

**CENTRO UNIVERSITÁRIO
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE PRESIDENTE PRUDENTE**

CURSO DE DIREITO

**COMBATE A FOME NO BRASIL: EVOLUÇÃO LEGAL E PERSPECTIVAS
FUTURAS**

Murilo Gabriel Marcelino das Neves Lenquiste

Presidente Prudente/SP

2019

**CENTRO UNIVERSITÁRIO
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE PRESIDENTE PRUDENTE**

CURSO DE DIREITO

**COMBATE A FOME NO BRASIL: EVOLUÇÃO LEGAL E PERSPECTIVAS
FUTURAS**

Murilo Gabriel Marcelino das Neves Lenquiste

Monografia apresentada como requisito parcial de
Conclusão de Curso para obtenção do grau de
Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr.
Sérgio Tibiriçá Amaral.

Presidente Prudente/SP

2019

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA): DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO AOS DIAS ATUAIS

Monografia aprovada como requisito parcial para
obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Sérgio Tibiriçá Amaral

Flademir Jeronimo Belinati Martins

Luís Fernando Nogueira

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família começando pela minha esposa Sabrina. Eu sabia que filhos mudariam a nossa vida, as nossas prioridades, que trariam alegrias e responsabilidades, porém, mesmo assim, estava longe de imaginar todo o impacto que o Moisés e a Julia iriam causar no nosso mundo. Julia e Moisés, pela nossa conquista e pelas lembranças de TUDO que passamos em nossa história.

AGRADECIMENTOS

Ser advogado foi um sonho que se iniciou ainda criança em atender aos anseios do meu avô Moisés quando dizia “esse menino vai ser douto”. Com o sonho prestes a ser realizado tenho muito a agradecer as pessoas que foram essências nessa fatigante trajetória.

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo da minha vida, e não somente nestes anos como universitário, mas que esta presente em todos os momentos.

Agradeço a minha mãe Damaris, heroína que me deu apoio, incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Ao meu pai José que apesar de todas as dificuldades me fortaleceu e que para mim foi muito importante.

Aos meus sempre presentes avós Ocelina e Moisés, exemplos de amor e honestidade, figuras de grande importância em minha formação e a quem sou muito grato pelos ensinamentos e agradecido e por poder estar presente ao lados deles que nas horas difíceis me deram conforto, carinho e um tira gosto dos deuses.

Minha digníssima esposa, sem ela não teria o foco e a força que me moveram nessa batalha, além da presença constante, dos puxões de orelha, ainda me deu meus dois bens mais preciosos Julia e Moisés.

Ao meu orientador Prof. Dr. Sergio Tibiriça Amaral, agradeço pelo suporte, correções e incentivos.

Agradeço a todos os professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

Meus agradecimentos aos amigos e companheiros que fizeram parte da minha formação e que vão continuar presentes em minha vida com certeza. A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

A alimentação constitui ação puramente humanitária, em que cada comunidade tem uma íntima ligação, pelos ritos e procedimentos culturais e religiosos. O direito humano a alimentação adequada (DHAA) não é mera faculdade e sim obrigação de todos, visto que “o direito à alimentação é um direito do cidadão, e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever da sociedade e do estado”. No Brasil uma grande parcela da população sobrevive em um verdadeiro estado de miserabilidade, sendo que a fome crônica prejudica a capacidade intelectual e física da população que vive nestas condições precárias. Nesse sentido, torna-se fundamental discutir a construção e garantia do direito humano à alimentação adequada, uma vez que todos os cidadãos devem ter a garantia de acesso à alimentos adequados assegurada e efetivada, sendo que, caso não o tenha, encontrar-se-á em situação de insegurança alimentar. O presente trabalho objetivou discutir a construção do DHAA e a luta pela segurança alimentar e combate à miséria no Brasil, por meio de levantamento bibliográfico acerca do tema. A luta brasileira para combater a fome e a miséria se iniciou na década de 1940, com as primeiras ações voltadas à população. Posteriormente, diversas ações, a nível nacional e internacional, passaram a ser desenvolvidas na busca da garantia de segurança alimentar e nutricional. Contudo, apenas a partir da inclusão do DHAA na Constituição Federal, da criação e operacionalização do programa Fome Zero e da criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e seus aparatos legais é que houve uma sistematização das estratégias de combate à fome e miséria. Mesmo com relevante aparato legal voltado para a proteção do DHAA, buscando fortalecer a inclusão social por meio da elaboração de políticas públicas, ainda há empecilhos para o exercício pleno desse direito na nossa nação, especialmente no que tange a atuação estatal para a efetivação dessas normas e garantia do direito humano à alimentação adequada e promoção da segurança e soberania alimentar. Dessa forma, ainda que o direito fundamental à alimentação adequada esteja positivado em nosso ordenamento jurídico, este ainda não se faz cumprir totalmente. Há menos de cinco anos, a partir das ações do programa Fome Zero, o Brasil pôde sair do Mapa da Fome Mundial, porém, devido à falta de continuidade e aprimoramento das políticas sociais voltadas para este fim, nota-se nos últimos meses significativos retrocessos. Os interesses ideológicos mutáveis a cada troca de governo apresentam-se como um empecilho na manutenção da luta pela erradicação da fome e da miséria. Portanto, mesmo positivado no ordenamento jurídico, o DHAA ainda está longe de ser alcançado por toda a população brasileira, assim, torna-se fundamental o estudo das políticas sociais e o alinhamento destas aos direitos sociais, a fim de se garantir o pleno acesso à alimentos e outras necessidades fundamentais do população brasileira.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Direito à alimentação; Segurança alimentar; Soberania alimentar.

ABSTRACT

Food is a purely humanitarian action, in which cultural and religious rites and procedures intimately link each community. Human right to adequate food (DHAA) is not a mere faculty but an obligation of all, since “the right to food is a citizen’s right, and food and nutritional security for all is a duty of society and the state”. A large portion of Brazilian population survives in a true state of miserability and chronic hunger impairs the intellectual and physical capacity of the population living in these precarious conditions. In this sense, it is essential to discuss the construction and guarantee of the human right to adequate food, since all citizens must have the guarantee of access to adequate food assured and effective, and if they do not have it, they will be in a situation of food insecurity. The present work aimed to discuss the DHAA construction and the fight for food security and against misery in Brazil, by means of a bibliographic survey. Brazilian struggle to combat hunger and misery began in the 1940s, with the first actions aimed at the population. Subsequently, several actions, both nationally and internationally, began to be developed in search of guaranteeing food and nutritional security. However, it was only from the DHAA inclusion in the Federal Constitution, creation and operationalization of the Zero Hunger program and the creation of the Organic Law on Food and Nutrition Security and its legal apparatuses that there was a systematization of strategies to combat hunger and misery. Even with a relevant legal apparatus aimed at protecting the DHAA, seeking to strengthen social inclusion through the elaboration of public policies, there are still obstacles to the full exercise of this right in our nation, especially with regard to state action to enforce these standards and guaranteeing the human right to adequate food and promoting food security and sovereignty. Thus, even though the fundamental right to adequate food is positive in our legal system, it is not yet fully enforced. Less than five years ago, as a result of the Zero Hunger program actions, Brazil was able to leave the World Hunger Map, but due to the lack of continuity and improvement of social policies aimed at this end, there have been significant setbacks in recent months. The changing ideological interests with each change of government present a hindrance in the struggle to eradicate hunger and misery. Therefore, even positive in the legal system, DHHA is still far from being reached by the entire Brazilian population, so it is essential to study social policies and their alignment with social rights, in order to ensure full access to food and other fundamental needs of the Brazilian population.

Keywords: Human rights; Right to food; Food security; Food sovereignty.

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ASBRAN - Associação Brasileira de Nutrição

CadÚnico - Cadastro Único

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CF – Constituição Federal de 1988

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Cofins - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DHAA – Direito Humano a Alimentação Adequada

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

EUA – Estados Unidos Da América do Norte

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDS - Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MP – Medida Provisória

MPF - Ministério Público Federal

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PFZ - Programa Fome Zero

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIS - Programas de Integração Social

PNA - Plano Nacional de Alimentação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNDH - Programa Nacional De Direitos Humanos

PNL - Programa Nacional do Leite

PNSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Prodea - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

Pronan II - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

STAS - Serviço Técnico de Alimentação Social

TPI – Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONCEITUAÇÃO DA FOME.....	14
2.1 Constituições no mundo e o direito à alimentação	18
2.2 Garantia à vida.....	19
3 SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO	23
3.1 Declaração universal dos direitos humanos.....	24
3.2 Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais	25
3.3 Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial	27
3.4 Protocolo de San Salvador.....	28
3.5 Conferencia das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável (RIO+20)	28
3.6 Dos sistemas globais de proteção aos direitos humanos	29
3.7 Constituições brasileiras	31
4 ESTUDO DA FOME NO BRASIL	35
4.1 Combate à fome no Brasil.....	36
4.2 Marcos legais do combate à insegurança alimentar e nutricional	43
4.3 Combate à insegurança alimentar e nutricional nos dias atuais	49
5 CONCLUSÕES	52
6 REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordou algumas das mais importantes definições de temas relacionadas ao Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), sendo que o conteúdo versou diante de um recorte desejado sem esgotar o tema. Para tanto foram feitas pesquisas nas doutrinas nacional e internacional, sendo utilizados os métodos dedutivo e histórico.

No primeiro capítulo foram feitos os recortes temáticos, sendo analisadas algumas definições para o entendimento daquilo que se busca no tocante ao direito de uma vida digna por meio de uma alimentação suficiente e adequada. Conceituou-se fome em suas dimensões biológica e social. Discutiu-se a necessidade de garantia da soberania alimentar e de acesso aos alimentos para os diferentes povos. Continuando no tema, interessante verificar a história das constituições escritas no mundo, bem como o início das garantias constitucionais de proteção a vida e assim tornando-se de obrigatória aplicabilidade.

Após essa análise, no capítulo dois foram feitas as verificações dos sistemas internacionais de proteção ao direito à alimentação, de aplicação imediata e que vem evoluindo a todo momento mundialmente, bem como se tem a elaboração de tratados e pactos entre as nações com o objetivo de efetivá-lo.

Sequencialmente, no capítulo três, foi abordada a história nacional, desde as primeiras constituições e as proteções a dignidade da pessoa humana, até os dias atuais, abordando os pactos e tratados dos quais o Brasil faz parte, as leis infraconstitucionais que deram eficácia a programas que buscavam erradicar ou ao menos reduzir o número de pessoas nacionais que passam por essa mazela chamada fome.

A partir da descrição das ações governamentais em relação ao combate a fome a nível nacional, destaca-se o Programa Fome Zero (PFZ) que revolucionou a luta no combate a fome por unir, mesmo que de forma questionável, as esferas da sociedade e governo federal, estadual e municipal em prol da luta por Segurança Alimentar e Nutricional. Após o PFZ foram construídas diferentes políticas visando a proteção e garantia da soberania alimentar e acesso aos alimentos. O estabelecimento da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) representam importante marco legal e político na busca pela garantia do DHAA.

Nota-se que o cenário histórico nacional da luta pela garantia do DHAA foi marcado por inúmeras conquistas e retrocessos. Ressalta-se a positivação do DHAA como direito constitucional como uma importante conquista legal, da qual derivaram diversas movimentações legais no combate à fome e garantia de segurança alimentar e nutricional. Outro importante marco desta luta nacional foi a retirada do Brasil do mapa da fome, consequência das ações firmadas pelo PFZ.

Ao fim deste trabalho, conclui-se que a garantia da dignidade da pessoa humana perpassa pela garantia de efetivação do DHAA. Direito este que somente será efetivado a partir do respeito por toda a sociedade, por meio de afirmações positivas, por intermédio da solidariedade e continuidade dos ideais sociais. É notório que as ideologias políticas influenciam cada governo em suas prioridades, contudo, em se tratando da efetivação de um direito tão básico e inerente à vida, ideologias devem permanecer em segundo plano e as ações para manutenção de tais direitos devem ser prioridade. Há de se estabelecer uma luta conjunta a fim de se impedir retrocessos que possam prejudicar a garantia do direito fundamental à vida humana que é o acesso à alimentação adequada.

2 CONCEITUAÇÃO DA FOME

A fome, palavra derivada do latim *fames*, pode ser considerada como um conjunto de necessidades humanas fundamentais primárias, da qual deriva a sensação fisiológica de necessidade física de ingerir alimentos. A necessidade de energia para manter as atividades inerentes a vida, gerando um desconforto ou uma série de condições físicas resultantes da privação de comida pelo organismo humano, tendo como resultado a fome (HOUAISS, 2018)

Já o termo alimento tem sua definição pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) descrita no decreto-lei nº 986 de 21 de outubro de 1969 em seu artigo 2º inciso I como sendo: “toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento”.

A privação da alimentação tem como consequências a desnutrição, as deficiências de macro e micro nutrientes, raquitismo, anemia e outros vários distúrbios nutricionais e doenças. Tais carências afetam o corpo totalmente, especialmente o sistema imunológico, responsável pelo combate as doenças do organismo, deixando o indivíduo exposto a diversas patologias. A carência de alimentos no organismo gera uma sensação de desconforto e dor, além da falta de energia para as atividades vitais do ser humano. Após um período prolongado de fome crônica, o indivíduo pode chegar ao óbito.

Contudo, ao ingerirmos um alimento estamos diante de uma ação humanitária, em que cada comunidade tem uma íntima ligação, seja pelos ritos, bem como pelos procedimentos culturais e religiosos das refeições. Não podendo ser considerado apenas o simples ato de mastigar e sim um direito que deve ser protegido, para que por menor que seja aquele determinado povo, a cultura alimentar daqueles sejam respeitada. (SIQUEIRA, 2013, p. 6, 11).

A condição de fome certamente representa um grave risco à saúde, contudo comer é mais do que uma ação com efeitos físicos e biológicos, sendo também uma expressão cultural. Mais que a simples falta de alimentos, a fome tem um grande impacto social, Josué de Castro em seu livro *Geografia da Fome* define a fome não como um fenômeno natural e sim como um fenômeno social, produto de estruturas econômicas com defeitos. Essas estruturas econômicas ignoram as

minorias que, por sua vez, não possuem condições econômicas para adquirirem o mínimo necessário de alimentos para sobrevivência (SILVA, 2006, s.p).

Dessa forma a alimentação é tida como um complexo ato, com uma proporção maior que o simples comer e beber, desenvolvendo aspectos sociais e culturais, bem como concretizando um direito fundamental que garante à existência digna da pessoa humana. Devendo essa alimentação adequada alcançar a todo custo alimentos de qualidade, com valores proteicos para a preservação da saúde de seus consumidores. Importante ressaltar que cada cultura traz um tipo de alimentação e esse fator deve ser levado em conta, sem nenhum tipo de imposição por parte do governo ou dos governantes. Surgindo assim a importante tarefa de situar o tema nos direitos fundamentais ou humanos, considerando ser este originado por mobilizações sociais revolucionárias, consagradas pela positivação no ordenamento jurídico. (SIQUEIRA, 2015, p. 1, 2, 6, 11,12).

A fome, além de um fenômeno de caráter biológico, é considerada também uma doença social. O instinto humano se direciona na vontade de comer, no apetite, contudo, nesse caso não se trata de um instinto a ser saciado, mas o fato de que este instinto só é satisfeito quando há possibilidade de aquisição de alimentos. Sendo este considerado o único instinto cuja satisfação exige uma atividade econômica. Nesse sentido, a fome como questão social deixa de ser apenas referente às necessidades fisiológicas dos indivíduos e passa a ser pensada como demandas que são trazidas pelos sujeitos ao cenário político (MAGALHÃES, 1997).

A alimentação adequada e constante pode alterar a organização social de determinadas comunidades. Exemplo a ser citado de como a alimentação pode alterar estruturas organizacionais da sociedade é a reforma agrária, a qual se mostra como um caminho eficaz na ruptura do quadro da fome, pois ao dar oportunidade de se produzir em local próprio, as famílias se organizam para trabalhar, assim como para adquirir conhecimento sobre as colheitas e até mesmo a venda dos produtos, tanto dentro da sua própria comunidade como também fora delas, abrangendo uma gama maior de possíveis consumidores, como é o caso das feiras-livres (MONTEIRO, 2003; ROSANELI et al., 2015).

O estudo do impacto social da falta de acesso à alimentação juntamente com as mudanças necessárias deve ser guiado por valores humanitários. Porém, a ciência tem sido conduzida por critérios políticos e

econômicos que não priorizam as questões humanas. Neste caminho, não basta produzir alimentos, tem-se a necessidade que esses alimentos possam ser adquiridos pelas pessoas que necessitam, através de uma correta distribuição, porém o que efetivamente vemos hoje é uma superprodução ao lado do subconsumo de alimentos (MAGALHÃES, 1997).

Ao se analisar o significado da palavra fome, se compreende o fenômeno como uma doença, mas antes mostra-se um desvalor social do ser humano perante a sociedade, pois além de se sentir humilhado, também não se tem esperança para sair das condições sociais em que vive (ALBUQUERQUE2, 2009). O Papa Francisco na 2ª Conferência Internacional em Nutrição, com uma visão social sobre a fome no mundo diz “Nos pedem dignidade e não esmola” (ONG AÇÃO DA CIDADANIA, 2017).

Portanto, uma série de fatores atuam para que entremos em um ciclo vicioso da fome, o qual é descrito por Josué de Castro da seguinte forma: “*a fome e a pobreza, agindo e reagindo como dois fatores de ação cumulativa, fazem com que os famintos não possam comer porque não são capazes de produzir e não produzem porque são famintos*”. Dessa forma, os pobres ficam mais pobres e os ricos enriquecem cada dia mais (MAGALHÃES, 1997).

Importante observar e chamar atenção à obrigatoriedade no cumprimento dos direitos fundamentais já positivados, inclusive a alimentação que esta diretamente relacionada ao direito a vida, dando assim real efetividade as normas, pois muitas vezes se tem deixado de lado o direito positivado em benefício do capital, sendo que os prejuízos sofridos com essa calamidade são maiores do que os observados em guerras (SIQUEIRA, 2015, p. 15,16, 49).

O DHAA não é mera faculdade e sim obrigação de todos, incluindo principalmente o Estado visto que “o direito à alimentação é um direito do cidadão, e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever da sociedade e do estado”. (SIQUEIRA, 2013, p. 22). No Brasil uma grande parcela da população sobrevive em um verdadeiro estado de miserabilidade, sendo que a fome crônica prejudica a capacidade intelectual e física da população que vive nestas condições precárias. (FERRI; HEES, 2016, s.p.).

Para se ter uma dimensão desse mal, no Brasil durante a década de 80, quase 40% da população sofria diariamente ou com grande frequência de fome. Atualmente esse problema ainda existe, porém atingindo uma parcela menor da

população, sendo a maioria habitantes das zonas rurais ou áreas distantes dos grandes centros urbanos, nestes casos a falta de alimentos se dá pela falta de recursos para adquirirem a alimentação diária. A região nordeste continua sendo a mais afetada pela pobreza e fome no Brasil. (ONG AÇÃO DA CIDADANIA, 2017).

Segundo estimativas, pessoas vivendo abaixo da “linha de pobreza” no ano de 1999 correspondiam a mais de um quarto da população brasileira (27,4%), sendo a maior incidência encontrada no ambiente rural. Enquanto no Sudeste existia apenas um indivíduo pobre para cada sete habitantes, na população rural do Nordeste, três em cada cinco indivíduos eram pobres (MONTEIRO, 2003).

Os dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) mostraram que a fome atingia 852 milhões de pessoas no ano 2004, em comparação com 842 milhões em 2003. A cada dia morrem cem mil pessoas de fome ou de suas consequências imediatas. Em 2005 morreram mais de 36 milhões de pessoas no mundo. A cada sete segundos morre de fome uma criança menor de dez anos. De quatro em quatro minutos morre uma pessoa por carência de vitamina A. Somam mais de 842 milhões os seres humanos subalimentados, mutilados por fome crônica (DIAS, 2009).

Também de acordo com a FAO, a fome é um mal humano evitável, para o qual não há segredo em como erradicar, tendo em vista que no planeta se produz alimentos suficientes para 12 bilhões de habitantes. Portanto, o problema real da fome se concretiza pela má distribuição de recursos e alimentos (DIAS, 2009).

Dessa forma, cabe à sociedade e ao estado garantir o acesso à alimentação adequada e continua a todos os cidadãos, sem que para tanto seja necessário detrimento de outras necessidades básicas, como saúde e educação. Sendo assim, todos os cidadãos devem ter seu direito à alimentação efetivado e assegurado, sendo que, caso não o tenha, encontrar-se-á em situação de insegurança alimentar. Busca-se discutir o DHAA desde sua construção até os dias atuais.

2.1 Constituições no Mundo e o Direito à Alimentação

Sendo a fome uma condição que afeta não só o ser biológico, como também a dignidade humana, o acesso à alimentação condiz com um direito humano básico e essencial. Tal direito humano básico quando não atendido se tem não apenas dano físico, mas também psicológico, acarretando em um grave sofrimento em razão da deficiência na saúde ou a impossibilidade de ser independente (ROSANELI et al., 2015).

A fome é consequência direta de um passado histórico socialmente desequilibrado, marcado pela presença de latifúndios agropecuários, consolidação da monocultura e da produção de gêneros para exportação, os quais perpetuam a falta de um abastecimento alimentar com equidade entre os povos que aqui residiam e ainda residem, fazendo da fome uma arma poderosa contra os mais pobres e ignorados (CASTRO, 1984, p. 29).

Dessa forma para se compreender o caminho percorrido até os dias atuais, em que o direito fundamental à alimentação adequada esta positivado em nosso ordenamento jurídico, é de suma importância analisar de forma breve o caminho percorrido pelas constituições em nível mundial, a fim de trazer importantes colaborações para esta discussão acadêmica. Busca-se definir em que momento a justiça social passou a ser um bem tutelado pelo estado, a fim de assegurar o direito a permanecer vivo por meio de uma alimentação suficiente e adequada.

Para se proteger os nacionais contra os abusos do Estado é que surge a necessidade da positivação de garantias e direitos, mediante a ideia de que o Estado deve garantir e reconhecer os direitos sociais. Assim como a justiça social e sua verdadeira efetivação com o respeito à dignidade da pessoa humana, sendo que são direito públicos subjetivos direcionados ao Estado. Para que houvesse a positivação de forma ampla nas constituições ocorreram diversas mobilizações, iniciando assim a inserção de ideais sociais a fim de se garantir o mínimo necessário a uma digna sobrevivência e promover a evolução nas gerações futuras. (LEITE, 2011, s.p.).

As primeiras constituições escritas tiveram início com a Revolução Americana, sendo que a constituição do estado da Virgínia, nos Estados Unidos da América do Norte (EUA), foi a primeira a ser promulgada em 29 de junho de 1776, seguida pela constituição norte-americana de 1787 e a francesa de 1791, que iniciou

o constitucionalismo escrito no ocidente. Contudo, tais constituições não se debruçam em qualquer questão a direitos sociais. (LEITE, 2011, s.p.; ANTUNES, 2018, s.p.).

A Constituição do México de 1917 reúne uma valoração profunda do social, antropológico e cultural, sendo direcionada a amenizar as dividas sociais e o resgate a cultura perdida, com o objetivo de garantir o compromisso do estado ao conceito de justiça social. (LEITE, 2011, s.p.).

A Carta da Alemanha de 1919, denominada de Lei Fundamental de Weimar, contempla artigos sobre normas de direito social, bem como princípios de justiça a garantia de uma vida digna para o homem, por meio da liberdade econômica, a proteção ao trabalho, garantindo, inclusive, a melhoria nas condições de trabalho. Portanto, neste documento, vislumbra-se uma ideia socializante e de forte interferência nas constituições mundiais que a seguiram, inclusive na constituição do Brasil de 1934. (LEITE, 2011, s.p.).

Em uma sucinta análise do caminho percorrido a nível mundial, para a proteção aos direitos humanos, temos por meio de diversas mobilizações o reconhecimento dos direitos sociais e o início da ideia de justiça social. Conhecidos como direitos fundamentais de segunda dimensão, os direitos sociais evidenciam o dever do estado para a sua efetivação e proteção. Portanto, nesse momento inicial do constitucionalismo há uma expressiva intervenção do Estado assegurando os direitos à vida digna, ao trabalho, a liberdade econômica entre outros.

2.2 Garantia a Vida

O maior bem assegurado pela Constituição do Brasil é o direito à vida, mas com um adjetivo importante, pois está assegurada pela manutenção da dignidade da pessoa humana, que surge como um supra princípio. A proteção ao direito a vida com dignidade está condicionada a políticas públicas estatais, as quais devem ser concretizadas no mundo dos fatos, por meio de uma atuação ativa visando a proteção a uma vida digna, envolvendo várias condições necessárias para o chamado de “bem viver”. Como exemplo básico dessa atuação, temos o art. 196 da constituição brasileira de 1988, garantido o amplo atendimento médico e hospitalar, dessa forma o direito à alimentação e o direito a saúde se cruzam e se complementam a ponto que estaria o estado, ou o hospital, incorrendo em omissão

ao oferecer apenas o atendimento hospitalar, deixando nos casos de internação o paciente sem a alimentação adequada a seu tratamento. (SIQUEIRA, 2015, p. 13, 14).

O direito à vida está também em vários tratados como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) assinada pelo País em 1948, que colocou o Brasil como membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), comprometido com o referido dispositivo em nível internacional. O Pacto de San José da Costa Rica e outros tratados da Organização dos Estados Americanos também se referem ao direito de viver bem. Esses dispositivos serão abordados individualmente pela importância que tem e para o entendimento sistemático do direito humano ou fundamental à alimentação.

Ao tratarmos dos direitos fundamentais, temos diversas características que os tornam direitos tão únicos em nosso ordenamento brasileiro, mas também em outras democracias. Podem ser citados como características definidoras de tais direitos: a fundamentalidade, a universalidade, a internacionalidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade. Todas essas características que devem estar positivadas são asseguradas, mas sempre lembrando que todos os direitos são ou podem ser limitados, principalmente quando em conflitos com outros direitos e garantias. Além disso, se inter-relacionam e tem interdependência, buscam a harmonia do sistema, se expandem e amoldam no tempo, não se tornam obsoletos, de aplicabilidade imediata e com expressa vedação ao retrocesso. (SIQUEIRA, 2015, p. 17-26).

O DHAA, com proteção no direito pátrio e no direito internacional, com previsão nos tratados internacionais, busca aumentar a qualidade de vida da população, sem interferir nos hábitos e comportamentos. Dirceu Pereira Siqueira citando os estudos feitos por Jean Dréze e Amarthia Sen, diz que a fome é “socialmente intolerável, moralmente constrangedora e politicamente inaceitável nos tempos atuais”. Se considerarmos o agronegócio nacional, com recordes anuais de produção, deixa claro que alimentos disponíveis para saciar a fome de todos se produz, porém não chegam aos locais necessitados, a ponto de nesses locais morrerem humanos pela inexistência de alimentos, ou por não conseguirem se alimentar corretamente, ou ainda pela falta de água (sede) ou seu envenenamento (poluição, imprópria para consumo). (SIQUEIRA, 2013, p. 5, 14).

O direito à vida alcançou no decorrer da história da humanidade, principalmente após as violações de direitos humanos decorrentes dos conflitos mundiais, um caráter fundamental e universal, porém sem uma definição específica, surgindo diversas perspectivas por parte da doutrina e jurisprudência, não sendo certo conceituar de forma única para não incorrer em erro. Contudo, sendo de fundamental importância o seu cumprimento por parte do estado, mesmo se não positivado em convenções e tratados internacionais por ser de inescusável aplicação (*jus cogens*), e considerada norma superior à dos estados, não de forma absoluta, mas complementar para assim permitir a edificação de um país íntegro, altruísta e igualitário, acolhendo o DHAA como direito fundamental. (RECKZIEGEL; CONINCK, 201, s.p.; GAMBA; MONTAL, 2009, s.p.).

Com isso o DHAA representa obtenção física e econômico de alimentos e água própria para consumo, afim de resguardar este acesso de forma constante e adequada as circunstancias sociais, culturais, econômicas, climáticas e ecológica das pessoas pertencente aquela comunidade. De modo que as monoculturas, controladas quase que na sua totalidade por empresas internacionais, não prevaleçam como ocorre atualmente, com violações constantes a soberania alimentar. (CONTI, 2014, s.p.).

Em um planeta onde se produz alimentos em excesso, observada pelas notícias de recordes de produção de alimentos, atrelado a tecnologia de ponta do agronegócio, fica evidente a disponibilidade física dos alimentos para toda demanda necessária. Contudo, cria-se um desconforto de custoso entendimento sobre o aumento da fome, sendo esta, a questão mais prejudicial a humanidade, inclusive no Brasil, onde milhões sofrem violações a dignidade da pessoa humana, passando pela angustiante situação de falta de alimentos. (SIQUEIRA, 2013, p. 13, 14, 18) A água potável também se apresenta como indispensável, pois um ser humano não suportaria a ausência total de água por período superior a sete dias, findando em óbito do sujeito, enquanto que, sem consumir alimentos, sobreviveria por um período de vinte a quarenta dias. (SIQUEIRA, 2015, p. 7,10).

Ressalta-se que as desigualdades sociais, bem como as constantes violações ao DHAA, existem não por falta de leis regulamentadoras, haja visto que esse direito é garantido dentro do ordenamento jurídico internacional além de garantido constitucionalmente, porém sofre diariamente violações (DIAS, 2009).

Considerado um supra-princípio, o direito à vida deve se efetivar no mundo dos fatos, lembrando sempre que a falta física dos alimentos não poderá ser invocada pelo estado, a menos que tenhamos situações excepcionais e extremas, justamente por suas características não permitirem se afastar (*jus cogens*) sendo permitido a sua limitação quando em conflito com outros direitos. Dessa forma deve-se buscar a soberania alimentar das diversas populações, respeitando sempre sua cultura alimentar.

3 SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Feita uma breve análise sobre as constituições no mundo, bem como a garantia a vida, torna-se de importante contextualização os sistemas internacionais de proteção ao DHA. Sendo que para atingir os objetivos de efetivar a devida proteção dos direitos humanos, cria-se a necessidade de equilíbrio entre o direito nacional e o sistema internacional, do qual merecem maior atenção a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), verificando inclusive a Recomendação Geral número 12, a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Protocolo de San Salvador. (SIQUEIRA, 2015, p. 50).

Só para rememorar, a Convenção de Genebra de 1929, é considerada o primeiro mecanismo internacional a verificar o direito humano a alimentação e nutrição no tocante aos prisioneiros de Guerra em seu artigo 11 dispõem que: (FERRI; HEES, 2016, s.p.):

Artigo 11 - A ração alimentar dos prisioneiros de guerra será equivalente em quantidade e qualidade à das tropas de depósito. Os prisioneiros receberão, além disso, os meios de prepararem eles próprios os suplementos de que vierem a dispor. Ser-lhe-á fornecida água potável em quantidade suficiente. O uso do tabaco será autorizado. Os prisioneiros poderão ser empregados nas cozinhas. Todas as medidas disciplinares coletivas sobre alimentação serão proibidas (Convenção de Genebra, 1929). (FERRI; HEES, 2016, s.p.)

Como pode-se observar, impõe-se o devido respeito a quantidade e qualidade dos alimentos disponíveis aos prisioneiros, bem como a disponibilidade de água potável e a vedação total a medidas corretivas e coletivas em relação aos alimentos. Nota-se uma conquista humanitária, a qual gera o entendimento de que haveria a necessidade de proteção completa a dignidade humana, especialmente se considerarmos as barbaridades do totalitarismo vigente durante a Segunda Guerra Mundial contra milhões de pessoas, criando o imperativo de especial proteção no direito internacional bem como no direito interior de cada nação. (GAMBA; MONTAL, 2009, s.p.).

No mesmo contexto, tem-se a DUDH de 1948, considerado o primeiro registro com a intenção de universalizar o direito à vida diretamente ligado a condição humana, bem como o respeito à dignidade humana criando a ideia de

universalização desses direitos, normatizando o prover e o apoio aos direitos fundamentais e inalienáveis da pessoa. (RECKZIEGEL; CONINCK, 2015, s.p.).

Por se verificar a importância de tal proteção em nível internacional, principalmente após a primeira grande guerra, é que se tem a necessidade de uma breve análise dos sistemas internacionais de garantia dos direitos fundamentais à vida:

3.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos

O DHAA está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o artigo 11 do PIDESC e do Comentário Geral nº 12 da ONU.

A DUDH, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no dia 10 de dezembro de 1948 em Paris, França, em seu artigo 25, foi o início da preservação aos direitos humanos, tendo em vista a desumanidade da Segunda Guerra Mundial, marcando um avanço na difícil história percorrida pela humanidade até aquele momento (SIQUEIRA, 2015, p. 50-52).

Dispõe o artigo XXV que:

Artigo 25 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (destaque nosso).

Por não tenha força vinculante aos membros das nações unidas, sendo apenas uma recomendação, acabou verificando-se a necessidade de pactos internacionais para efetivar os ideais da declaração. Dessa forma, a DUDH tem um papel importante na luta contra a fome, de modo que, após a sua proclamação, diversos pactos e tratados inerentes ao direito à alimentação adequada foram firmados, demonstrando também a aquiescência mundial pelas normas internacionais, trazendo verdadeiro progresso para a humanidade. (SIQUEIRA, 2015, p. 52).

Após as barbáries cometidas na segunda grande guerra, se verifica a necessidade da efetiva proteção aos direitos humanos, sendo que o direito à

alimentação esta abarcado pelas proteções constantes na declaração, porém não de forma expressa. Portanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos mostra-se como um importante marco na construção do direito humano à alimentação adequada, além disso, surge a necessidade de cumprimento de tais garantias propostas pela declaração.

3.2 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O DHAA foi estabelecido pela DUDH, em 1966, através do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e da Carta das Nações Unidas (DIAS, 2009).

O PIDESC, aceito pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), através da resolução nº 2.200, de 16 de dezembro de 1966 com chancela de 105 estados, entrando em vigor no Brasil pelo decreto número 591, de 6 de julho de 1992, tem como objetivo a proteção aos direitos humanos nos níveis econômico, social e cultural. Não sendo de aplicabilidade plena e imediata, estipula metas, podendo o estado buscar os objetivos de forma paulatina, porém com a obrigação de cumprir o pacto, não podendo permanecer inativo quanto a sua ação. Protegendo a saúde, moradia, alimentação, entre outros direitos sociais, deve-se possibilitar, de maneira gradual o desenvolvimento dessas questões humanas, impedindo também, para os estados que ratificaram o pacto, o retrocesso em relação aos direitos conquistados. (SIQUEIRA, 2015, p. 52, 53).

Em seu artigo 11 menciona de forma expressa o direito à alimentação:

Artigo 11.º 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.

Como pode se observar passou a reconhecer o direito a alimentação como parte do direito a uma vida digna.

Com isso foi editada a recomendação geral de número 12 do comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais onde definiram o conceito de DHAA, bem

como uma interpretação acerca do artigo 11, parágrafos 1 e 2, do PIDESC, dispondo em seu parágrafo 6 que “O direito à alimentação adequada se realiza quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”.

Dessa monta se estabeleceu a indivisibilidade e a dignidade da pessoa humana, demonstrando a importância da concretização de atos para redução da pobreza. Direcionada para a disponibilidade dos alimentos, não permitindo que os habitantes pereçam por falta de organização dos estados. No tocante a qualidade dos alimentos se tem o dever de respeitar a segurança alimentar. Também é de se observar a influência cultural dos costumes e ambientes ao qual o estado e seus nacionais estão inseridos. (SIQUEIRA, 2015, p. 54, 55).

Destaque para o item 10 da recomendação geral número 12, no tocante a segurança alimentar:

10. Livre de substâncias adversas estabelece requisitos de segurança alimentar e para uma série de medidas de proteção por ambos os meios públicos e privados para evitar a contaminação dos alimentos por meio de adulteração e/ ou através da higiene do ambiente ruim ou manuseio inadequado nas diferentes fases ao longo da cadeia alimentar, cuidados também devem ser tomadas para identificar e evitar ou destruir a toxina naturalmente. [...]

Robustecendo as obrigações constantes no item 8 do Comentário Geral nº 12, o item 13 descreve que:

13. Acessibilidade abrange tanto a acessibilidade física e econômica: acessibilidade econômica significa que pessoal ou doméstico ou custos financeiros relacionados com a aquisição de alimentos para uma dieta adequada devem ser a um nível tal que a realização e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Acessibilidade econômica se aplica a qualquer padrão de aquisição ou o benefício por meio do qual as pessoas obtêm os seus alimentos e é uma medida satisfatória para o gozo do direito à alimentação adequada. [...].

Em conformidade com o sistema internacional, do qual como já mencionado o país é signatário, a lei n. 11.346/06 efetiva este direito de forma expressa.

Observou-se a impossibilidade de cumprimento imediato das normas, porém ficou estabelecido a proibição da inércia dos estados, bem como a busca

constante de condições básicas para efetivação do direito a alimentação adequada, como pode se observar no item 14 das obrigações e violações, a seguir transcrito:

14. A natureza das obrigações legais dos Estados Partes é definida no artigo 2º do Pacto e tem sido tratada no comentário do Comitê Geral No. 3 (1990). A principal obrigação é tomar medidas para atingir progressivamente a plena realização do direito á alimentação adequada, isto impõe uma obrigação para mover tão rapidamente quanto possível para alcançar esse objetivo. Cada Estado é obrigado a garantir a todos o acesso sob a sua jurisdição para o alimento mínimo essencial que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir a sua liberdade de fome.

Como forma de fiscalização e até mesmo de apoio para o efetivo cumprimento firmado no PIDESC, obriga-se o estado-parte a enviar relatórios, nos quais se demonstra a progressividade das ações, assim como suas dificuldades, permitindo inclusive que a comunidade internacional, possa colaborar na concreta consumação do pacto. (SIQUEIRA, 2015, p. 57, 58).

Com o pacto, se buscou estipular metas para os estados signatários cumprirem no âmbito do combate à fome, mesmo verificando a impossibilidade de aplicação imediata, proscrevendo apenas a inercia dos pactuantes. Com a elaboração do comentário geral nº 12 surge a iniciativa de combater a pobreza extrema e, conseqüentemente, de forma indireta, efetivar o DHAA. A partir disso, solicita-se a elaboração de relatórios que possibilitem a cooperação entre os estados para se efetivar tais direitos.

3.3 Declaração de Roma Sobre Segurança Alimentar Mundial

A Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, escrita no dia 13 de novembro de 1996 durante os trabalhos da Cúpula Mundial da Alimentação, com o intuito de efetivar e acompanhar as atuações no plano internacional, estabelece que os estados-partes precisam honrar, perscrutando de forma satisfatória para que nenhum de seus habitantes tenha o direito a uma alimentação adequada e necessária violada. Devendo o signatário não impor entraves na aquisição de alimentos, atuando inclusive no fornecimento de alimentos as populações necessitadas. (SIQUEIRA, 2015, p. 59,60).

Buscando incentivar os estados signatários a proteger seus nacionais, mesmo que de forma assistencial, a declaração atuou na intenção de buscar cada vez mais a efetivação do DHAA.

3.4 Protocolo de San Salvador

O protocolo de San Salvador, assinado em El Salvador, entrou em vigor no ordenamento internacional em 16 de novembro de 1999, promulgado a nível nacional pelo decreto número 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Com o objetivo de que todos os nacionais dos estados signatários tenham direito à alimentação adequada, propiciando assim uma melhora na qualidade de vida, impondo inclusive a realização desses direitos. Como pode-se observar em seu artigo 12: (SIQUEIRA, 2015, p. 61).

Artigo 12 - Direito à Alimentação [...]

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

Como observado, se tem uma ordem de comando, sendo o estado signatário do protocolo, impedido de agir contra os preceitos pactuados. É sabido, inclusive é mencionado na lei, que ao se alimentar inadequadamente o ser humano tem seu desenvolvimento físico e cognitivo prejudicado, e, portanto, visando o pleno desenvolvimento humano, impõe o compromisso do estado para a logística de produção e distribuição dos alimentos.

3.5 Conferencia das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20)

A conferência das nações unidas sobre desenvolvimento, realizada entre os dias 12 e 22 de julho do ano de 2002 na cidade do Rio de Janeiro, com o formato de acordos e procedimentos próprios, bem como outorga da comunidade internacional, busca contemplar metas e impor a efetivação aos signatários. O direito

à alimentação recebeu atenção em tal conferência, sendo que no relatório final foram fixados parâmetros a serem atingidos, entre eles o compromisso com a segurança alimentar, com a alimentação adequada nos moldes da nutrição moderna, bem como a ampliação do acesso a alimentos para a população e, por fim, o especial cuidado com as crianças até 2 anos, por serem consideradas mais vulneráveis. (SIQUEIRA, 2015, p. 62, 63).

A pobreza extrema também foi valorada, pois dificulta rigorosamente a obtenção dos alimentos, com isso busca-se apoio na agricultura familiar para desenvolver as áreas rurais, onde constam os maiores números de necessitados. Firmando também a preocupação com grupos vulneráveis, como os índios, tendo em vista que os hábitos culturais, devem ser protegidos, afim de manter os traços locais e culturais de cada região e povos. A agricultura também tem relevante importância, segundo a conferência, pois alavanca a proteção aos direitos a alimentação adequada, possibilitando melhores atributos, bem como maior obtenção de alimentos, tendo como consequência lógica a redução da extrema pobreza. (SIQUEIRA, 2015, p. 62, 63).

Na consolidação e efetivação do DHAA, a conferência Rio +20 buscou a fixação de metas e orientação aos signatários, no sentido de proteger do DHAA, bem como o acesso alimentos, a erradicação da pobreza, incentivo na agricultura familiar, assim como a exigência de proteção a grupos vulneráveis e suas culturas alimentares.

3.6 Dos Sistemas Globais de Proteção aos Direitos Humanos

No tocante a jurisdição internacional sobre direitos humanos, volta-se ao passado para recordar a constituição do Tribunal de Nuremberg para julgamento dos prisioneiros nazistas, o qual serviu de embrião para a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) pelo Estatuto de Roma, que julga crimes de guerra, de genocídio e contra humanidade, bem como crime de agressão para os Estados que assinaram o Protocolo Adicional de Kampala. O Tribunal de Nuremberg fixou o consenso de que, além dos estados, os particulares também estão sob a competência internacional a serem julgados pelos crimes praticados, devendo a condenação ser prescrita ao transgressor. Iniciou-se dessa forma a responsabilidade penal dos particulares frente aos delitos cometidos em nome do Estado. Assim, o desrespeito

ao DHAA, denunciado no Estatuto de Roma como violação contra a humanidade, tem como exemplo a prisão com restrição de alimentos contra a população ali encarcerada, ou também a perseguição a cultura alimentar de determinados povos ligados por valores em comuns colocando em risco a segurança alimentar. Sendo claras violações direta aos dispositivos internacionais, nos tocantes ao direito fundamental e cultural da alimentação adequada. (SIQUEIRA, 2015, p. 64, 65, 67).

Por meio de uma análise geográfica e cultural se tem a possibilidade de apurar as políticas para cada país e refletir sobre a responsabilidade dos órgãos internacionais de fiscalizarem a inércia dos governantes locais. Levando em conta períodos críticos da vida de uma pessoa, como a gestação e a infância, que devem ter uma alimentação adequada e rica em nutrientes, para um desenvolvimento correspondente, tanto para o feto, quanto para a criança. Apesar de toda a estrutura legal existente no ordenamento jurídico, cujo objetivo é proteger o direito humano a alimentação adequada, buscando fortalecer a inclusão social por meio da elaboração de políticas públicas, se tem mais um empecilho para exercer esse direito de fato, pois não se pode obrigar uma atuação estatal para buscar a efetivação dessas normas. (SIQUEIRA, 2015, p. 7, 9, 10, 39, 40).

Dirceu Pereira Siqueira citando as lições de Ingo Scarlet:

“[...] onde não houver respeito pela vida e pela dignidade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para dignidade da pessoa humana e esta [a pessoa], por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiça”. (SIQUEIRA, 2015, p. 79)

Com isso os sistemas internacionais, bem como os sistemas de cada nação, fixam o dever de garantir a segurança alimentar, aprimorando o parâmetro de uma vida humana digna, sendo que a extirpação total dos efeitos maléficos da desnutrição ou subnutrição sobre a humanidade apenas serão alcançados quando da total efetivação dos direitos já positivados. Sendo que o Brasil já se comprometeu a desenvolver os direitos fundamentais através da chancela de profusos tratados internacionais, adotando o direito à vida em nosso sistema jurídico, principalmente pós constituição de 1988. (GAMBA; MONTAL, 2009, s.p; RECKZIEGEL; CONINCK, 2015, s.p.).

Com as atrocidades cometidas durante a segunda grande guerra, surge o dever internacional de punir as pessoas que cometeram tal barbárie, criando assim a jurisdição para que os indivíduos infratores que cometeram crimes em nome do estado e contra os direitos humanos, também sofreram as penalidades cabíveis, ampliando as penalidades além simplesmente da figura estatal. Surgindo assim por analogia a possibilidade de se verificar o não comprometimento com as políticas de garantia do DHAA, pois nota-se que a legislação para a proteção desses direitos já existe, porém, a eficácia da norma deve se dar no mundo dos fatos, onde a omissão para com essas garantias poderia ser penalizada nas pessoas líderes de determinada nação, bem como na própria figura do estado.

3.7 Constituições Brasileiras

Em relação ao ordenamento jurídico pátrio, é de suma importância lembrar a previsão de direitos fundamentais constantes em algumas constituições, sendo ao longo do tempo aprimorados, acolhendo o desenvolver da história humana até a constituição de 1988 com uma série de extensões dos direitos fundamentais.

Iniciando pela carta constitucional de 1824, assinada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, com ideais da Constituição Francesa, principalmente nos princípios e costumes no tocante aos direitos humanos, seu artigo 179 trouxe previsão do direito à saúde, a inviolabilidade dos direitos civis e políticos a liberdade, a segurança e a propriedade, no qual a alimentação adequada da época é vislumbrada, podendo considerar a presciência do tema, mesmo que de forma mitigada. (SIQUEIRA, 2015, p. 27; LEITE, 2011, s.p.; RECKZIEGEL; CONINCK, 2015, s.p.). Com isso pode-se considerar o início de uma constituição voltada para o bem estar das pessoas, mesmo que de maneira experimental, com pouca efetividade para as camadas que realmente necessitam porém com uma grande evolução, tendo em vista os acontecimentos históricos que marcaram a nação décadas e séculos antes.

A Constituição Republicana de 1891 promulgada em 24 de fevereiro de 1891, no seu artigo 78 fala que “A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que

consigna”, com isso houve um recuo no tocando aos direitos sociais. (SIQUEIRA, 2015, p. 28)

Promulgada em 16 de julho de 1934, a Constituição Federal de 1937 trouxe importantes influxos da Constituição de Weimar, obtendo avanços culturais, sociais e econômicos, assegurando tais direitos e dando, inclusive, destaque para essas garantias em diversas conjunturas do texto. Exemplifica-se tais direitos assegurados com o direito do trabalho, bem como a instituição da justiça trabalhista, sendo que posteriormente receberam a devida dedicação e cuidado por parte da DUDH. (SIQUEIRA, 2015, p. 28; LEITE, 2011, s.p.). Mais uma conquista tanto para humanidade, pela edição da Constituição de Weimar, quanto para os países que ousaram copiar ou melhorar os ditames constitucionais ali elencados e perceberam que o bem estar da sociedade colaboraria com o desenvolvimento e progresso. Para o Brasil foi uma evolução extraordinária, ainda que com uma camada da sociedade dificultando o acesso a tais direitos, eles estão positivados, porém com aplicação mitigada para a parcela da sociedade que realmente necessitava.

Já a carta outorgada em 10 de novembro de 1937, atualmente denominada de Constituição do Estado Novo, rompeu a tradição liberal das constituições que à antecederam e passou a considerar a paralisação dos trabalhadores uma infração, contudo, houveram breves avanços dos direitos sociais, até mesmo mantendo garantias já positivadas. Porém, houve na verdade, uma restrição as ações do estado no tocante as suas responsabilidades, reduzindo-as e dessa forma passando tais atribuições para a sociedade, sendo que apenas em situações excepcionais o Estado proveria. No tocante ao direito à alimentação, poderíamos fazer uma analogia ao especial reconhecimento que foi dado a ideia de subsistência humana, porém sem qualquer previsão constitucional expressa. (SIQUEIRA, 2015, p. 28, 29; LEITE, 2011, s.p.). Fica evidente, já em tempos passados, a dificuldade dos governantes em manterem as boas ações de governos passados e aperfeiçoar as ações que não estão dando tanto resultado e, dessa forma, promover desenvolvimento social e não apenas crescimento à parcela privilegiada da população, visto que este era o resultado diante da instabilidade nacional.

Em relação a Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro deste mesmo ano, tinha como marca o liberalismo democrático, com a separação de poderes, a possibilidade de vários partidos nos pleitos, a manutenção dos direitos

trabalhistas, inclusive com a jurisdição ao Direito do Trabalho, além de avanços consideráveis, como a inviolabilidade do direito à vida no art. 141. Em tal documento, teve-se a primeira expressão de tal direito que foi positivada em sintonia com o ocidente, iniciando assim o axioma da justiça social e do estado de direito social (SIQUEIRA, 2015, p. 29; LEITE, 2011, s.p.). Importante marco histórico no Brasil, sendo como mencionado, a inserção no ordenamento jurídico da solidariedade social, ideia essa presente até os dias atuais.

A Carta Constitucional de 1967 que entrou em vigor em 15 de março daquele ano, tinha como fundo o regime militar, com objetivo de conservar os direitos sociais, sendo que a justiça social conduzia o ideário do documento, porém sem previsão expressa no texto o direito à alimentação, podendo concluir tais direitos apenas na junção de diversos dispositivos como a própria justiça social, dignidade da pessoa humana e o salário mínimo (SIQUEIRA, 2015, p. 30, 31). Como pode se verificar, se positivado no ordenamento jurídico os direitos sociais já são de difícil aplicação, quem dirá quando não expressamente descritos. Dessa forma, o correto seria dizer que houve um retrocesso nos direitos sociais, pois se levarmos em consideração que as boas intenções quando não materializadas em atos são insuficientes e ineficazes para a garantia de direitos.

Seguindo a demanda por direitos sociais e após uma lenta redemocratização, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF), com o objetivo de desenvolver um estado social, com absoluta prioridade em assegurar direitos as crianças e adolescente. A CF foi promulgada em 05 de outubro de 1988, já com as ideias de direitos humanos, tendo o país se comprometido com outras nações a melhorar a vida de sua população, buscando o bem-estar físico e social.

Através da emenda constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010, introduz a alimentação como direito social com efeito *erga omnes*, alterando o art. 6º da Constituição federal, passando a vigorar com a seguinte redação: (SIQUEIRA, 2015, p. 31; RECKZIEGEL; CONINCK, 2015, s.p.)

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

Assim como já havia a garantia em relação ao trabalhador no artigo 7º,

IV.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores...

[...]

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com 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; (destaque nosso)

Neste modelo alinha o conceito de constituição cidadã com o de cidadania universal, preconizando o direito de todos os indivíduos, por meio do Estado, para que assim possa usufruir de um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, fundamentados nos princípios de justiça social (SILVA, 2006).

Dessa forma, a CF promoveu um grande salto no tocante a responsabilidade social que a união e seus entes federados tem em relação aos seus nacionais, possibilitou a efetivação dos direitos básicos do ser humano, incluindo aqui o DHAA, promovendo o aperfeiçoamento de programas já existentes, bem como a consolidação das ideias de um estado social como cláusulas pétreas, inviabilizando qualquer discussão sobre o tema no tocante a retirada de direitos.

Ainda assim tais direitos apresentam-se de difícil aplicação, porem mostrando o valor social que o direito à alimentação tem para a dignidade humana, bem como para o trabalhador. Portanto, carecia de previsões infraconstitucionais, que o legislador observou de tratar e cujos instrumentos serão brevemente analisados a seguir.

4 ESTUDO DA FOME NO BRASIL

É sabido que o problema da fome e má nutrição não se referem a falta de alimentação, mas a falta de acesso a alimentação disponível, decorrente da pobreza de grande parte da população mundial. Assim, o estudo da fome perpassa pelo estudo das organizações sociais e políticas (CASTRO, 1984, p. 23 e 45).

No estudo da fome, o sujeito foi inicialmente visto como parte de um fenômeno social natural. Faltava comunicação e uma organização política da população mais pobre e com isso o Estado e as elites brasileiras ignoravam o problema da fome, limitando e evitando intervenções públicas para resolvê-lo. Contudo, com a evolução do estudo da fome e seus determinantes, construiu-se a ideia de que o indivíduo deve ser reconhecido como sujeito de direito, com suas peculiaridades e especificidade, não ser tratado como um mero objeto político e sim como titular de direitos, tendo o Estado a obrigação de assegurar seus direitos fundamentais, como o acesso à alimentação (SILVA, 2006).

Pioneiro no estudo da fome e seus impactos sociais, Josué de Castro foi o primeiro brasileiro a descrever a fome na íntegra, em sua obra *Geografia da Fome*, detalhando todas as características da fome no território nacional. Demonstra que a compreensão da fome está ligada ao perfil histórico das estruturas econômicas e sociais do país. Através desse grande pensador somos exportadores de tecnologia sociais.

Segundo Castro em seu livro *Geografia da Fome* de 1946, ao limitar a fome como uma questão apenas de desenvolvimento econômico e social, não se considerava toda a problemática da questão e que a dificuldade em se alimentar deve ser amparada com medidas assistenciais e educativas.

Castro trilhou uma trajetória importante no combate a fome. Em 1946 foi diretor do Instituto Nacional de Nutrição da Universidade do Brasil, com o objetivo de formar recursos humanos na área de nutrição, e formular uma política nacional de alimentação. Em 1947 se tornou membro do Comitê Consultivo Permanente de Nutrição da FAO - órgão da ONU, criado em 1943. Em 1951 foi eleito presidente do Conselho da FAO. Josué de Castro morreu exilado pela ditadura militar, porém deixou um legado importante para os direitos humanos e ao DHAA, mostrando que a atividade científica no campo da alimentação, para ser eficaz na solução da fome, não pode prescindir da adesão à luta pela igualdade (MAGALHÃES, 1997).

4.1 Combate à Fome no Brasil

As ações de combate a fome no Brasil iniciaram-se em 1940, quando Getúlio Vargas criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o qual tinha como principais atribuições solucionar os problemas de ordem alimentar e nutricional. Em 1943, foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Social (STAS), com objetivo de propor medidas para melhorar a alimentação e, em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que tinha como missão propor uma política nacional de nutrição. No ano de 1953, seguindo orientações da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS), o governo federal elaborou o Plano Nacional de Alimentação (PNA), sendo marcado por atuações na suplementação alimentar para grupos vulneráveis (SILVA, 2006, s.p.).

A ditadura militar instaurada em 1 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, interrompeu toda discussão sobre o fenômeno da fome como obra da desigualdade socioeconômica, devolvendo a fome à condição de palavra proibida, substituindo-a apenas pelo conceito de ordem biológica (SILVA, 2006).

As discussões acerca da fome foram retomadas em 1972, quando foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) pela lei ordinária Nº 5.829, de 30 de Novembro 1972, com objetivo de elaborar e coordenar uma política nacional de alimentação e nutrição, articulando diversos ministérios. No ano de 1976 foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan II), sendo um programa composto de uma série de políticas vinculadas aos mais diversos ministérios, com objetivo de alimentar crianças e trabalhadores. Em 1986 foi criado o Programa Nacional do Leite (PNL) conhecido como o “tíquete leite”, cujo o objetivo era distribuir um litro de leite por famílias carentes e com filhos na escola. Segundo levantamentos, o PNL elevou em mais de 15% a demanda nacional de leite com a distribuição de cinco milhões de litros ao dia (SILVA, 2006).

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu artigo 79, dispõem sobre a criação de um Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, com objetivo de assegurar uma vida digna com alocação de recursos para suplementação de nutrição. Dessa maneira, cria direitos relacionados as necessidades básicas, sem as quais não é possível ter uma vida digna (DIAS, 2009).

Diversas ações e programas foram instituídos ao longo dos anos com o objetivo de combater a fome e a desigualdade social. A Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, foi um programa social de iniciativa da sociedade civil, o qual teve como líder o sociólogo Hebert de Souza, buscando apoio na Política Nacional de Segurança Alimentar no ano de 1991, preconizando que o combate a fome necessariamente deveria conter um caráter estrutural, com parcerias entre governo e sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Em 1993 o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão divulgou o Mapa da Fome, mostrando que o país tinha 32 milhões de pessoas passando por situação de fome (SILVA, 2006). No mesmo ano foi criado o CONSEA, cujo o objetivo era a geração de emprego e renda, a democratização da terra e assentamento de produtores rurais, o combate à desnutrição materno-infantil, ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea).

Conhecendo a magnitude que a insegurança alimentar, caracterizada pela falta de acesso à alimentos de qualidade e em quantidades suficientes, pode trazer na vida das pessoas, se torna essencial o planejamento e implantação de políticas para a segurança alimentar e nutricional, tais como a criação do CONSEA. Porém, no ano de 1995, no primeiro mês de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto.

No plano infraconstitucional a lei 11.947 de 16 de junho de 2009, a qual passou a ser denominada PNAE dispõe no artigo 2º, inciso I bem como no artigo 12 que: (SIQUEIRA, 2015, p. 35).

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

[...]

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura

e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

Demonstrando o valor da dimensão cultural ao DHAA, exigindo entre outras providencias o respeito a cultura alimentar, de modo que se tenha a inclusão ou se evite a exclusão no seio social dos alunos com culturas alimentares distintas às praticadas naquelas determinadas regiões. (SIQUEIRA, 2015, p. 35).

Temos também em nível infraconstitucional a lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), através de grande mobilização da sociedade civil, com o objetivo de assegurar o DHAA, enquadrando-a como direito fundamental, pois não constava de forma expressa na Carta Magna de 88, sendo incluída pela emenda constitucional 64, apenas em 2010. (SIQUEIRA, 2015, p. 35) Juntamente com II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) desenvolvem o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de soberania alimentar e do DHAA (GAMBA; MONTAL, 2009, s.p.). Positivando os DHAA em harmonia com os pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e indo mais além, ampliando os direitos e dimensões estabelecendo nos artigos 2º e 3º que:

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.

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.

Entre os diversos avanços da LOSAN, destaca-se a criação da CNSAN e do CONSEA pelo decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007 com o regimento aprovado pela portaria nº 960 de 10 de dezembro de 2004, a qual cria também a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) através do decreto nº 6.273 na mesma data, bem como permite a cooperação da sociedade para influenciar a implementação de políticas públicas verificando-se considerados

avanços em relação ao tema. Foi estabelecida também, a responsabilidade do estado na efetivação do direito à alimentação, em seu artigo 2^a par. 2^o diz que: (SIQUEIRA, 2015, p. 36):

Art. 2^o, § 2^o 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.

No tocante aos CONSEAS, temos em nível estadual, uma gestão mais centrada das regiões representadas, com foco em ações locais. No nível municipal ocorre a participação ativa da sociedade civil, também por secretarias e órgãos da administração pública, coordenados através do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e voltados a promover intercâmbio de experiências e ações de promoção e proteção à segurança alimentar em âmbito local. (SIQUEIRA, 2015, p. 38).

Essas ações resultaram numa redução significativa dos nacionais que não tinham acesso a uma alimentação adequada, porém o direito já se encontrava positivado. Restava então aos governantes respeito pela sua população e que se efetivassem tais direitos, sendo que o Brasil iniciou a caminhada rumo a sua exclusão do mapa da fome mundial a partir dos estudos de Josué de Castro e Betinho, estudiosos e militantes contra a fome e pobreza que, mesmo com as dificuldades da época, colaboraram e mostraram as possibilidades para que o Brasil se destacasse com as ações e políticas voltadas para a garantia do direito a uma alimentação adequada para a população brasileira.

Contemplando direitos em prol da nação, a forma mais eficaz de firmarem as garantias já mencionadas seria demonstrar no âmbito internacional o engajamento do Brasil em efetivar a proteção ao DHAA. Para isso cria-se um programa para debater metas a serem cumpridas por toda a administração pública, denominado Programa Nacional De Direitos Humanos (PNDH). Com importante defluência da DUDH, por meio do decreto presidencial nº 1.904, de 13 de maio de 1996, denominado PNDH-I, tinha como objetivo cumprir a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), do qual o Brasil é signatário, buscando certificar o compromisso com os direitos civis e políticos. Posteriormente, através do decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, o PNDH-II tinha como objetivo criar ações próprias

para os direitos econômicos, sociais e culturais, com a salvaguarda ao direito à alimentação, através de auxílio e supervisão das operações práticas nas realizações do programa em nível federal, estadual e municipal. (SIQUEIRA, 2015, p. 44).

Após a implementação do PNDH-II, se observou a necessidade de aperfeiçoamento e reestruturação dos programas atualizando e ampliando o campo de atuação. Por meio do decreto presidencial nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, tinha como objetivo planejar diretrizes, buscando expansão das políticas públicas no Brasil. Contando com dedicação dos 31 ministérios, do então presidente da república, assim como a presença de 2000 autoridades entre delegados, convidados e observadores, o PNDH-III apresentou o DHAA como norma básica e vinculada a toda a administração pública, bem como toda a sociedade civil. (SIQUEIRA, 2015, p. 41- 46).

Dirceu Pereira Siqueira traz algumas condutas desenvolvidas:

... ampliar o acesso aos alimentos; vincular programas de transferências de renda à garantia da segurança alimentar das crianças; fortalecer a agricultura familiar e camponesa; ampliar o abastecimento alimentar, com maior autonomia e fortalecimento da economia local; promover a implantação de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional; garantir que os hábitos e contextos regionais sejam incorporados aos modelos de segurança alimentar e realizar pesquisas científicas que promovam ganhos de produtividade na agricultura familiar. (SIQUEIRA, 2015, p. 46)

De se observar o ordenamento infraconstitucional pátrio, fica positivada a aplicação de políticas públicas de caráter social, embora de difícil aplicação sobre o DHAA, bem como compelindo o Estado a respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população, permitindo a exigibilidade das normas internacionais no poder legislativo, executivo e judiciário em âmbito nacional, estadual e municipal. Vale ressaltar que, embora haja instrumentos legais que protegem o direito à alimentação adequada, ainda há diversas regiões nacionais que vivem com expressiva parcela da população em condição de insegurança alimentar e cuja soberania alimentar permanece ameaçada. (CONTI, 2014, s.p.).

Com a criação de diversas leis, bem como programas assistenciais, conferências com a participação da sociedade civil, juntamente com órgãos municipais centrados nos problemas específicos de cada localidade, buscou-se mesmo que a passos lentos, a erradicação da fome no país. Assim, é notória a evolução das mobilizações jurídicas e sociais que buscam garantir que os brasileiros

mais carentes possam ter da forma mais completa possível o seu DHAA efetivado, buscando a erradicação da extrema pobreza bem como a soberania alimentar das regiões mais carentes da nossa nação.

Outro marco político e legal de grande importância para o combate à fome e a miséria, o Programa Fome Zero (PFZ) é considerado um dos exemplos mais bem-sucedidos de políticas públicas, da história da FAO, tornando o Brasil um exportador de tecnologias sociais no combate a fome, assim como no passado com os trabalhos de Josué de Castro.

Criado em 2003, no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de unir políticas restritas de combate à fome e abordar o fenômeno dentro de uma concepção de segurança alimentar e de cidadania, o programa incluía também cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e até transferências de dinheiro, reduzindo a fome de mais de 44 milhões de famílias e 73% da desnutrição infantil.

O PFZ ganhou dimensão mundial quando, em janeiro de 2003, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, foi reiterado mais uma vez, a prioridade no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, inclusive propondo um fundo global de combate à fome e à miséria, financiado pelo grupo dos países mais ricos do mundo (ROSSI, 2003; SILVA, 2006).

A principal crítica ao PFZ estava no fato de não ter sido elaborado com a participação do CONSEA, sendo que em 2004 o órgão passou a fazer parte do programa, além disso, neste mesmo ano, houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

De acordo com o balanço social do PFZ, as principais ações foram a criação do programa Bolsa-Família, ampliação da merenda escolar, distribuição de cestas básicas emergenciais, segurança e qualidade dos alimentos e Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar. Apesar do grande impacto social gerado, o Programa Fome Zero é criticado pelo seu caráter assistencialista, uma vez que não houve um trabalho nas políticas estruturais e locais, tornando difícil a emancipação socioeconômica dos indivíduos em situação de insegurança alimentar. Contudo, o programa permanece como uma referência de políticas públicas, sendo internacionalmente reconhecida (SILVA, 2006).

Apesar da ferrenhas críticas recebidas, as ações de transferência direta de renda implicam em combate emergencial da fome e são fundamentais para o

sucesso das ações estruturais. As políticas estruturais do PFZ buscam diminuir a insegurança alimentar com expansão da renda familiar e a atenuação das discrepâncias de renda, bem como o aumento da qualidade dos alimentos consumidos. Dessa monta, criaram-se políticas de geração de emprego e aumento de renda, intensificação da Reforma Agrária, previdência social universal (reconhecendo para aquela parcela da população com auto-ocupação, os direitos previdenciários mínimos a sobrevivência) e incentivo a agricultura familiar. (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 21-23).

Desde sua implantação, o PFZ traz consigo uma série de condicionalidade para que os beneficiários possam receber os benefícios de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, as quais incluem o correto cumprimento do calendário vacinal, o acompanhamento médico de crianças e gestantes, a garantia de acesso à educação para crianças e adolescentes, a ser comprovada por meio de frequência escolar superior a 75%. Além disso, criaram-se mecanismos para evitar casos de corrupção e obtenção indevida de benefícios. (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 23, 24).

A partir das ações do PFZ, o Brasil conseguiu reduzir a menos de 5% da sua população em situação de extrema pobreza, atingindo o percentual 3,6%, sendo, portanto, retirado do mapa da fome mundial e tornando-se referência global para o combate à fome e a insegurança alimentar e nutricional. (EPSJV/FIOCRUZ, 2018).

A FAO e um grupo de agências da ONU apresentaram um relatório no qual se tem a evolução da efetividade das ações de combate a fome no Brasil. Tal relatório mostra que em 2000, 2005 e 2010 o Brasil teve uma queda constante da fome, porém, entre os anos de 2010 a 2018, os índices voltaram a aumentar, indicando crescimento da quantidade de brasileiros sem acesso à alimentação adequada e constante. O estudo ainda mostra que nos anos de 2010 apresentávamos a menor quantidade de pessoas consideradas famintas, totalizando 4,9 milhões de brasileiros passando fome. Em 2012 esse número subiu para 5 milhões de pessoas e em 2014 totalizava 5,1 milhões de brasileiros passando fome (CARTA CAPITAL 2018; CHADE, 2018).

Dentre os membros fundadores da FAO, o Brasil se destacou no combate à miséria, sempre buscando parcerias para erradicar a fome, a insegurança

alimentar, a desnutrição e para melhorar os meios de desenvolvimentos da agricultura familiar. Nesta ótica, o país também presta assistência técnica, além das áreas mencionadas, em programas de alimentação escolar e em proteção do meio ambiente (SILVA, 2006; TOMAZINI, 2016).

As palavras de Josué de Castro são atemporais e definem o papel dos governos para que a fome seja tomada como um problema, independente de ideais políticos:

(...) nós encararemos a realidade da fome sem preconceitos políticos, sem uma idéia preconcebida de qual será a ideologia política apta a resolver o problema. Abandonaremos o estudo da fome como problema humano, como o mais agudo problema de toda humanidade e, portanto, de todos os partidos (MAGALHÃES, 1997).

Portanto, cabe aos governos adotar critérios científicos, que estabeleçam uma interação entre o biológico e o social, buscando o aperfeiçoamento para combater um problema que ainda coloca medo em muitas pessoas, a falta de acesso a alimentação adequada. Visto que a fome e a miséria são grande obstáculo ao crescimento e ao progresso de qualquer sociedade.

4.2 Marcos Legais do Combate à Insegurança Alimentar e Nutricional

É de fundamental importância definir a linha cronológica das legislações que visavam garantir a segurança alimentar e nutricional. Os debates sobre a legislação se firmaram a partir da 2ª CNSAN com o tema: “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar Nutricional” ocorrida em março de 2004 na cidade de Olinda – Pernambuco. Como resultado desta conferência foi sancionada a LOSAN, nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017)

A LOSAN foi um importante marco nacional para a efetivação do DHAA, passando a permitir uma cobrança em face do estado da realização de tais direitos, incluindo em seu texto dispositivos a fim de que sejam efetivados, sendo que tal diploma cria e define os princípios do SISAN em seu artigo 8º:

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.

Demonstrando a preocupação do legislador, em seus quatro incisos, com a amplitude que o DHAA atinge a sociedade, fortalecendo também o respeito ao acesso a alimentação, a possibilidade de construção do direito com a ampla participação da sociedade. Completa-se em seu artigo 9º do mesmo diploma pelas orientações de direcionamento das ações a serem propostas:

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

- I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- V – articulação entre orçamento e gestão; e
- VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

A partir das regras estabelecidas na LOSAN tornou-se possível a inclusão de todos os nacionais nesta política, permitindo se verem libertos da fome. Pautada em uma parceria intersetorial pública, embora com muitos pontos a melhorar, a LOSAN mostrou-se no caminho a ser seguido para efetivação do DHAA (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017)

Na sequência cronológica da legislação que nasceu com objetivo de combater a fome em nossa sociedade, temos a edição do decreto nº 6.272, de 23 de Novembro de 2007 que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA, sendo que em seu artigo 2º delimita as competências do Conselho:

Art. 2º Compete ao CONSEA:

I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;

II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;

III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;

IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

VI - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

VII - mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

VIII - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

IX - zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;

X - manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XI - manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e

XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

O CONSEA, criado no intuito de assessorar e também ser órgão consultivo da Presidência da República, tem participação da sociedade civil e de órgãos públicos, porém a sociedade civil integra a maioria das cadeiras consultivas. Além da esfera federal, os CONSEAs também existem a nível estadual e municipal, nos quais articulam ações mais específicas nas suas áreas de competência. Por força do artigo 11 da LOSAN o CONSEA também integra o SISAN.

O decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007 por sua vez, cria a CAISAN, que seria a representação dos entes públicos do governo federal no CONSEA, sendo que o legislador define em seu artigo primeiro as competências da CAISAN:

Art. 1º Fica criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com a finalidade de promover a articulação e a

integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional, com as seguintes competências:

I - elaborar, a partir das diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA:

a) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando as suas diretrizes e os instrumentos para sua execução; e

b) o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução;

II - coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mediante:

a) interlocução permanente entre o CONSEA e os órgãos de execução;

b) acompanhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

III - monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais;

IV - monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - articular e estimular a integração das políticas e dos planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

VI - assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos;

VII - definir, ouvido o CONSEA, os critérios e procedimentos de participação no SISAN; e

VIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

Embora com dificuldades, a efetivação para uma parcela da população do DHAA foi sendo construída. Marco fundamental desse avanço foi a possibilidade de incluir na Constituição Nacional a garantia a alimentação como um direito fundamental. Com isso foi promulgada a EC nº64, de 4 de Fevereiro de 2010, a fim de incluir a alimentação como direito social. Elevando a nível constitucional a SAN por meio da positivação do DHAA.

Ao se criar a LOSAN, na ordem cronológica dos dispositivos legais, temos a regulamentação da Lei, por meio do decreto presidencial de nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, sendo que o diploma institui “a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN – e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

A PNSAN tem a finalidade de garantir a segurança alimentar para toda a população, tendo como direcionamento a elaboração do PNSAN, sendo que em seu artigo 3º define:

Art. 3º A PNSAN tem como base as seguintes diretrizes, que orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

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

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

III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

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

VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aqüicultura;

VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e

VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

Observa-se em seus incisos a preocupação com as minorias nas figuras dos índios e reassentados da reforma agrária. Incentiva também o ensino sobre alimentação e nutrição, o acesso à água potável de qualidade, a preservação do meio ambiente, deixando evidente que a luta contra a insegurança alimentar e nutricional somente se efetiva a partir da universalização do direito. Nos termos da lei, amplia-se a luta pela Segurança Alimentar por regulamentar a LOSAN, impondo obrigações e deveres aos atores das ações.

Apenas em nível federal a garantia de um direito humano a alimentação adequada se torna de difícil execução, levando em consideração que os estados, bem como os municípios, estão mais próximo da realidade de sua área de abrangência. Assim, foi publicada a resolução da CAISAN nº 9 de 13 de dezembro de 2011 que disciplinava os procedimentos e as normas para agregar os estados, municípios e o Distrito Federal ao SISAN.

Os estados, municípios e o Distrito Federal que resolverem participar do SISAN teriam que elaborar um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, criar uma Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, um Conselho de Segurança

Alimentar e Nutricional, bem como uma Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo que para assinar o termo de adesão se é exigido que o CONSEA local emita parecer favorável a adesão do estado, ou município ou distrito federal ao SISAN.

Na continuação da cronologia legislativa, houve a instituição do Pacto Nacional Para Alimentação Saudável, por meio do Decreto nº 8.553, de 3 de Novembro de 2015, adicionando assim ao nosso ordenamento jurídico a proteção aos alimentos saudáveis, pois a segurança alimentar como dito no decorrer desse trabalho, busca uma alimentação completa, balanceada com todos os nutrientes e socialmente sustentável. Com isso o legislador percebeu que não apenas a falta de alimento mas também o consumo irregular deveriam receber uma atenção e determinou as bases em que deveria se construído o Pacto em seu artigo 3º:

Art. 3º São eixos do Pacto Nacional para Alimentação Saudável:

- I - aumentar a oferta e a disponibilidade de alimentos saudáveis, com destaque aos provenientes da agricultura familiar, orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade;
- II - reduzir o uso de agrotóxicos e induzir modelos de produção de alimentos agroecológicos;
- III - fomentar a educação alimentar e nutricional nos serviços de saúde, de educação e de assistência social;
- IV - promover hábitos alimentares saudáveis para a população brasileira;
- V - reduzir de forma progressiva os teores de açúcar adicionado, de gorduras e de sódio nos alimentos processados e ultraprocessados;
- VI - incentivar o consumo de alimentos saudáveis no ambiente escolar, bem como a regulamentação da comercialização, da propaganda, da publicidade e da promoção comercial de alimentos e bebidas em escolas públicas e privadas, em âmbito nacional;
- VII - fortalecer as políticas de comercialização e de abastecimento da agricultura familiar; e
- VIII - aperfeiçoar os marcos regulatórios para o processamento, a agroindustrialização e a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Relevante demonstrar a preocupação com alimentos de qualidade, reduzindo agrotóxicos (inciso II), com redução de açúcar, gordura e sódio (inciso V), e regulamentação da publicidade, ampliando assim os alcances da proteção ao DHAA.

Importante deixar claro que os dispositivos de leis, foram retirados de suas redações originais, bem como as ações do PFZ, em busca da efetivação do DHAA e para a SAN de toda a população. Portanto, a manutenção de tais

dispositivos é fundamental para o desenvolvimento da população e nação brasileiras.

4.3 Combate à Insegurança Alimentar e Nutricional Nos Dias Atuais

É notável o papel do contexto político nacional na manutenção ou não das políticas sociais e, especificamente, àquelas voltadas para o combate à fome e promoção da SAN. Assim, com os eventos políticos recentes, têm-se observado um significativo desmonte das políticas e ações de promoção da SAN.

Iniciando-se com o impedimento da ex-presidente Dilma Housseff, perpassando pelo direcionamento neoliberalista que significativa parcela da população brasileira adotou, que culminou na eleição do atual presidente Jair Messias Bolsonaro, nota-se que a preocupação com segurança alimentar e nutricional, bem como a busca por se efetivar o DHAA, perderam visibilidade e assumiram papel de políticas secundárias diante da atual ideologia neoliberal adotada pelo governo federal.

Em um de seus primeiros atos, o atual presidente aprovou a Medida Provisória (MP) 870 de 1º de janeiro de 2019, pela qual extinguiu o CONSEA, sem nenhum diálogo com a sociedade civil e estudiosos. Tal atitude foi considerada pelos estudiosos da área como grave retrocesso na política de SAN, com a consequência de que o país pode voltar ao mapa da fome da ONU. A Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN) divulgou nota no sentido de:

"Na prática, a ação do governo acaba com o conselho, que, nos últimos anos, teve papel fundamental para garantia do DHAA e foi importante articulador das políticas de segurança alimentar e nutricional no país, além de envolver de maneira efetiva a representação da sociedade civil que mantém vínculos estreitos com este tema" (ROMEO, 2019).

Embora na conversão da MP para a lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, tenha havido a proposta de o CONSEA ser direcionado para o Ministério da Cidadania, por força do artigo 24, inciso XVI, na oportunidade de sancionar a lei, vetou tal dispositivo, dessa forma, embora ainda exista o órgão, este não está relacionado a nenhuma ministério. O Ministério Público Federal (MPF) por meio da

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) por meio da Nota Técnica nº 12/2019-PFDC, de 6 de agosto de 2019 afirmar que:

Aparentemente, a hipótese é de extinção ou esvaziamento do CONSEA, já que houve sua supressão dentro da estrutura formal da Administração Pública Federal, inviabilizando seu funcionamento, uma vez que é necessário haver a vinculação do Conselho a algum Ministério ou à Presidência da República para garantir suas atividades. Permanece, no entanto, o texto da Lei 11.346/2006 atinente ao CONSEA.

A alteração normativa, com essa peculiaridade, desorganiza o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela Lei 11.346/2006, seja porque a ele falta um dos seus componentes operacionais – o CONSEA – seja pela repercussão dessa falta nos sistemas homólogos instituídos nos âmbitos estadual, distrital e municipal.

Inclusive a mesma nota técnica defende a inconstitucionalidade de tal veto:

A tese a ser defendida nessa nota é a de que o veto do art. 21, caput, inciso XVI, da Lei nº 13.844/2019, viola, direta e expressamente, o artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, que coloca como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais, bem como o seu artigo 6º, caput, que consagra o direito à alimentação. Por fim, se demonstrará que a medida legislativa afronta o princípio da vedação de retrocesso.

Por meio dessa nota e de diversas manifestações a favor da permanência do funcionamento do CONSEA fica evidente o desmonte de uma série de ações com resultados reconhecidos internacionalmente para a erradicação da fome, ampliação da produção, fortalecimento da agricultura familiar, acesso a alimentos saudáveis, enfim, ações que visam garantir o DHAA. Além disso, o CONSEA tem extrema importância para se efetivar o SISAN e, com a extinção de suas atividades, os estudiosos apontam grande prejuízo no combate à fome e um possível retorno do Brasil ao mapa da fome mundial. (FIAN BRASIL, 2019)

O posicionamento do atual governo ressalta a maneira com que as políticas neoliberais aumentam o problema da fome, por meio do aumento da desigualdade social, ausência de políticas específicas de combate à fome e pobreza, encolhendo a efetivação dos direitos fundamentais, como o DHAA. (FIAN BRASIL, 2018)

Dessa forma, há um temor entre os estudiosos da área e entre a sociedade civil de que o posicionamento do atual governo provoque retrocessos no âmbito do combate à pobreza e a fome. Ao se colocar o capital a frente das necessidades humanas corre-se o risco de seguir carregando em sua sombra a desigualdade social, a pobreza, o aumento da violência, o desrespeito pelo próximo. Por fim, ressalta-se que a violação dos próprios princípios e regras das políticas governamentais de combate à fome e a miséria, inclusive cláusulas pétreas da nossa constituição, conhecida como constituição cidadã, pode ser um caminho sem volta que deixará marcas significativas na nossa nação.

5 CONCLUSÕES

Os termos alimento e alimentação são de amplo significado, não apenas restrito a forma física, tão pouco pelo ato de comer. Alimentar-se engloba muito mais, como a cultura e os hábitos específicos de cada sociedade, devendo estes serem respeitados no mundo dos fatos por toda as camadas da sociedade. A fome, no seu sentido amplo e social, impera como um dos mais agressivos atentados contra o ser humano, pois é aquele que desperta em si os instintos mais irracionais e primitivos. Portanto, a garantia de acesso à alimentos é direito humano básico e deve ser provido pelo Estado.

Para além do acesso à alimentos, está o acesso à alimentação adequada, sendo esta aquela que nutre e preserva a identidade cultural e social, sem que haja restrição de qualquer outra necessidade básica da vida. Contudo, o Direito Humano à Alimentação Adequada é recente em nossa Constituição, mostrando o quão atrasados estamos no suprimento de direitos essenciais aos cidadãos brasileiros.

O caminho percorrido até o estabelecimento do DHAA foi longo e historicamente marcado por um desenvolvimento socialmente desequilibrado, dominado pelos latifúndios agropecuários, consolidação da monocultura e da produção de gêneros para exportação, sem que houvesse grande preocupação com a soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional da população. Tal fato fez da fome uma arma poderosa contra os mais pobres e ignorados

Antecedendo a luta nacional de combate à fome e a desigualdade, houve o estabelecimento em nível internacional de direitos essenciais à vida humana, desde à garantia à vida até a garantia de acesso aos alimentos. Por meio de muita luta da sociedade civil, a humanidade começou a desenhar o conceito de justiça social, iniciando pela constituição mexicana de 1917, porém de forma ampla e expressa na lei fundamental de Weimar Alemanha em 1919, influenciando inclusive a constituição de 1934 do Brasil.

O direito à vida, como sendo um supra-princípio, demonstra o quão são importante as ações no mundo jurídico, combinando com o mundo dos fatos, pois apresentam características peculiares. Garantir a soberania alimentar e o acesso aos alimentos à um povo nada mais é do que lhes garantir o direito à dignidade humana, tendo em vista que alimentar-se é inerente à própria vida.

Após a 2ª Guerra Mundial criou-se um sistema internacional e universal de proteção aos direitos humanos, iniciado pela DUDH de 1948, a qual, como não tem força vinculante, foram criados tratados e pactos nos quais os estados signatários se obrigam a efetivar os direitos humanos, a soberania alimentar e o DHAA. É inaceitável que o Brasil, membro fundador da Organização das Nações Unidas, sendo um país com um histórico de lutas sociais e engajamento em pactos e tratados que visam proteger à vida e a dignidade humana, e cujas terras são mais que suficientes para garantir ao seu povo soberania alimentar, ainda tenha parcela tão significativa de sua população na miséria.

Com o decorrer do tempo os acordos internacionais foram aperfeiçoados e ampliados, porém com pouca efetividade no mundo dos fatos. Assim, o sistema internacional de proteção aos direitos humanos tem jurisdição para os estados signatários ou não de tais acordos, bem como permite a punição tanto do estado quanto dos particulares que atentarem contra tais direitos, seja em nome do estado ou por interesses próprios. O DHAA, com proteção no direito pátrio e no direito internacional, com previsão nos tratados internacionais, busca aumentar a qualidade de vida da população, sem interferir nos hábitos e comportamentos.

Ao longo da história nacional, buscou-se proteger, mesmo que de forma mitigada, a justiça social, porém de forma ampla e expressa veio a CF, já em harmonia com os sistemas internacionais, tornando-se responsável por proteger tais direitos. Na legislação interna, os programas de combate à fome tinham – e ainda mantém - um viés assistencialista, considerando o acesso aos alimentos como garantia fundamental. Portanto, o Brasil se comprometeu internacionalmente e com seus nacionais a ampliar tais garantias, bem como a oferecer o devido apoio do estado, em todas as esferas do poder, bem como da inclusão da sociedade civil na garantia do DHAA.

É essencial que se entenda que o combate à fome e a miséria ultrapassa o simples acesso aos alimentos. Antecede o acesso aos alimentos a sua produção, devendo esta ser socialmente, ambientalmente e economicamente sustentável, visando a garantia da soberania alimentar. De que basta garantir a cesta básica ao povo se está estiver repleta de agrotóxicos, for produzida a partir de mão de obra infantil ou escrava e desrespeitar seus hábitos e cultura? Portanto, a soberania alimentar é passo inicial para a efetivação do DHAA.

A produção de alimentos nacional, cuja distribuição se faz exclusivamente como uma mercadoria, tendo-se como prioridade seu valor comercial, é excludente e desrespeita os valores sociais e culturais de povos brasileiros. É necessário enxergar a parcela da população que não tem como adquirir, tão pouco produzir sua alimentação por não terem garantida a soberania alimentar. Com isso, as normas que versam sobre o tema debatido são consideradas “*jus cogens*”.

A inclusão do DHAA como direito social na Constituição Federal por meio da emenda constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010 foi um grande avanço legal no combate à fome, contudo, no mundo dos fatos, nota-se pouca efetividade no seu cumprimento.

Diferentes programas e políticas foram instituídos nacionalmente na tentativa de se combater à fome. Contudo, em sua maioria, trataram-se de políticas descontinuas, mantidas apenas durante o governo que às estabeleceu. O caráter assistencialista das políticas nacionais de combate à fome sempre foi um importante ponto de discussão e argumentos contra sua efetivação. Porém, há de se convir, que é necessário assistir inicialmente um povo faminto, para depois lhes garantir meios para que possam prover do próprio sustento. Novamente volta-se o olhar para a soberania alimentar.

O Brasil é um país com diferentes povos, culturas e características ambientais distintas em cada região, assim, as necessidades de cada localidade também podem diferir. Portanto, a LOSAN, como regulamentadora, e o SISAN, como aparato organizacional de efetivação da lei, representam um marco fundamental no combate à fome.

A descentralização das ações, a articulação entre setores, o monitoramento das ações e o estabelecimento de medidas emergenciais e a longo prazo para combate à fome fizeram do SISAN um importante sistema de proteção e garantia do DHAA. Ademais, a participação social como pilar fundamental da política, por meio dos CONSEA, mostra-se como um importante termômetro da efetividade das ações. Assim, a construção de um sistema de proteção e garantia da soberania alimentar e DHAA foram essenciais para a retirada do Brasil do mapa da fome, resultado este alcançado em 2014.

Antecede ao SISAN o Programa Fome Zero, idealizado e efetivado no governo do ex-presidente Lula. O PFZ foi fundamental para a consolidação da luta

contra a fome e a miséria, mesmo sendo criticado por opositores o PFZ levou alimento e água para milhares de brasileiros antes sem perspectiva de conseguir algo tão corriqueiro e inerente à vida humana. Julgado como assistencialista, o PFZ teve em sua idealização a união e ampliação de políticas menores, além de trazer consigo programas de estímulo à formação profissional e ao emprego. Porém, seu viés assistencialista tornou-se a principal marca do PFZ. Há de se admitir que até então nenhuma política havia sido tão eficaz para as camadas menos favorecidas da sociedade. Assim, o PFZ promoveu, além de acesso à alimentos, justiça social.

Os interesses ideológicos mutáveis a cada troca de governo apresentam-se como um empecilho na manutenção da luta pela erradicação da fome e da miséria. Governos de menor preocupação social, como os neoliberalistas, desestruturam o SISAN e diminuem a força das políticas de combate à fome, por meio de cortes orçamentários, cortes de recursos humanos e diminuição da participação social, como na extinção do CONSEA.

Conclui-se, portanto, que a garantia da dignidade da pessoa humana perpassa pela garantia de efetivação do DHAA. Direito este que somente será efetivado a partir do respeito por toda a sociedade, por meio de afirmações positivas, por intermédio da solidariedade e continuidade dos ideais sociais. Há de se estabelecer uma luta conjunta a fim de se impedir retrocessos que possam prejudicar a garantia do direito fundamental à vida humana que é o acesso à alimentação adequada.

6 REFERÊNCIAS

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos – ONU**, 1948. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em 19 mar. 2019.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, sociais e culturais – ONU**, 1966.

Agência Nacional De Vigilância Sanitária - ANVISA. **Legislação em Vigilância Sanitária**. Distrito Federal, 1969. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33864/284972/dec_lei_986.pdf/4e81643f-d790-4e05-8262-7f30cfe1ba94>. Acesso em: 3 fev. 2019.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. **A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza**. Revista de Nutrição, Campinas, SP, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732009000600011&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 1 fev. 2019.

ANTUNES, Adhemar Bernardes. **Constituições Modernas - Histórico E Classificação**. [S. l.], [2018]. Disponível em: http://www.geocities.ws/cp_adhemar/tconstituicoesmodernas.html. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política Do Império Do Brazil**. Rio de Janeiro, RJ: 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ: 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 64**, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Senado, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996. **Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 4.229, de 13 de maio de 2002. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de junho de 1992. **Dispõe sobre Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Brasília, DF: Senado, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007. **Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA**. Brasília, DF: Senado, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 6.273, de 23 de novembro de 2007. **Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: Senado, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009. **Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm#art7>. Acesso em 09 fev. 2019.

BRASIL. Lei n^o 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** Brasília, DF: Câmara, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em 09 fev. 2019.

CARTA CAPITAL. **Índice global aponta aumento da fome no Brasil.** [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/indice-global-aponta-aumento-da-fome-no-brasil/>. Acesso em: 1 fev. 2019.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome : o dilema brasileiro : pão ou aço.** Rio de Janeiro: Antares, 1984. Disponível em: <http://obha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2016/12/geografia-da-fome-josue-decastro.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

CHADE, Jamil. **Combate à fome no Brasil se estagnou, diz ONU.** São Paulo, 2018. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,combate-a-fome-no-brasil-se-estagnou-diz-onu,70002496919>. Acesso em: 1 fev. 2019.

CONTI, Irio Luiz Conti. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar.** [S. l.], 12 dez. 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 1 mar. 2019.

DEFINIÇÃO ou significado de **fome**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/fome>. Acesso em: 3 jan. 2019.

DIAS, Eliotério Fachin. **A fome, a pobreza e o direito humano À alimentação adequada.** Revista Jurídica UNIGRAN, Dourados, MS, 2009. Disponível em: <http://www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/artigo06rv.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

EPSJV/FIOCRUZ. Maíra Mathias. **Combate à Fome: era pouco e se acabou.** [S. l.]: OUTRASMÍDIAS, 12 jan. 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/combate-a-fome-era-pouco-e-se-acabou/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

FERRI, Carlos Alberto; HEES, Carlos Alexandre. **A alimentação como um direito fundamental.** Revista Jurídica, Araras, v. 15, n. 1, p. 86-97, 2016. Disponível em: <http://revistaunar.com.br/juridica/wp-content/uploads/2016/04/alimentacao_86_97.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

FIAN BRASIL. Elisabetta Recine. **O Consea que queremos, o Consea que o Brasil precisa.** [S. l.: s. n.], 7 maio 2019. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/o-consea-que-queremos-o-consea-que-o-brasil-precisa/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

FIAN BRASIL. Valéria Burity. **A carga pesada do neoliberalismo e seu rastro de fome – Sobre a greve dos caminhoneiros e petroleiros.** [S. l.: s. n.], 31 maio 2018. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/prato-do-dia-7-carga-pesada-do-neoliberalismo-e-seu-rastro-de-fome-sobre-greve-dos-caminhoneiros-e-petroleiros/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. **Direito humano à alimentação adequada e responsabilidade internacional.** Revista Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 30, n. 1, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/7714/6802>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

LEITE, Gisele. **Constitucionalismo e sua história.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=10611&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 1 de abril 2019.

MACHADO, Renato Luiz Abreu Machado. **Conceitos.** Distrito Federal, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos>. Acesso em: 3 fev. 2019.

MAGALHÃES, Rosana. Fome versus desenvolvimento: (des)cobrando horizontes. In: MAGALHÃES, Rosana. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro.** Rio de Janeiro, RJ: FIOCRUZ, 1997. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/3mr2s/pdf/magalhaes-9788575413968.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2019.

MARTINEZ, Marina. Fome. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.infoescola.com/autor/marina-martinez/236/>. Acesso em: 1 fev. 2019.
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. **Nota Técnica nº 12/2019-PFDC, de 6 de agosto de 2019.** Brasília: [s. n.], 6 ago. 2019. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-12-2019-pfdc-mpf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

MONTEIRO, Carlos Augusto. **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil.** ESTUDOS AVANÇADOS, São Paulo, SP, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002. Acesso em: 23 jan. 2019.

ONG AÇÃO DA CIDADANIA. **Documentário Histórias da Fome no Brasil.** [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xcVLG-hEb9s>. Acesso em: 1 dez. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Legislação básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: [s. n.], 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/legislacao-site.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

RECKZIEGEL, Janaína; CONINCK, Beatriz Coninck Diana Bauermann. **A afirmação histórica da proteção da vida humana**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, p. 34-62, maio 2015. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/5960>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

ROMEO, Madalena; COUTO, Marlen. **Bolsonaro retira atribuições de conselho de Segurança Alimentar**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-retira-atribuicoes-de-conselho-de-seguranca-alimentar-23341557>. Acesso em: 1 fev. 2019.

ROSANELI, Caroline Filla et al. **A fragilidade humana diante da pobreza e da fome**. Revista Bioética, Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-80422015000100089&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 1 fev. 2019.

ROSSI, CLÓVIS. **Em Davos, Lula propõe fundo internacional contra a fome**. São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45227.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SIGNIFICADO da palavra **fome**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#1>. Acesso em: 5 jan. 2019.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de. **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3023o.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

SILVA, Robson Roberto da. **Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil**. Textos & Contextos, Porto Alegre, RS, 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321527158003>. Acesso em: 3 fev. 2019.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão Cultural do direito fundamental à alimentação**. 1. ed. Birigui: Editora Boreal, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do Direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1. ed. Birigui: Editora Boreal, 2015.

TOMAZINI, Carla Guerra ; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, PR, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013. Acesso em: 10 jan. 2019.