio êxito da política de combate à fome. Em que pesem as inúmeras críticas que essa política pública sofreu e ainda vem sofrendo, o governo federal brasileiro continua sua implementação, sendo amplamente

57>> Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>. Acesso em: 07 set. 2008.

58>> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

59>> A política pública “Fome Zero” atua em quatro eixos articulados: acesso aos alimentos (eixo 1); fortalecimento da agricultura familiar (eixo 2); geração de renda (eixo 3) e articulação e mobilização e controle social (eixo 4). Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>, acesso em: 07/09/2008.

defendido por José Graziano da Silva⁶⁰:

Por que defendemos necessidade de políticas específicas de combate à fome no Brasil? Segue-se, abaixo, um conjunto de motivações [...]:

1. programas específicos conseguem conscientizar a população do “Direito à alimentação” como parte dos direitos fundamentais do ser humano. A alimentação deixa de ser considerada uma obra de caridade ou ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado de garantir este direito. 2. associar o recebimento de uma complementação de renda à compra de alimentos condiciona as famílias a essa “obrigação” de se alimentarem melhor. Pesquisa feita junto às famílias de Goiânia, participantes do programa estadual “Renda Cidadã”, constatou que as famílias preferem prestar contas de que gastaram o dinheiro com a compra de alimentos integrantes da cesta básica e não em alimentos supérfluos. 3. estudos mostraram que programas, como o *Food Stamp* norte-americano, ocasionaram um consumo de nutrientes em 3 a 7 vezes maior comparado com programas de transferência de renda em dinheiro (Ohls e Beebout, 1992). 4. o condicionamento à compra de alimento traz, ainda, maior facilidade de desligamento do que programas de renda em dinheiro. Na medida em que a família verifica que tem condições de comprar alimentos com recursos próprios, seu desligamento do programa pode tornar-se mais fácil do que uma diminuição da renda em dinheiro, que pode ter outra utilidade.

Desse modo, verifica-se que o principal desafio dessa política pública é o planejamento estratégico e a implementação eficaz de ações, orientadas para a harmonização do desenvolvimento sócio-econômico e do combate à fome, buscando a concretização do direito humano à alimentação adequada e a construção efetiva de uma sociedade mais justa e solidária, nos estritos termos prescritos na Constituição de 1988.

7> Considerações finais

“Pela memória e pelo coração, rejubilamo-nos por este brasileiro extraordinário que conosco lutou para fazer reinar a justiça e a solidariedade internacionais. Josué de Castro não é mais um de nós”
- Luis Echeverría Álvarez, Presidente do México, na FAO (1974)

Em 05 de setembro de 2008, o Brasil e o mundo celebraram o centenário do nascimento de Josué de Castro, um dos brasileiros mais ilustres de todos os tempos, indicado duas vezes ao Prêmio

60>> Os desafios de uma política de segurança alimentar no Brasil. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUEIRA, Jorge (Org.). **A pobreza do Estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 158.

Nobel da Paz por suas idéias em favor do combate à fome. Os estudos de Josué de Castro, desenvolvidos ao longo de toda sua vida, demonstraram que o problema da fome não deveria ser atribuído a fenômenos naturais, mas estaria diretamente associado a questões sociais e econômicas que deveriam ser alteradas por meio de um “querer político”, no intuito de se atingir um efetivo desenvolvimento sustentável.

Portanto, revisitando o pensamento atual e realístico de Josué de Castro, foi analisado neste trabalho o direito humano à alimentação adequada como integrante do rol dos direitos humanos, sendo necessário para a manutenção do padrão de vida satisfatório dos povos. Assim, ele deve ser assegurado a todos os indivíduos do planeta (cidadãos do mundo), sendo concretizado, de maneira gradual, mediante políticas públicas para minimizar as dificuldades de acesso aos alimentos e, ainda, com vistas à erradicação da fome, da subnutrição e da desnutrição.

Entretanto, o direito à alimentação adequada e saudável não pode ser resguardado isoladamente, pois configura apenas um dos direitos necessários à melhoria do padrão de vida do ser humano. Sua satisfação se mostra mais urgente em virtude de a alimentação estar diretamente ligada à vida, mas a erradicação total da fome e da pobreza só será concretizada quando os Estados implementarem políticas, ações e programas que concretizem melhorias globais no padrão de vida de seus povos, assumindo sua responsabilidade internacional na efetivação do direito humano à alimentação.

Jacques Diouf – Diretor Geral da FAO – afirmou no discurso proferido em 2007 no Dia Mundial da Alimentação: “o direito à alimentação requer uma mudança de paradigma: deve deixar de ser entendido como um ato de caridade e começar a ser considerado como um direito. Assegurar que todos os seres humanos disponham de um suprimento de alimento adequado e estável é mais que uma obrigação moral e um investimento com retornos econômicos potencialmente altos: é a realização de um direito humano fundamental e o mundo tem os meios para torná-lo realidade”.⁶¹

61>> Disponível em: <<http://www.fao.org.br>>. Acesso em: 09 set. 2008.

Portanto, é necessária a melhoria da qualidade de vida dos povos, o que implica a adoção de efetivas políticas públicas que promovam o direito humano à alimentação adequada, visto que o bem comum é a finalidade precípua de todos os Estados, devendo ser concretizado em nível internacional.

8> Referências

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- BAUNGARTNER, Roberto. **O direito humano à alimentação: o interesse público e o programa fome zero**. In: Seminário Internacional de Compras Governamentais, Parlamento Latino Americano, 4., 2004, São Paulo. Apresentação em slides.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome, um tema proibido**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- _____. **Geopolítica da fome**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1968. Disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br>. Acesso em: 02 set. 2008.
- CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUEIRA, Jorge (Org.). **A pobreza do Estado**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.
- FLORENTINO, Manolo. Os sem-marmita: crise mundial na produção de alimentos evoca hoje o drama vivido pela Europa durante o século 14. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 set. 2008. Caderno Mais, p. J4.
- FOME ZERO. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 07 set. 2008.
- GARCIA, Maria. **Limites da ciência: dignidade da pessoa humana, ética da responsabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico**. Disponível em: <http://www.houaiss.uol.com.br>. Acesso em: 08 jul. 2008.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- KÜNG, Hans. **Proyecto de uma ética mundial**. 4. ed. Madrid: Trotta, 1998.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 12: O direito humano à alimentação (art. 11)**. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos, 1999. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>. Acesso em: 02 set 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **El Estado mundial de la agricultura y la alimentación**: pagos a los agricultores por servicios ambientales. Roma: FAO, 2007, Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1200s/a1200s07.pdf>. Acesso em: 02 set. 2008.

PÉREZ LUÑO, Enrique. **Los derechos fundamentales**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

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

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**, Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2007.

SCLIAR, Moacyr. Uma vida contra a fome: mais importante estudioso do tema no Brasil, o pernambucano Josué de Castro estaria fazendo cem anos. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 de set. 2008. Caderno Mais, p. J4.