

DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UM DIREITO “PARA SER” HUMANO

Gisele Caversan Beltrami MARCATO¹
Daniele Caversan BELTRAMI²

RESUMO: O presente trabalho tem como escopo torna-se instrumento de análise e discussão acerca do direito à alimentação no Brasil. Há análises que vão “fome” até a “segurança alimentar”. Isso porque séculos após séculos o problema da fome no mundo e no Brasil continua presente. Atualmente o direito à alimentação no Brasil alcançou o status de direito social, com isso a alimentação adequada passou a ser um débito do Estado para com todos.

PALAVRA-CHAVES: direitos sociais - direito à alimentação – fome – segurança alimentar – emenda constitucional nº 64/2011 – efetivação – reserva do possível – mínimo existencial – proibição do retrocesso.

1 INTRODUÇÃO

Passam-se anos, décadas e séculos, e, o problema da fome no mundo e principalmente no Brasil continua presente, apesar dos males que afeta grande parcela da população.

Muito se conquistou. Foram tutelados muitos direitos: liberdade de ir e vir, propriedade, educação, lazer, moradia entre outros. No entanto, o reconhecimento do direito à alimentação somente passa a ser reconhecido como direito social com a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010.

Cabe agora ao Poder Público garantir a máxima eficácia ao direito à alimentação para o fim de assegurar o acesso aos alimentos a milhões de brasileiros vitimados pela fome.

É certo que, assim como os demais direitos sociais, pendentes de prestação estatal para serem efetivados, há o risco de diante de uma omissão haver a alegação de falta de recursos financeiros, a já conhecida e tão alegada “reserva do

¹ Advogada, Estagiária-docente do “Escritório de Aplicações e Assuntos Jurídicos das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela mesma Instituição de Ensino, Pós-graduanda em Direito do Trabalho e Previdenciário também pela mesma Instituição de Ensino.

² Advogada, Estagiária do Núcleo de Prática Jurídica das “Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo”, Pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela mesma Instituição.

possível”. Ocorre que é indiscutível que o direito à alimentação, e alimentação adequada constitui o mínimo existencial para a vida de qualquer ser humano.

Trata-se de um direito “para poder ser humano”, no sentido de direito de estar vivo. Se a vida é um dos principais direitos consagrados em nossa Constituição Federal, é certo que o direito de manter-se vivo, também o é.

Está-se diante da histórica luta travada pelos direitos fundamentais ao longo dos séculos.

Foram inúmeros esforços empregados pela sociedade como um todo para o reconhecimento de cada uma das gerações de direitos fundamentais. Interessa-nos, justamente, a evolução da primeira para a segunda geração de direitos, ou seja, a transição dos direitos individuais, aqueles direitos negativos que pretendiam uma limitação ao Estado, no sentido de este não invadir a esfera de liberdade de cada indivíduo, para os de segunda geração.

O ponto crucial dessa transição foi o reconhecimento de que não bastava o Estado abster-se para garantir o bem-estar e vida digna aos seus. Era necessário uma prestação estatal positiva, visando efetivar os direitos já previstos. Nada mais era do que a satisfação daquilo ao qual já se lutava. Por exemplo, o direito a vida somente é efetivado com a garantia do direito manter-se vivo, daí derivam os direitos sociais como saúde, segurança, alimentação, etc.

Ao longo da história são inegáveis as conquistas advindas de fatores históricos objetivos, no que se refere aos direitos fundamentais sociais. E os avanços já alcançados são protegidos pelo brocardo da proibição do retrocesso, o qual prevê a vedação implícita da Constituição Federal de suprimir ou reduzir os direitos fundamentais sociais a um nível inferior do já alcançado. Isso significa que há o dever de manter a evolução alcançada, além de cada vez mais efetivar o bem estar de cada cidadão.

No entanto, muito ainda se tem a assegurar, principalmente no que concerne ao direito à alimentação. A começar pela tardia consagração deste como direito social. Mesmo que tardia, agora o Estado é devedor, e tem como credor milhões de famintos. É preciso começar, mesmo que tardiamente, pois como dizia o sociólogo Betinho: “quem tem fome tem pressa”.

1.1 Antecedentes Históricos

Não vida sem alimentação, sua falta ocasiona a fome e a conseqüente morte de todo ser humano. Ao se analisar o direito a alimentação, como via reflexa, há de se analisar a violação desse direito, violação esta chamada de “fome”.

A fome é um fenômeno antigüíssimo, tanto que para a geração presente é algo já bastante discutido, debatido e infelizmente, até mesmo familiar. Não há quem atualmente não tenha lido alguma notícia, visto índices ou tenha tomado conhecimento de programas governamentais que tenha como finalidade o combate a fome.

Se a presença da fome hodiernamente é indiscutível, por onde, então, começa a história da fome?

Adotado o ponto de vista histórico - religioso pode-se apontar a passagem da Bíblia Sagrada em Genesis 12 10-11: *“Sobreveio, porém, uma **fome** na região; e sendo grande a miséria, Abraão desce ao Egito para aí viver algum tempo”*.

Desse momento, em diante, várias eclosões de fome e miséria assolaram a humanidade.

Continuando a traçar a linha do tempo da fome, agora sob o ponto de vista da filosofia, no século II ou III a.C, tem-se na Antiguidade Clássica o período homérico, chamada de sociedade gentílica. Essa sociedade tinha como célula básica o *genos* – grande família formada por pessoas descendentes de um mesmo grupo, ainda não sedimentada em famílias menores.

Nesta época todos viviam em um mesmo lar, eram chefiados pelos *pater famílias*, a propriedade e o trabalho eram coletivos em iguais condições, assim também era distribuída a produção, o que impedia a estratificação em classes sociais.

Ocorre que o crescimento de produção não acompanhou o crescimento populacional gerando o desmantelamento do *genos*, isso porque as técnicas de

produção eram bastante rudimentares. Assim com a queda na produção veio a queda na renda coletiva e individual.

A diminuição na renda leva a estratificação social, nascem as classes sociais, divididas em grandes proprietários, pequenos proprietários e aqueles sem terra alguma.

Assim temos aqui a origem da aristocracia grega, formada pelos Europátridas – “bem nascidos”, que eram aqueles descendentes dos grandes proprietários, desse modo surge também a propriedade privada.

De um lado tinha-se a classe social arraigada de prerrogativas e privilégios, de outra banda a classe escravizada, que, era desprovida de terras e responsável pela produção agrícola, no entanto, mesmo produzindo eram privados do acesso aos alimentos.

Extrai-se, portanto, que o plano de fundo da fome era a desigualdade social, já que a luta contra fome deriva da luta contra a exclusão social.

Paradoxalmente, como já apontado, aqueles que produziam, mas que não eram proprietários da terra são, justamente, os que compõem a cifra negra da miséria.

Mais um momento na história da humanidade pode ser apontado como marco, principalmente no que se refere à latente presença da fome.

Trata-se do período feudal. E a derrocada desse sistema se deu pelo conjunto de três fatores: fome, pestes e guerra, denominado por alguns historiadores de “trilogia da crise feudal”.

Esse resultado danoso adveio da conjugação de vários fatores de origem econômica e social. Trata-se de uma estrutura social fadada ao fracasso, diante da exclusão social que gerava.

A fome assolou o sistema feudal culminado em sua crise. Havia a inconciliável relação entre produção e densidade demográfica. O crescimento da população era bem maior que a produção de alimentos, devido às técnicas agrícolas rudimentares praticadas à época.

Ainda é de se destacar que a demanda crescia de maneira acelerada e por isso, cada vez mais se plantava sem a devida técnica agrícola, o que gerava desgaste no solo, causando o seu empobrecimento e mais diminuição na produção.

Cumprido destacar que na sociedade feudal tinha-se a agricultura como base da economia, ou seja, era a agricultura a responsável pela geração de riquezas.

Sendo assim, teria chances de enriquecimento e ascensão social tão somente os proprietários de terras, que eram denominados de Senhores Feudais, em contrapartida os desprovidos de terra, e que conseqüentemente trabalhavam em terras alheias, eram chamados de servos.

O servo não pode ser considerado propriamente um escravo do senhor feudal, no entanto, seu trabalho também não era livre. Isso porque o servo era desprovido de terra, o único meio de subsistência da época, sendo assim o servo era “escravo” da terra, a qual era de propriedade do senhor feudal. Portanto, por via reflexa o servo não conseguia se livrar das amarras do senhor feudal.

Pode-se demarcar a ascensão do sistema feudal nos anos 1000 a 1150. Contudo por volta do ano 1300 à sociedade feudal começa sua derrocada com as já citadas pestes, guerras e a fome.

Digno de destaque no estudo dos precedentes históricos da “fome” é o fenômeno ocorrido na Europa entre os anos 1315 e 1317, conhecido por “Grande Fome”.

Trata-se de um período em que o crescimento populacional somado às más colheitas e o conseqüente aumento de preço dos alimentos culminou na devastadora crise do século XIV. Essa atingiu milhões de pessoas e levou a população urbana a migrar em massa para os campos em busca de alimentos.

Agregam-se a isso as recorrentes pestes que assolavam a população à época, dentre elas a peste negra (1347-1350). Quase no mesmo período tem-se a Guerra dos Cem Anos entre França e Inglaterra que devastou as terras e a população.

Diante de tamanha falta de alimentos os servos se rebelam e colocam fim ao trabalho servil. Tratou-se de sangrentas e violentas rebeliões camponesas. Gradativamente se substitui o trabalho servil pelo arrendamento de terras.

A luta pela recuperação da Europa estendeu-se por longos anos.

A grande fome encontra explicação nas sábias lições de Thomas Malthus, o conhecido economista inglês, que disseminou suas idéias de “progressão aritmética e geométrica”.

Explica-se: caso a produção de alimentos se dê de maneira aritmética (2,4,6,8,10) e o crescimento da população se dê de maneira geométrica (2,4,8,16,32) a população mundial aumentará de tal forma que os alimentos não serão suficientes, ocasionando a fome.

Foi exatamente o que se sucedeu na Europa no período de 1315-1317, houve um aumento populacional e a produção de alimentos não correspondeu a referida densidade demográfica.

O que caracteriza o desastre da “Grande Fome” é que nunca na história da humanidade teve-se tantos famintos, e a fome perdurando por tanto tempo.

A primavera e o verão daquele período foram úmidos e chuvosos contribuindo para a perda de colheitas, o que asseverou a situação de fome.

Como saída, muitas pessoas passaram a buscar o que comer em florestas e vales locais, os animais usados na lida do campo foram abatidos para servirem de alimentos para a população, que apresentava-se cada vez mais desnutrida. Chegou-se ao extremo de haver notícias de canibalismo, tanta era a angústia e desespero.

Essa falta de alimentos foi tão devastadora que marcou não apenas a história real da humanidade, como também os contos infantis. Isso porque, os irmãos Grimm, dois alemães que se dedicavam ao registro de fábulas infantis, pautados na devastadora fome que assolava a Europa criaram o conto, entre nós conhecido, de João e Maria.

Nesse conto, o pai dessas crianças, um simples lenhador, apanhado pela fome e a conseqüente impossibilidade de criar os filhos, os abandona na

floresta. Os meninos caminham e por medo de se perderam espalham pelo caminho migalhinhas de pão, que são comidas pelos pássaros. O clímax do conto se dá quando as crianças chegam à casa de uma bruxa no meio da floresta, e de tanta fome imaginam uma casa feita de doces.

É notória a devastadora marca deixada pela fome ao longo da história da humanidade, sem qualquer margem de dúvida tem-se frontal violação ao direito fundamental de se alimentar, o que respinga na dignidade daquele que tem retirado o mínimo existencial: o alimento que dá vida e coragem para a luta na aquisição dos demais direitos e da conseqüente cidadania.

Não há que se falar no dever do Estado em garantir qualquer outro direito senão o direito a alimentação adequada, já que sem ele não há possibilidade sequer de vida, que dirá vida digna.

Assim, defende-se que o mais básico dos direitos é o da alimentação adequada, que garantirá a vida, a saúde e a força necessária para a busca ao direito à educação, moradia, lazer, assistência social, o que garantirá a cidadania.

Não é possível apagar das páginas da história da humanidade as tristes passagens de fome e miséria, antes disso, conhecido os erros já cometidos é que se deve evitar que a fome figure novamente como protagonista.

No caso do Brasil tem-se uma peculiaridade decisiva. Tivemos como origem a relação de explorador e explorado. Está-se falando da relação entre império e colônia.

Essa herança colonial foi fator decisivo para a atualidade que se vivencia em nosso país.

Miranda Neto, economista especializado em economia agrícola e rural, assim descreve nosso processo de colonização:

“O processo de colonização do Brasil está diretamente ligado ao desenvolvimento de um modo primário-exportador que se caracterizou pela exportação de produtos nativos da região – as especiarias brasileiras – e pela implantação de estabelecimentos mercantis, instalados em latifúndios, cujo alimentos e matérias-primas destinavam-se ao mercado mundial”.

Posteriormente a monocultura predominou em nosso país. Produzia-se em grande escala café, açúcar, cacau, etc.

Nesse período o sistema escravista era à base da agricultura brasileira. Ocorre que o sistema entra em colapso, justamente porque aumentava-se a necessidade de mão-de-obra, já que essa monocultura especializada exigia uma maior concentração de trabalhadores (escravos) para produzir não só a demanda que seria exportada, mas também o necessário para o sustento do senhor e de sua família.

A solução foi o tráfico de escravos, ou seja, mercancia de seres humanos. Era retirada a liberdade dessas pessoas, e a sua dignidade era dada de troco.

Esse sistema gerou grandes riquezas para o senhor – proprietário das terras, em contrapartida, grande pobreza para a massa de escravos.

Anos mais tarde, em 1850, sob pressões diplomáticas o Brasil encerra com essa prática. Era o fim do tráfico de escravos.

Dava-se início ao período da chegada de imigrantes ao nosso país. Aqui era preciso mão-de-obra, e a Europa vivia uma grande depressão econômica, inclusive com grandes movimentos revolucionários que datavam de 1848. O que impulsionou a vinda de mão-de-obra estrangeira a nosso país.

Sabendo da situação difícil por qual passavam os imigrantes os fazendeiros brasileiros tentaram mantê-los na mesma condição dos escravos.

Mas a reação destes trabalhadores não tardou. Isso fez surgir duas formas de relação de trabalho com os proprietários de terras, que até hoje é encontrada na agricultura brasileira. Tem-se a relação de emprego direta, onde o fazendeiro contrata regularmente o empregado, ficando este a prestar serviços para aquele mediante a transferência de sua força de trabalho, e recebe em contrapartida uma prestação pecuniária equivalente a seu serviço.

A outra forma é o arrendamento de terras.

Ambas dão a falsa impressão de trabalho livre, quando na verdade não são, já que o trabalhador perpetua com o fazendeiro laços de dívidas eternas e

impagáveis relativas à alimentação, vestimenta, ferramentas, etc. O fazendeiro é verdadeiro comerciante monopolista e agiota do trabalhador.

Anos mais tarde, tem-se a industrialização que provocou o êxodo rural. Com o êxodo rural havia a necessidade de se escoar os alimentos produzidos no campo para os centros urbanos, mas ainda persistia a monocultura destinada à exportação.

Ao longo dos anos, sem consideráveis mudanças, atualmente tem-se pequenas propriedades responsáveis pelo abastecimento das necessidades internas. E os grandes latifúndios que são responsáveis pelas grandes monoculturas destinadas a exportação.

Cita-se, novamente, Miranda Neto que de todo o exposto sintetiza a produção de alimentos em nosso país:

1. O modelo econômico brasileiro para o setor agrícola – monoculturas privilegiadas para exportação – apresenta um coeficiente de produção alimentar abaixo das necessidades biológicas da população.
2. Obstáculos à circulação do produto face à deficiência das vias de comunicação, dos meios de transporte, do sistema de armazéns e silos; estes fatores somados ao desequilíbrio regional de produção de alimentos, tornam os abastecimentos dos centros consumidores problemáticos.
3. Os hábitos alimentares do povo, além de desconhecimento do valor nutritivo dos gêneros alimentícios e do seu limitado poder aquisitivo, tornam precário o rendimento útil do produto.
4. A alimentação do brasileiro em todo espaço nacional é imprópria, apresentando-se insuficiente, incompleta e desarmônica, arrastando o país a um regime habitual de fome, seja de fome endêmica, quantitativa e/ou qualitativa (como na área amazônica, na do Nordeste açucareiro e na monocultura do cacau); seja epidêmica, como na área do sertão devido as secas periódicas; seja de subnutrição crônica ou de carências mais discretas como nas áreas do centro e do sul.
5. A situação da subnutrição vem se agravando na medida em que são acentuadas as vantagens oferecidas ao capital em detrimento do fator trabalho, vale dizer, o lucro das indústrias, rurais e urbanas, cada vez mais cresce na razão inversa aos salários.
6. O achatamento dos nível salarial, que no setor agrícola vem ocorrendo com maior peso, provoca o êxodo rural.
7. Indústria de alimentos arcaica.
8. Necessidade de um plano de estruturação de um plano sistematizado de política alimentar.

Assim se mostra o panorama da origem da fome em nosso país. Nascemos explorados, exploramos as minorias e o melhor produto é exportado, ficando para o mercado interno pouco do que realmente é necessário para garantir o

acesso aos alimentos a 11,2 milhões de brasileiros que vivem em situação onde não há quantidade, qualidade e estabilidade alimentar.

1.2 Da Fome à Segurança Alimentar

Com a atribuição do status de direito social ao direito à alimentação vários termos paralelos a “fome” passam a ser estudados.

Em um primeiro momento fala-se em “fome”.

Renato Maluf, professor, economista e atual Presidente do CONSEA, em seu artigo “Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação”, divide a fome em: fome aguda e fome oculta. Onde a primeira corresponde à urgência em se alimentar, e é saciada com a ingestão de alimentos. Já a fome oculta seria a desnutrição ou subnutrição causada pela ingestão de alimentos com pouca qualidade nutricional ou em quantidade insuficiente.

Assegurar o direito a alimentação como condição de cidadania e dignidade passou a ser mais do que “dar de comer a quem tem fome”.

Entra em cena a “segurança alimentar”. Vivencia-se a era da insegurança alimentar.

Essa terminologia surge após a 1ª Guerra Mundial. Onde os alimentos passaram a ser utilizados como uma arma poderosa entre países inimigos. Desse modo, a alimentação passava a ser atinente a segurança da soberania de cada país envolvido em conflitos armados.

A fome deixou de ser um fenômeno “de tempos em tempos” ocasionado por guerra e desastres naturais, para se alastrar e ser fazer constante mundialmente, atingindo grande parte da população mundial.

Em um primeiro momento chegou-se a cogitar que a fome mundial era produto do crescimento populacional que não era acompanhado pelo crescimento na produção de alimentos. Motivo já apontado no passado, na época da “Grande Fome”.

Como meio de solução adveio, então, a “Revolução Verde”, época em que se defendeu o uso de agrotóxicos, insumos, mecanização da agricultura com o fim de aumentar a produção de alimentos e acabar com a fome mundial.

Essa onda de modernização da agricultura a transformou em agronegócio, onde não se produz alimentos, mas sim *commodities*.

A agricultura familiar foi fortemente atingida, pois o pequeno agricultor não detém recursos financeiros para ingressar nesse grande negócio.

Com isso as grandes monoculturas se acentuaram mais ainda, e o capitalismo passou a nortear a agricultura mundial.

O pequeno agricultor ficou com a fatia amarga da modernização agrícola, e isso refletiu no aumento da fome, pois não se produz com diversidade necessária para uma boa alimentação.

É nesse contexto que se afasta a falácia de que a fome mundial é provocada pela baixa produção de alimentos, quando na verdade é pela falta de acesso das camadas mais pobres aos alimentos produzidos.

Claro que em alguns casos a fome é provocada por guerras, desastres naturais, etc. No entanto, trata-se de fenômenos isolados.

O fator determinante no combate da fome é garantir acesso de todos aos alimentos já produzidos.

A Organização das Nações Unidas – ONU mantém um setor responsável pelo incentivo e regulação da produção agrícola mundial a FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Em recente estudo o referido órgão estima que 800 milhões de pessoas passam fome no mundo atualmente.

Onde a maioria dessas pessoas são de continentes mais pobres, como a Ásia, a África e a América Latina.

Retomando o conceito de segurança alimentar, resta esclarecer que esta se pauta no tripé: quantidade, qualidade e estabilidade.

Isso significa que a quantidade de alimentos deve ser o bastante para saciar a fome de cada cidadão, estes, por sua vez, devem ter qualidade nutricional

para garantir a boa saúde de cada qual, e, por fim, o acesso aos alimentos deve ser constante.

Quanto à estabilidade, ou seja, a garantia de contínuo acesso aos alimentos é preciso destacar que a sustentabilidade mostra-se como vetor importante da segurança alimentar, pois se deve garantir não apenas o acesso imediato aos alimentos, mais sim, comprometer-se com a futura produção e distribuição de alimentos. Para tanto o respeito com o meio ambiente é fundamental.

Nesse sentido Francisco Menezes, Economista, Coordenador da Área "Sociedade Sustentável" e membro da Rede Interamericana Agricultura e Democracia (RIAD), assim conceitua segurança alimentar:

“A Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana”.

Superou-se, portanto, a fome como fenômeno causado pela pouca produção mundial de alimentos, como ocorreu na “Grande Fome” que assolou a Europa de 1315.

Não se trata mais de apenas um problema aritmético de Malthus, em que a falta de alimentos era explicada pela desproporção do crescimento da população em relação à produção de alimentos.

As técnicas agrícolas se modernizaram, com elas a biotecnologia. Sendo assim, a produção de alimentos se mostra capaz de sustentar a população atual.

O problema, então, encontra-se no acesso das camadas mais pobres da sociedade aos alimentos, bem como no modelo agrícola que deve deixar de pretender produzir commodities, para produzir alimentos com diversidade.

Uma vez superado esse acesso aos alimentos há que se adentrar na seara da qualidade nutricional.

No Brasil a primeira pesquisa detalhada acerca da segurança alimentar dos brasileiros ocorreu em 2004. Em seguida tem-se a pesquisa realizada em 2009, com os dados mais atuais referente à alimentação dos brasileiros.

Passa-se a correlacionar os dados oficiais:

O número de domicílios brasileiros que se encontrava em algum grau de insegurança alimentar caiu de 34,9% para 30,2% entre 2004 e 2009. Isso significa que, no ano passado, 65,6 milhões de pessoas residentes em 17,7 milhões de domicílios apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição devido à falta de recursos para adquirir alimentos. Estes dados são revelados pelo levantamento suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009 sobre segurança alimentar, que registrou, ainda, que 69,8% dos 58,6 milhões domicílios particulares no Brasil estavam em situação de segurança alimentar. Eram 40,9 milhões de residências com 126,2 milhões de pessoas, o equivalente a 65,8% dos moradores em domicílios particulares do país.

A pesquisa constatou, ainda, que a insegurança de alimentos era mais aguda nas regiões Norte e Nordeste, atingindo, respectivamente, 40,3% e 46,1% dos domicílios. Além disso, segundo algumas variáveis socioeconômicas, a insegurança alimentar era maior em domicílios com rendimento mensal domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo por pessoa (55%), naqueles onde residiam menores de 18 anos (37,2%), entre os pretos e pardos (43,4%) e para aqueles com menos de 1 ano de estudo (20,2% - moderada ou grave).

Assim como a edição de 2004, o levantamento de 2009 foi realizado em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A pesquisa utiliza a classificação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), considerando o período de referência dos três últimos meses anteriores à data da entrevista. São domicílios em condição de **segurança alimentar** aqueles onde os moradores tiveram acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. Nos domicílios com **insegurança alimentar leve**, foi detectada alguma preocupação com a quantidade de alimentos no futuro e nos quais há comprometimento com a qualidade dos alimentos. A **insegurança alimentar moderada** caracteriza-se quando os moradores conviveram, no período de referência, com a restrição quantitativa de alimento. Por fim, nos domicílios com **insegurança alimentar grave**, além dos membros adultos, as crianças, quando havia, também passaram pela privação de alimentos, podendo chegar à sua expressão mais grave, a fome.

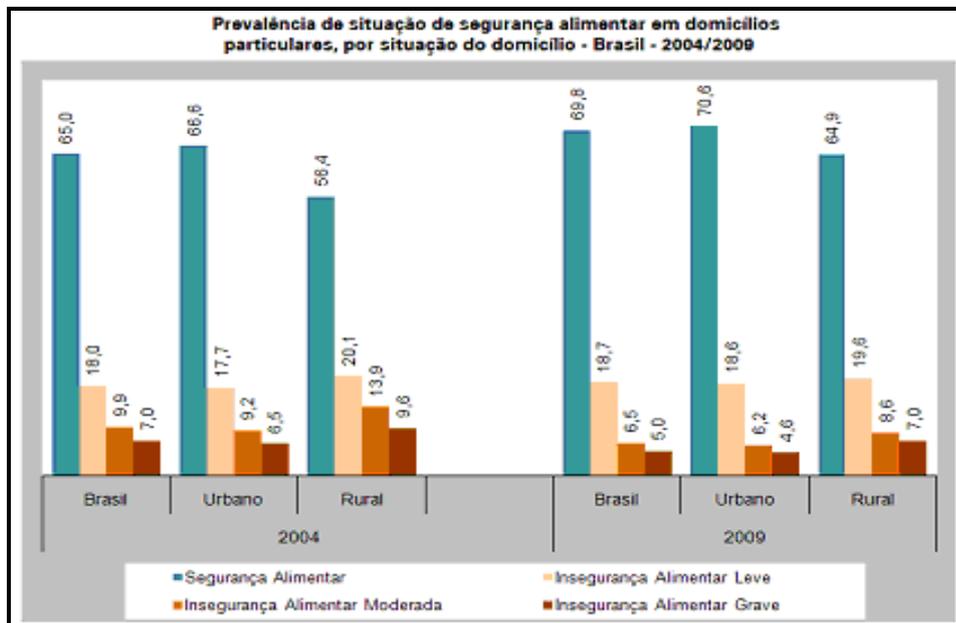
A proporção de domicílios com insegurança alimentar leve foi estimada em 18,7%, ou 11,0 milhões, onde viviam 40,1 milhões de pessoas (20,9% da população). A proporção de domicílios com insegurança alimentar moderada foi 6,5%, o equivalente a 3,8 milhões, onde moravam 14,3 milhões de pessoas (7,4% do total). Do total de domicílios, 5,0% (2,9 milhões) foram classificados como insegurança alimentar grave. Esta situação atingia 11,2 milhões de pessoas (5,8% dos moradores de domicílios particulares).

Em 2004, as proporções de domicílios onde havia insegurança alimentar leve, moderada e grave eram, respectivamente, 18,0%, 9,9% e 7,0%. Nesses domicílios viviam 20,3%, 11,3% e 8,2% dos moradores de domicílios particulares. Isso mostra um crescimento do percentual de insegurança leve e redução dos percentuais dos graus moderado e grave.

Em 2009, enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios urbanos tinham moradores em situação de insegurança alimentar moderada e grave, respectivamente, na área rural, as proporções foram 8,6% e 7,0%. Em 2004, nos primeiros, 5,3% da população vivia em situação de insegurança alimentar grave, enquanto nos rurais o percentual era de 8,4%. Em relação à insegurança alimentar moderada, 6,9% dos moradores de áreas urbanas estavam nesta condição em 2004, enquanto para a rural, o percentual foi 10,1%.

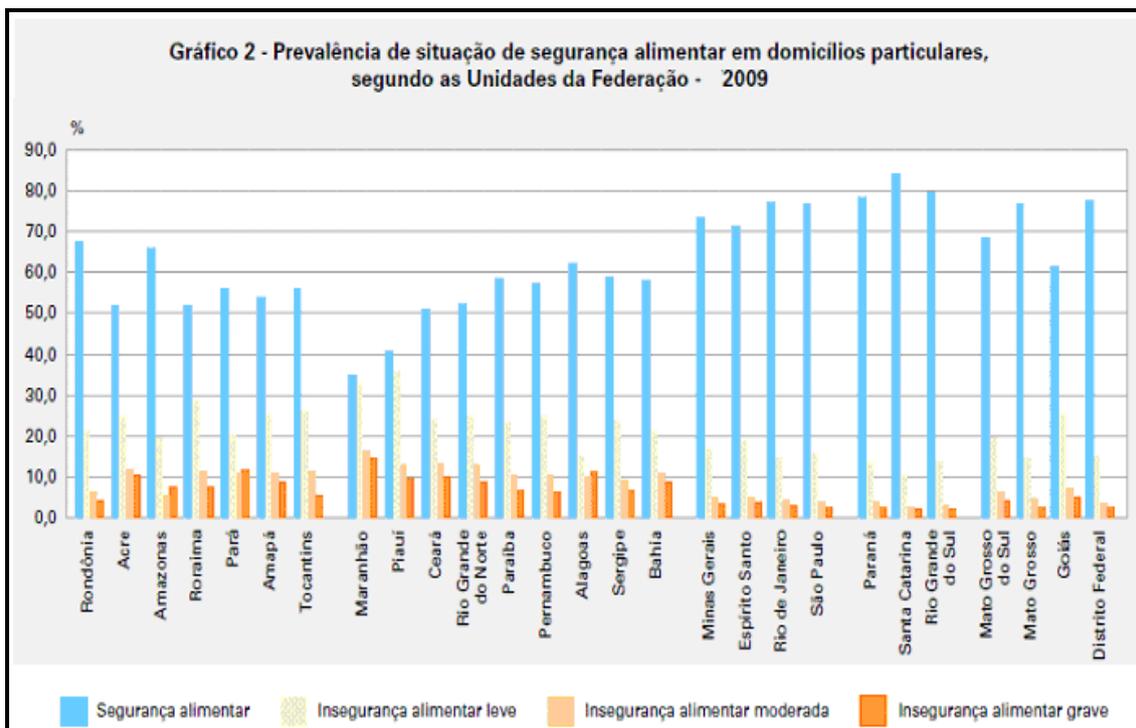
Entre 2004 e 2009, houve redução da proporção de domicílios com moradores em situação de insegurança alimentar tanto na zona urbana (de 33,3% para 29,4%) quanto na rural (de 43,6% para 35,1%). Houve, em relação a 2004, queda na proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar grave e moderada tanto na área urbana quanto na rural. Contudo, ao desagregar por intensidade de insegurança alimentar, verificou-se que na rural ocorreu redução da proporção de domicílios em insegurança alimentar leve, o que não foi verificado na área urbana. Em 2009, entre os domicílios da área rural em situação de insegurança alimentar, 55,8% apresentavam grau leve, já em 2004, eram 46,2% nessa categoria.

QUADRO 1 – Comparativo de Segurança Alimentar Entre o Meio Urbano e Rural



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2009.

QUADRO 2 – Índice de Segurança Alimentar nos Estados Brasileiros



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2009.

Insegurança alimentar é maior em domicílios com mais pessoas

Os domicílios com segurança ou insegurança alimentar apresentavam diferenças em relação à posse de bens, ao acesso a serviços básicos e a outras características. Nos domicílios com até três moradores, 9,7% estavam em insegurança alimentar moderada ou grave e 74,7% em situação de segurança alimentar. Já nos domicílios em que moravam sete pessoas ou mais, 30,8% passavam por restrição alimentar e 41,4% não tinham preocupação com a falta de alimentos. Naqueles onde existiam pelo menos um morador de 18 anos ou mais de idade, o impacto foi similar.

Entre os domicílios em insegurança alimentar, a proporção dos alugados ou cedidos (29,5%) era maior do que para os domicílios em situação de segurança alimentar (24,2%). Quanto à posse de bens, 95,8% dos domicílios em segurança alimentar possuíam geladeira, ao passo que, entre os com insegurança, 75,7% possuíam este bem. Estas diferenças ocorreram para todos os bens investigados e, quanto mais intensa a situação de insegurança, menor era a proporção de domicílios que possuía o bem em questão.

Entre 2004 e 2009, a proporção de domicílios com posse dos bens investigados aumentou, mesmo entre os domicílios em insegurança alimentar grave. Em 2004, 1,3% deles possuíam computador, em 2009, 6,0%. O rádio foi o único bem para o qual se observou redução do percentual de domicílios que o possuíam, contudo, entre os domicílios em insegurança alimentar grave, houve aumento (71,4% em 2004, para 73,2%, em 2009).

O mesmo foi verificado em relação aos serviços. Os domicílios em insegurança alimentar leve eram proporcionalmente menos atendidos pela rede coletora de esgotamento sanitário (46,3%) do que aqueles em segurança alimentar (57,1%). Quando a insegurança alimentar era grave, o

percentual de domicílios atendidos era ainda menor (32,0%). O aumento do acesso aos serviços entre 2004 e 2009 foi observado em todos os níveis de insegurança alimentar.

55% dos domicílios com insegurança moderada ou grave recebem meio salário mínimo *per capita*

Quanto menor a classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. Cerca de 55,0% dos domicílios nestas condições estavam na classe de rendimento mensal domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo e 1,9% estavam na classe de mais de 2 salários mínimos. Por outro lado, 13,7% dos domicílios em segurança alimentar pertenciam à classe de até meio salário mínimo e 26,2% a de mais de 2 salários mínimos *per capita*.

Viviam em domicílios em condição de insegurança alimentar moderada ou grave cerca de 25,4 milhões de pessoas. Destas, 33,2% em domicílios com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1/4 de salário mínimo. A proporção de pessoas vivendo em domicílios em segurança alimentar com este rendimento *per capita* foi de 4,8%.

Insegurança alimentar é maior entre domicílios com menores de 18 anos

Os domicílios particulares com pelo menos um morador de menos de 18 anos registraram proporções de insegurança alimentar acima da verificada onde só viviam adultos. Foram classificados em situação de segurança alimentar, 77,8% dos domicílios sem moradores menores de 18 anos, enquanto a presença de algum morador abaixo desta idade reduzia a proporção para 62,8%. Este comportamento se repetiu em todas as grandes regiões, sendo que na Nordeste se verificou a maior diferença, 17,3 pontos percentuais. O aumento da proporção de segurança alimentar para todas as grandes regiões entre 2004 e 2009 aconteceu com mais intensidade nos domicílios onde existia a presença de moradores com menos de 18 anos, especialmente no Norte e Nordeste.

As proporções de moradores em domicílios particulares em situação de segurança ou insegurança alimentar corroboram o fato de que, nos domicílios onde residiam crianças, a insegurança alimentar era maior, crescendo na medida em que a idade aumenta. Em 2009, 8,1% da população de 0 a 17 anos convivia com insegurança grave, enquanto na população de 65 anos ou mais de idade, esta proporção foi 3,6%.

Entre 2004 e 2009, houve aumento da proporção de segurança alimentar com mais intensidade para os moradores de grupos etários mais jovens. Em 2004, 49,4% dos moradores de 0 a 4 anos não tinham nenhuma restrição alimentar ou mesmo a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poder comprar mais, representando uma diferença de 7,3 pontos percentuais em relação a 2009. No grupo de 5 a 17 anos, o aumento da proporção de segurança alimentar foi de 6,3 pontos percentuais (51,5%, em 2004), enquanto que, para o grupo de 65 anos ou mais de idade, foi de 4,4 pontos percentuais (71,8%, em 2004). Todas as grandes regiões apresentaram o mesmo padrão de comportamento, sendo que Norte e Nordeste, tiveram proporções de insegurança alimentar maiores em todos os grupos etários que as observadas nas demais regiões.

Insegurança alimentar é maior em domicílios cuja pessoa de referência é mulher

A proporção de insegurança moderada ou grave foi maior em domicílios cuja pessoa de referência era mulher: 10,2% dos domicílios cuja pessoa de referência era do sexo masculino e 14,2% quando era do feminino. Essa diferença foi mais expressiva onde havia menores de 18 anos. Neste caso, a proporção de insegurança alimentar moderada ou grave foi de 11,5%

quando a pessoa de referência era do sexo masculino e de 17,5%, quando do sexo feminino.

Regionalmente, a proporção de domicílios em que os moradores passavam por algum tipo de restrição aos alimentos de uma forma geral era maior naqueles onde a pessoa de referência era do sexo feminino. Na região Nordeste, não houve distinção significativa na proporção de domicílios em insegurança alimentar leve associada ao sexo da pessoa de referência. Neste caso, a estimativa foi de 25,0% quando a pessoa de referência era homem e 24,4% quando era mulher. Por outro lado, nesta região foi identificada a maior proporção de insegurança alimentar grave (11,4%), moderada (13,2%) e leve (24,4%) em domicílios cuja pessoa de referência era mulher. A maior diferença (4,2 pontos percentuais) na proporção de insegurança alimentar leve ficou justamente na região com as menores proporções, a Sul.

Pretos ou pardos possuem maiores proporções de insegurança alimentar que brancos

Não foi verificada diferença significativa na proporção de homens e mulheres sujeitos à restrição alimentar. Em 2009, estes percentuais foram estimados em 34,1% dos homens (31,8 milhões) e 34,3% das mulheres (33,7 milhões).

A cor dos moradores teve impacto diferente na proporção de insegurança alimentar. Do total de 13,3 milhões de pretos e de 84,7 milhões de pardos, 19,2% e 18,3% estavam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. Entre os brancos (92,4 milhões), esta proporção foi 7,5%.

Percentual de insegurança alimentar reduz em todos os níveis de escolaridade

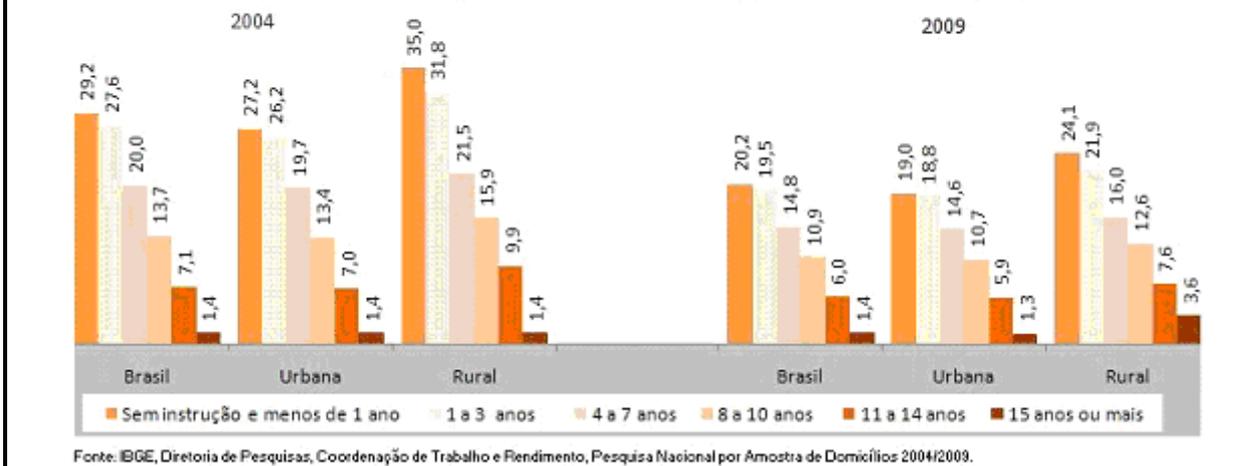
A escolaridade é um fator importante na determinação da situação de segurança alimentar. Quanto maior o nível de escolaridade, menor a proporção de insegurança moderada ou grave. Em 2004, entre aqueles sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 29,2% tiveram restrição moderada ou grave de alimentos. Para aqueles com 11 a 14 anos de estudo, este percentual era 4,1 vezes menor (7,1%). Em 2009, houve redução da insegurança alimentar moderada ou grave em todos os níveis de escolaridade e, embora a associação tenha se mantido, a razão entre as proporções para os níveis de escolaridade citados acima reduziu para 3,4.

As grandes regiões apresentaram o mesmo comportamento. Contudo Nordeste e Norte apresentaram percentuais de moradores em insegurança alimentar moderada e grave mais altos que as demais em qualquer nível de escolaridade.

Considerando apenas os moradores menores de 18 anos, 78,4% deles iam à escola ou creche, enquanto entre os que viviam em domicílios com insegurança alimentar moderada ou grave, 75,4% freqüentavam.

QUADRO 3 – Comparativo de Insegurança Alimentar em Relação a Escolaridade

Gráfico 12 - Prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave dos moradores em domicílios particulares, por anos de estudo da pessoa de referência do domicílio, segundo a situação do domicílio Brasil - 2004/2009



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2009.

Salta aos olhos a relação entre a insegurança alimentar e os demais fatores de exclusão social. A fome atinge diretamente as minorias. Na pesquisa acima correlacionada constatou-se que as maiores vítimas são: moradores da região norte e nordeste, os que detêm uma renda per capita de menos de meio salário mínimo, os privados de bens (geladeira, computador, etc.) e serviços (água e esgoto), os domicílios chefiados por mulheres, pretos e pardos, domicílios com crianças, e formado por pessoas com menos anos de escolaridade.

Quanto a existência das minorias, sabiamente discorre KELSEN (1993, 69):

“De fato, a existência da maioria pressupõe, por definição, a existência de uma minoria e, por consequência, o direito da maioria pressupõe o direito à existência de uma minoria. Disto resulta não tanto a necessidade, mas principalmente a possibilidade de proteger a minoria contra a maioria. Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares”.

As minorias existem e sempre hão de existir. Não se pretende utopicamente idealizar uma sociedade sem diferenças, mas apenas menos desigual, ainda que diversa, ou seja, uma sociedade democrática.

Mais uma vez, reafirma-se que não se trata apenas de “dar de comer a quem tem fome”, mas sim um decisivo enfrentamento da problemática da exclusão social.

Por óbvio, está-se vivendo uma crise sistêmica alimentar. No entanto, incide-se em grande erro pensar que a superação da crise está apenas no aumento da produção de alimentos.

Na verdade, a solução será encontrada com a conjugação de variadas medidas tais como: mudança no modelo agrícola, valorização da diversidade, implementação de ações políticas que aproximem produção e consumo, bem como meios de facilitação do acesso dos alimentos aos mais pobres.

No Seminário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Desafios e Estratégias - promovido pelo Mesa Brasil SESC, programa de segurança alimentar e nutricional do Serviço Social do Comércio - evento foi realizado nos dias 08 e 09 de outubro de 2008 em Brasília no Auditório da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - conclui-se peremptoriamente que “não se tem que produzir mais do mesmo gênero”, basta de monocultura capitalista, que só fez acentuar a fome nacional.

Vivemos em uma época em que a sociedade mundial torna-se exemplar em produzir desigualdades sociais.

E a fome é a manifestação mais crônica dessa exclusão social, no entanto, existe também a pobreza extrema, a desnutrição, a miséria como outras facetas da exclusão social.

Em pobreza fala-se em renda, em desnutrição e fome fala-se em subconsumo de alimentos. Como solução tem-se a segurança alimentar que visa assegurar a regularidade de disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade capaz de garantir uma dignidade alimentar.

No bem da verdade esses conceitos se misturam e o resultado é sempre o mesmo: exclusão social e violação da dignidade de cada cidadão.

A economia solidária é tida como solução para a crise alimentar atual, que tem como finalidade o fortalecimento da família e da comunidade. Nesse sentido, tem-se um desenvolvimento endógeno, ou seja, de dentro para fora.

Em primeiro lugar se fortalece a agricultura familiar, que com capacidade produtiva leva ao desenvolvimento da comunidade, e dessa para a sociedade.

Mais necessário ainda é a atuação de uma rede social imbuída do sentimento de solidariedade.

Sendo assim, a condição de realização de uma sociedade justa é a solidariedade dos cidadãos que a compõe.

Nesse sentido, HABERMAS (1991, 70):

“Do ponto de vista da teoria da comunicação surge, em contrapartida, uma relação mais estreita entre a preocupação do bem-estar do próximo e o interesse do bem estar geral: a identidade do grupo reproduz-se por relações intactas de reconhecimento recíproco. Por conseguinte, o ponto de vista complementar ao igual tratamento a nível individual não é a benevolência, mas antes a solidariedade. Esse princípio radica na experiência da necessária responsabilidade pelo outro, visto que todos têm de estar de igual forma interessados, enquanto companheiros da mesma causa, na integridade do seu universo comum. A justiça entendida numa perspectiva deontológica exige como contrapartida a solidariedade. Não se tratam de dois momentos que se complementam, mas antes de dois aspectos da mesma realidade. Toda moral autônoma tem indivíduos socializados, na medida em que requer um tratamento igual e respeito uniforme em relação à dignidade de cada um; e proteger as relações intersubjetivas de reconhecimento recíproco, na medida em que reclama solidariedade por parte dos indivíduos enquanto membros de uma comunidade em que foram socializados. A justiça tem a ver com as iguais liberdades de indivíduos inalienáveis e que se autodeterminam, enquanto a solidariedade tem a ver com o bem estar das partes irmanadas numa forma de vida partilhada intersubjetivamente – e, assim, também com a preservação da integridade dessa própria forma de vida. As normas morais não conseguem proteger uma coisa sem a outra: nem conseguem preservar os direitos e liberdades iguais do indivíduo sem o bem estar do próximo e da comunidade a que pertencem”.

Indo mais a frente, além da participação da sociedade como um todo, imbuída de sentimento de solidariedade com o próximo, ainda se defende no presente estudo uma rede pública que incentive o desenvolvimento familiar, comunitário e por fim social.

Já há uma profusão de programas de apoio ao desenvolvimento no país, por exemplo, o programa Bolsa Família, Fome Zero, Brasil Escola, Luz para Todos, órgãos como o CONSEA, os ministérios de desenvolvimento, etc.

O escopo de todos esses programas é a criação de um círculo vicioso, onde há incentivo na produção familiar, que vendendo sua produção para as Escolas Públicas, consegue manter-se, as crianças, por sua vez, serão melhor alimentadas, a renda melhor distribuída e assim a agricultura familiar tende a evoluir, produz mais, alimenta-se melhor, e assim sucessivamente.

Os programas sociais no Brasil, especificamente, apresentam duas facetas uma emergencial e outra estruturante.

Emergencial no sentido nas regiões onde há a fome aguda, ou seja, a necessidade salutar de ingestão de alimentos por pessoas em condições de miserabilidade. Já que como dizia o sociólogo Betinho: “quem tem fome, tem pressa”. A fome não permite espera.

Estruturante em relação ao círculo vicioso que pretende-se criar para fortalecer a agricultura familiar e garantir com isso o acesso ao alimento e a justa distribuição de renda.

É um erro encarar a insegurança alimentar de maneira isolada.

Reforça-se a idéia de que solução seria a rede de solidariedade entre os cidadãos e a imprescindível prestação estatal.

E a cobrança dessa prestação estatal tornou-se possível, justamente com a elevação do direito aos alimentos ao status de direito social.

O Estado se tornou devedor dos cidadãos famintos a quem foi negado um prato de comida, está em débito e deve a todos a elaboração de programas multissetores que garantam o direito de acesso a alimentação.

Não ter o governo em locais de miserabilidade é a certeza de isolamento e exclusão social. O Estado deve cumprir com o objetivo fundamental da República Federativa de construir uma sociedade livre, justa e principalmente solidária, reduzindo as desigualdades sociais.

Embasado no critério de justiça e redução das desigualdades sociais não se quer, de modo algum, apelar para o campo da demagogia, ou beirar a utopia. Até mesmo porque pensar em uma sociedade integralmente justa e igualitária, do qual nenhum cidadão teria do que se queixar, esbarraria na realidade de cada

cidadão, que apresentam distinções de fato, que jamais podem ser desprezadas, sob pena de se perpetuar as injustiças sociais.

Nesse sentido PERELMAN (1999, 76):

“Partindo da idéia de que é preciso tratar da mesma forma os semelhantes – formulação tão genérica da regra de justiça que não levanta nenhuma objeção -, cada filosofia procurará justificar, de acordo com o seu sistema, o fato de que certas diferenças impedem considerar como semelhantes seres que se distinguem por características julgadas como essenciais (seus méritos, suas necessidades, suas obras, sua posição, sua origem ou uma combinação qualquer de tais características); cada uma indicará como é preciso proporcionar o tratamento dos seres que fazem parte de categorias diferentes com o valor posto assim em evidencia. É em considerações assim que Aristóteles fundamenta a proporcionalidade, - e não a igualdade – que preside à determinação racional da justiça distributiva”.

Trabalhando com o critério de justiça acima descrito e defendido por esse filósofo, considerado uns dos maiores deste século, existem fatores que diferem cada cidadão, e merecem serem levados em consideração, como: as necessidades mínimas, a origem, a posição de cada um dentro da sociedade.

Respeitando as particularidades de cada indivíduo, suas necessidades mínimas – e aqui é que se encontra o direito à alimentação -, estar-se-á garantindo justiça e inclusão social.

Continua PERELMAN (1999, 76):

“Um direito positivo será tratado como justo se constituir “uma satisfação, parcial ou imperfeita, mas indispensável, da ‘sede de justiça’, da necessidade de coordenação e de equilíbrio entre os indivíduos que é inata em nós, e que deve, porém, de certa maneira, se traduzir e se valorizar na experiência””.

Seria a aplicação da chamada “justiça distributiva” que nada mais é do que a distribuição justa na sociedade das rendas, bens e serviços públicos. O papel do Estado nesse aspecto será o de distribuir de maneira equitativa benefícios, responsabilidades através da aplicação correta dos recursos oficiais. O resultado é uma sociedade com iguais oportunidades a todos.

Indiscutível a necessidade de prestação estatal para assegurar a igualdade no acesso aos alimentos, já que a única desigualdade que é aceitável refere-se aquela que favorecer a todos indistintamente.

1.3 Direito à Alimentação Como Direito Social

Com a aprovação da proposta de Emenda Constitucional número 64 o direito a alimentação passa a ser um direito social de todo brasileiro.

O direito a alimentação entrou no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º, da Constituição Federal, ao lado de outros como: educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e aos desamparados.

Tratava-se de um débito de 13 anos que a Assembléia Constituinte tinha com os cidadãos mais necessitados, gerado pela falta de inclusão do direito à alimentação como direito social.

Essa inclusão da alimentação no rol dos direitos sociais é de incontestável importância, dada à natureza e seus efeitos.

O debate do direito à alimentação como direito social é garantidor da cidadania, e se mostra mais que necessário em um país, como o nosso, onde ainda se luta para se assegurar três refeições diárias.

Por isso, a necessidade de se institucionalizar o referido direito, para que não seja um problema de um ou de outro governo, mas sim um dever do Estado Democrático de Direito.

Quando se adentra no campo dos direitos fundamentais mister se faz apontar a lenta aquisição destes pela sociedade.

Fala-se em gerações de direitos fundamentais, quando no bem da verdade a correta terminologia seria “dimensões”. Isso porque a palavra “geração” pressupõe a idéia de sucessão, de algo que sai de cena e dá lugar para algo novo. E “dimensão” trás a idéia de algo que se agrega e passa a conviver de maneira complementar e harmônica.

E é exatamente a característica de complementação que se mostra presente nos direitos fundamentais. No entanto, o termo “geração “ se mostra arraigado entre os nossos doutrinadores e estudiosos do direito, mantendo-se até os dias atuais.

Sendo assim, o direito de primeira geração foi complementado e vive harmoniosamente com os direitos de segunda geração, e assim com os de terceira.

Os direitos fundamentais derivam de fatores históricos objetivos, isso significa alguns marcos históricos culminaram em cada uma das dimensões de direitos.

Os de primeira geração nascem como meio de limitar, frear as arbitrariedades do Estado frente aos direitos individuais de cada cidadão. São também chamados de direitos negativos, uma vez que o Estado deve deixar de praticar arbitrariedade e não invadindo a esfera da individualidade de cada cidadão. O principal fator histórico que impulsionou o surgimento dos direitos individuais foi a Revolução Francesa que pregava valores como a igualdade e a liberdade de cada cidadão.

Em relação aos direitos sociais, de segunda geração, percebeu-se que não basta o Estado se abster para garantir as necessidades de cada cidadão.

Conclui-se que há a necessidade de prestações estatais no sentido de garantir o mínimo existencial para todos os cidadãos. O mínimo existencial quanto à saúde, educação, moradia, lazer, garantias assistenciais, previdenciárias e trabalhistas, e que para tanto era necessário um “*facere*” por parte do Estado.

O mínimo existencial varia da noção de mínimo vital, para mínimo de vida “digna”. Torna-se variável à medida em que é materializado para a realidade de cada cidadão.

Por exemplo, falar-se em qualidade nutricional dos alimentos para aqueles que não consegue ter três refeições diárias parece fugir do mínimo existencial, o que esse cidadão precisa de imediato é apenas comer, ingerir alimentos em caráter emergencial, para não morrer de fome. Mas uma vez, alcançado a meta de garantir três refeições por dia para cada cidadão, passa-se a aspirar à qualidade nutricional dos alimentos.

Veja que o conceito de mínimo existencial varia à medida que se conquista direitos, mas um ponto é indiscutível: o direito à alimentação é o mínimo existencial de todo ser humano.

Não há que se falar em vida, saúde, educação, lazer, moradia, liberdade sem alimentação, pois esse é o direito garantidor da vida.

E garanti-lo é função do Estado. Uma vez elevado, mesmo que tardiamente, a direito social, o direito à alimentação passa a representar uma prerrogativa constitucional conferida a todos os brasileiros e brasileiras, na verdade mostra-se como um dos direitos sociais mais importante, pois sem ele não haverá vida, e sem esta não há o que se tutelar.

Sendo um direito social, cabe ao Estado sua efetivação, ou seja, é dever do Poder Público satisfazer esse direito através de uma prestação estatal positiva.

O Estado somente cumprirá esse dever quando propiciar condições reais de acesso aos alimentos a todos os titulares desse direito, ou seja, a toda coletividade.

Quanto à alegação de falta de receita para cumprir o referido ônus, cai por terra à alegação da “reserva do possível” frente ao mínimo existencial que caracteriza o direito a alimentação, pois pode-se viver sem educação, sem moradia, mas sem alimento é impossível.

Digno destacar parte do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Melo, no julgamento da Ação de Descumprimento do Preceito Fundamental nº 45, quanto à relação da reserva do possível em face do mínimo existencial:

“É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o

estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

"Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição.

A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível." (grifei)

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á,

como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL ("Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha", p. 22-23, 2002, Fabris):

"A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado 'livre espaço de conformação' (...). Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos.

A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...).

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social.

A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais." (grifei) - (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não há que se falar em alegação do princípio da reserva do possível em sede de direito social à alimentação, isso porque é indiscutível que o acesso a alimentação, e alimentação de qualidade, é o mínimo para uma existência, e deve ser prioridade do Estado. Não há vida sem alimentação, assim como não vida digna sem a alimentação adequada.

De que adianta assegurar a liberdade de ir vir, se sem alimentos não se consegue caminhar, assegurar as garantias trabalhistas se sem comida não se consegue trabalhar, o lazer, a moradia, se sem alimentos não haverá possibilidade de usufruí-los, o acesso a educação, se sem alimentos a criança não chega à escola.

Enfim, não há qualquer justificativa plausível do Estado para se abster do dever de garantir a alimentação adequada a todos os cidadãos indistintamente, sob pena de violar o princípio basilar de nossa Constituição Federal: princípio da dignidade humana.

Desse modo, é dever do Estado garantir o acesso à alimentação, como forma de assegurar vida digna a todos.

Assim preleciona SARLET (2002, 112):

“ (...) aqui considerando a dignidade como tarefa - , o princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado, além do dever de respeito e proteção, a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam toda sorte de obstáculos que estejam a impedir as pessoas de viverem com dignidade”.

Quando hoje, a par dos progressos, ainda existir a luta para garantia de três refeições diárias, mostra que apesar de tardia a inclusão do direito a alimentação como direito social torna-se uma arma na luta pela sociedade livre, justa e solidária almejada por nossa Constituição Federal. Hoje o Estado encontra-se em débito para com todos os cidadãos, devendo uma prestação estatal capaz de disseminar a fome, antes que essa dissemine nossos iguais.

CONCLUSÃO

A fome assola a população mundial, e atinge principalmente o Brasil onde em pesquisa recente realizada pelo IBGE concluiu-se que 11,2 milhões de brasileiros vivem em situação de insegurança alimentar.

Isso constitui um escândalo em sociedades que produzem alimentos em abundância.

Em um primeiro momento falava-se em fome, e a justificativa aceita era o estudo realizado por Malthus, economista, que afirmava que a população crescia

muitas vezes mais do que a produção de alimentos. Em seguida, as justificativas eram guerras e desastres ambientais.

Hodiernamente, cai por terra todas essas justificativas. E quem as derruba é a biotecnologia que supera climas ruins, tonifica a terra e gera riquezas.

Paradoxalmente, investem-se milhões de reais em pesquisas que visam o uso do bicombustível, aumentando cada vez mais a produção de cana-de-açúcar destinada a produção de álcool – diesel. Em contrapartida, 11,2 milhões de brasileiros vivem em condições de insegurança alimentar, e não lhes são garantidos as três refeições diárias. Que país é esse? E onde queremos chegar? Essas são perguntas salutares que deveriam incomodar nossos governantes.

Não perpetuando injustiças, é preciso frisar que nos últimos anos muito se avançou na seara do acesso aos alimentos aos mais pobres. Foram criados programas governamentais visando à distribuição de renda como forma de incentivar a circulação das riquezas e o desenvolvimento econômico. Trata-se do programa Bolsa-Família. O passo foi grande, mais não o bastante para extirpar a fome em nosso país.

Da fome passou-se a discutir a garantia à segurança alimentar que visa assegurar não somente a ingestão imediata de alimentos a quem tem fome, mas sim o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas, bem como a estabilidade nesse acesso alimentar.

Agora, como direito social, pode-se cobrar a prestação estatal. O Estado brasileiro encontra-se em débito. E será preciso cobrá-lo.

BIBLIOGRAFIA

AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. **Historia das sociedades** : das comunidades primitivas as sociedades medievais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1980. 458 p.

A CRISE mundial de alimentos: a fome como arma política. Porto Alegre: ALERJ, 1996. 68p.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. 10. ed. São Paulo: Ática, 1987. 528p. ISBN 85-08-01262-4

BÍBLIA Sagrada. São Paulo: Editora Ave-Maria, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 45. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. 441 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. 50 p.

BRENNAND, Edna; MEDEIROS, Washington. Diálogos com Jürgen Habermas. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2006. 255 p.

FACULDADES INTEGRADAS "ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO". Coordenação de Pesquisa. **Normalização para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso das Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo" de Presidente Prudente**. 5. ed., rev. e atual. Presidente Prudente: Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Comentários à ética do discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, c1991. 221 p.

_____. **Direito e moral**. Lisboa: Instituto Piaget, c1992. 121 p.

_____. **O discurso filosófico da modernidade: doze lições**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 540 p.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993. 392 p.

_____. KELSEN, Hans. **A ilusão da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 654 p.

LE GOFF, Jacques. **Em busca da idade média**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Uma longa Idade Média**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

2008. 316 p.

LYNN, Nelson H. **Palestras para um levantamento Medieval**. Disponível em: http://www.the-orb.net/textbooks/nelson/black_death.html. Acesso: 20 de julho de 2011.

MENEZES, Francisco. Segurança Alimentar e Nutricional. **Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil**. Disponível em: <http://amar-bresil.pagesperso-orange.fr/documents/secual/san.html>.

MIRANDA NETO. **Dominação pela fome: economia política do abastecimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. 135 p.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 722 p.

PIRENNE, Henri. **História econômica e social da Idade Média**. 6. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982. 282 p.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. v. 1

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves. São Paulo: M. Fontes, 1997.

RECCO, Claudio. **O Feudalismo**. LCC Publicações Eletrônicas .disponível em: <http://www.culturabrasil.org/feudalismo.htm>. acesso: 20 de julho de 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. 157 p.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. 493 p.

SIMPÓSIO O DESAFIO SOCIAL DA FOME. **O desafio social da fome: a empresa no combate ao desperdício**. São Paulo: SESC, 1996. 195 p.