

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O VIÉS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: EQUILÍBRIO FISCAL *VERSUS* O MÍNIMO EXISTENCIAL

Dirceu Pereira SIQUEIRA<sup>1</sup>  
Marisa ROSSINHOLI<sup>2</sup>  
Centro Universitário Eurípides de Marília

**RESUMO:** A participação do Estado na Economia e na condução de políticas públicas para as quais são necessários recursos financeiros tem sido objeto de reflexões e estudos. Este trabalho objetiva analisar o papel do Estado brasileiro na economia nas últimas décadas bem como na garantia de políticas públicas, em específico de alimentação. Para isto apresenta a evolução dos direitos sociais nos textos constitucionais brasileiros bem como o debate sobre o mínimo vital. Finalmente, utilizando-se de revisão bibliográfica, parte-se para a análise das políticas sociais que visam efetivar a segurança alimentar, compreendendo sempre, que há um rol de medidas que podem levar a este estágio. Por fim conclui-se que houve avanços legislativos, mas que os mesmos não se mostraram suficientes no sentido de contemplar as políticas sociais em sua magnitude, e assim, os argumentos despendidos pelo poder público, em relação a necessidade de equilíbrio orçamentário não podem se sobrepor a previsão constitucional ou mesmo a própria dignidade da pessoa humana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos sociais. Neoliberalismo. Mínimo existencial. Políticas públicas.

**ABSTRACT:** The State participation in economy and in the conduction of public policies for which financial resources are necessary has been the subject of discussions and studies. This paper aims to analyze the role of the Brazilian State over economy in recent decades as well as its role as a means of securing public policies, in particular those concerning the food issue. To do so it presents the evolution of social rights in Brazilian constitutional texts and the debate on the vital minimum. Finally, using a literature review, we proceed the analysis of social policies that aim to make effective food safety, with the understanding that there is a list of measures that can lead to that stage. Lastly it is concluded that there were legislative advances, but they were not sufficient in order to see the social policies in their magnitude, and thus, the arguments expended by the public power regarding the need for balanced budgets can not overlap the constitutional provision or even the dignity of the human person.

**KEYWORDS:** Social Rights. Neoliberalism. Existential Minimum. Public Policies.

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Direito Constitucional pelo Centro de Pós-Graduação da ITE/Bauru – SP; Especialista em Direito Civil e Processual Civil; Pesquisador do Núcleo de Pesquisas e Integração do Centro de Pós-Graduação da ITE; Professor Titular no Curso de Graduação em Direito das Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO); Professor Titular no Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM-Marília/SP); Advogado. Contato: dpsiqueira@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutorado em Educação (Política e Gestão da Educação) na Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP (2008). Mestrado em Economia (Economia Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (1998). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP - "Campus" de Araraquara (1994). Docente do Centro Universitário Eurípides de Marília-UNIVEM nos cursos de Graduação de Direito, Ciências Contábeis e Administração, atuando também no programa de Mestrado em Direito na área de Metodologia de Pesquisa.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por diferentes configurações no que se refere ao fornecimento de bens e serviços públicos. Estes momentos podem ser associados à questão da concepção do papel do Estado.

Neste contexto, este artigo procura discutir o atual envolvimento do Estado brasileiro com as políticas públicas de alimentação. Para isto, apresenta inicialmente uma discussão sobre neoliberalismo e Estado de Bem-Estar Social<sup>3</sup> no Brasil, para na seqüência, analisar a presença dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 e como o Estado brasileiro tem tratado esta questão nos anos 2000.

Privilegia-se também o debate entre o antagonismo do mínimo vital e equilíbrio orçamentário. Assim, a questão que se apresenta é: o Estado brasileiro tem tido um efetivo comprometimento com os direitos sociais elencados na Constituição Federal de 1988? Para discutir esta questão a pesquisa contempla revisão bibliográfica interdisciplinar (na área do Direito e da Economia) e análise das políticas sociais e políticas sociais para alimentação.

## 2 O ESTADO BRASILEIRO: NOLIBERALISMO X INTERVENCIONISMO

No Brasil e na América Latina a discussão das idéias neoliberais pregando a redução do papel do Estado surge no final dos anos 80 e início dos anos 90 do século XX.

As idéias neoliberais surgiram com Hayek e Friedman, entre outros, a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar Social, no período pós-Guerra. Apesar disto, naquele momento não tiveram grande impacto em função das idéias Keynesianas que, aplicadas à economia, conseguiram uma efetiva revitalização do capitalismo<sup>4</sup>.

Se nos anos 60 e 70 do mesmo século, as idéias Keynesianas e de Estado de Bem-Estar Social apresentavam-se no centro das discussões, a inflação e o endividamento de muitos países levaram ao avanço das idéias neoliberais pregando a redução do papel do Estado.

O Brasil especificamente apresentava-se com um alto quadro de inflação e de déficit público primário<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Os autores adotam preferencialmente a terminologia Estado de Bem-Estar Social, utilizando Welfare State quando os autores referenciados assim o fizerem.

<sup>4</sup> ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

<sup>5</sup> O conceito de Déficit Público Primário engloba receitas menos despesas sem considerar gastos com dívidas anteriores e correções das mesmas.

Assim, ao se atribuir parte do problema da economia brasileira aos gastos acima das receitas, tratou-se, por um lado de realizar uma elevação da carga tributária, e por outro, de tentar limitar gastos públicos.

Mesmo antes das políticas neoliberais no Brasil e na vigência de políticas mais participativas, os autores têm dificuldade em caracterizar as políticas sociais e de Estado de Bem-Estar Social no Brasil, mas reconhecem que se apresentam, na maioria das vezes, de forma fragmentada e sem política clara de financiamento e beneficiários<sup>6</sup>.

A política neoliberal inicia-se no Brasil com o governo Collor e pode ser dividida em três grandes momentos: implantação das primeiras ações no governo Collor, fase de ampliação e consolidação no primeiro governo Fernando Henrique e fase de aperfeiçoamento e ajuste no segundo governo Fernando Henrique e primeiro governo Lula<sup>7</sup>.

No que se refere à elevação da carga tributária, vale observar que se em 1960 a mesma representava 17,41% do PIB, em 1970 era de 25,98%, em 1980 de 24,52% e nos anos 2000 ultrapassou os 30% do PIB<sup>8</sup>.

Na limitação dos gastos tributários, a Lei de responsabilidade fiscal, Lei Complementar n. 101, aprovada em 4 de maio de 2000, estabelecendo regras para os gastos públicos, foi um importante elemento.

Foi nos anos 90 que a idéia da redução do Estado ganhou corpo, neste sentido, na apresentação do Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995 o então presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>9</sup> apresenta:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.

<sup>6</sup> ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP. Disponível em: < <http://www.iea.usp.br/iea/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2011.

<sup>7</sup> FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006. disponible em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>> Acesso em 12 de abril de 2011.

<sup>8</sup> Dados oficiais da economia brasileira.

<sup>9</sup> BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)> . Acesso em: 5 de abril de 2011.

É neste mesmo contexto que Bresser-Pereira<sup>10</sup> defende o Público não-estatal, isto é, a existência de organizações que são públicas em função de serem voltadas aos interesses gerais, mas que são não-estatais por que não utilizam servidores públicos e não fazem parte do aparato do Estado.

Desta forma, o Brasil viveu nos anos 90 um movimento de redução do papel do Estado, seja na condução da economia, seja na efetivação de políticas públicas.

### **3 DIREITOS SOCIAIS – EVOLUÇÃO NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIRO**

Os direitos sociais são fruto de aspirações da classe operária em um cenário marcado por abusos nas relações construídas sobre as duas pilstras que sustentavam a ordem jurídica de então: a propriedade privada e autonomia da vontade.

Consta que o primeiro documento histórico, com maior significação no campo dos direitos sociais, foi a Constituição Francesa de 1848, a qual veiculou um rol bastante amplo de direitos sociais.

Já com a Constituição de Weimar, houve o reconhecimento dos direitos sociais, com muita grande ênfase ao direito à educação, prescrevendo que o direito ao ensino básico por meio de escolas públicas seria pertinente a todos, bem como determinava que as escolas privadas só poderiam funcionar mediante autorização do Estado.

A ordem jurídica brasileira, muito embora tenha sido influenciada pelos movimentos internacionais, sempre estabeleceu um forte reconhecimento aos direitos sociais.

Na Constituição brasileira de 1824 (primeiro texto constitucional brasileiro), outorgada pelo então imperador, embora não houvesse dedicado espaço claro aos direitos sociais, não adotando adequadamente a expressão “direitos sociais”, apresentou uma grande abertura nesse sentido por meio de outros tantos dispositivos que previam os direitos sociais, mas sob outras nomenclaturas.

Posteriormente a Constituição de 1891, se limitou a trazer disposições relacionadas à organização do Estado e ao reconhecimento de direitos inerentes à liberdade, de modo que não avançou na questão social (cuja abertura já havia sido fixada pela Constituição do Império).

Com o advento do texto constitucional de 1934, o qual foi fruto de um grande esforço constituinte e vigorou por cerca de três anos, tendo sua revogação determinada

---

<sup>10</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O Público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

pela superveniência da Constituição de 1937, também não foi possível notar grandes avanços quanto à questão social.

A Constituição de 1937, que surgiu em um ambiente de autoritarismo excessivo, tanto na ordem política, como jurídica, também não obteve êxito nos avanços quanto aos direitos sociais, ao revés, vez que retrocedeu bastante em relação aos direitos sociais.

Com a Constituição de 1946 fixou-se um repúdio ao espírito autoritário que vigorava até aquele momento, inclusive durante a vigência do texto constitucional de 1937. O pacto federativo ganhou maior destaque, prestigiando-se a autonomia dos Estados e dos Municípios; o Poder Legislativo e o Poder Judiciário também mereceram atenção passando a ter maiores prerrogativas.

Em relação aos direitos sociais o texto constitucional de 1946 conseguiu avançar, mesmo que timidamente, inclusive na noção de Estado Social, sendo louváveis seus avanços em relação aos seguintes direitos: direitos trabalhistas (ex. previsão de participação dos trabalhadores nos lucros das empresas - art. 157, IV; reconhecimento do direito de greve - art. 158), na educação (art. 168), aposentadoria facultativa do servidor com 35 anos de serviço (art. 191, § 1º), dentre outros.

A Constituição de 1967 por meio do ato institucional n.º 4 trouxe a previsão dos direitos fundamentais, que passaram a ter previsão Constitucional na ordem jurídica nacional (direitos individuais - art.150 e os direitos sociais - art.158).

No texto constitucional de 1988, os direitos sociais mereceram destaque, sendo consagrados pontualmente, com fundamento no artigo 6º, que assim dispõe:

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.

Se os direitos sociais aparecem com maior destaque, faz-se de forma relevante a discussão do conceito dos mesmos, conforme item a seguir.

### **3.1 Uma Tentativa em Conceituar Direitos Sociais**

Conceituar os direitos sociais na sociedade moderna não é uma tarefa fácil, vez que demanda certa atenção em relação a aspectos econômicos, sociais e culturais, de modo que tal conceituação tem atormentado bastante a doutrina específica.

Para os fins almejados nesse estudo evitaremos maiores celeumas e discussões doutrinárias, de modo que estaremos nos filiando ao conceito trazido por Andreas Krell, o qual assim preceitua os direitos sociais:

São os Direitos fundamentais do homem-social dentro de um modelo de Estado que tende cada vez mais a ser social, dando prevalência aos direitos coletivos antes que aos individuais. O Estado, mediante leis parlamentares, atos administrativos e a criação real de instalações de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas "políticas públicas" (de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.<sup>11</sup>

Observa-se então, que autor trata o tema por abordagem mais sintética, que doutra banda consegue conceituá-lo em toda sua amplitude, qual seja, atender aos anseios da coletividade, fixando parâmetros para a implementação de políticas públicas inerentes aos direitos sociais.

## 2.2 Direitos Sociais no Brasil nos Anos 2000

Nos anos 2000, principalmente no 2º mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, instaura-se um novo debate sobre políticas públicas na sociedade e literatura brasileira.

Para parte dos autores, as políticas sociais no Brasil estariam restritas aos mais pobres entre os pobres<sup>12</sup>, não obstante esta discussão, o período que compreende este 2º mandato do Ex-presidente Lula tem como característica uma maior atenção quanto às políticas públicas.

Se no cenário interno tal fato encontra respaldo nas desigualdades sociais/regionais e na necessidade de efetivação do inciso III do artigo 3º da Constituição Federal do Brasil de 1988, externamente, a crise econômica mundial de 2008 fez com que houvesse justificativa econômica para retomada de políticas keynesianas.

Neste contexto Bonavides<sup>13</sup> discute a possibilidade de que a crise possa levar a geração de um *Estado Máximo*, com ampliação da participação do mesmo.

Justifica-se assim a volta de políticas fiscais expansivas, isto é, que pretendem estimular a demanda agregada e a produção. No Brasil, não se pode falar em política expansiva plena em função da elevadíssima carga tributária, mas é possível analisar que houve um maior comprometimento com os gastos públicos sociais, o qual

---

<sup>11</sup> KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabris Editor, Porto Alegre, 2002, p. 19-20

<sup>12</sup> Importante lembrar a classificação feita por ESPING-ANDERSEN (1991), classificando o Welfare State em Liberal, corporativista e social democrata, sendo o primeiro a forma mais precária do Estado de Bem-Estar Social.

<sup>13</sup> BONAVIDES, P. Do estado neoliberal ao estado neo-social. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, DF, n. 287, dez. 2008.

não gerou déficit público em um primeiro momento em função do período anterior de aumento do orçamento federal.

Desta forma, para análise da evolução dos direitos sociais pós-Constituição de 1988 este estudo privilegiou a discussão sobre o direito à alimentação, previsto explicitamente no artigo 6º da Constituição Federal, que poderá ainda ser extraído de alguns outros dispositivos constitucionais, a exemplo do direito à saúde (artigo 196).

Assim, analisa-se na sequência a definição de mínimo vital e o do direito à alimentação, procurando estabelecer reflexões pertinentes, seja no âmbito jurídico ou econômico, seja por meio de uma mudança no papel do Estado ou pela necessidade de equilíbrio fiscal defendida nas atuais políticas econômicas.

#### **4 O MÍNIMO VITAL<sup>14</sup> E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Deve-se compreender o mínimo vital, como o dever do Estado, de garantir a todos um *standard social mínimo incondicional*. A teoria do mínimo vital impõe a preservação material do ser humano, assegurando-lhe condições mínimas para a preservação da vida e para a integração na sociedade, como uma questão prejudicial às políticas públicas a serem desenvolvidas pela governança estatal.<sup>15</sup>

Busca-se a garantia da dignidade da pessoa humana. Ainda, o chamado conteúdo mínimo demonstra que cada um dos direitos tem um núcleo mínimo irremissível, associado à sua própria razão de ser. Já o mínimo vital opera com vetores quantitativos, ou seja, aponta quais as necessidades mínimas de um ser humano, só por sê-lo e exatamente deve possuir para preservar sua dignidade. Possibilidade de se escalonar o mínimo vital como algo internacional – solidariedade internacional.<sup>16</sup>

Com essas considerações já é possível compreender o reconhecimento do direito à alimentação como pertencente ao mínimo vital de cada indivíduo ou grupo de pessoas, afinal, a alimentação deve estar presente na vida dessas pessoas para que somente assim tenham vida. De outro lado, não basta apenas assegurar a alimentação ao indivíduo, sob pena de estar-se prestigiando tão somente a sobrevivência da pessoa humana, de modo que a alimentação deve ser adequada, rica em nutrientes e vitaminas, efetivando, portanto o direito fundamental à alimentação adequada.

Forçoso concluir então, que há um rol de direitos fundamentais mínimos a serem efetivados a qualquer preço pelo Estado (a exemplo do direito à alimentação), e em havendo escassez financeira, que esse seja compelido a remanejar recursos de

---

<sup>14</sup> A escolha pela expressão "mínimo vital" está de acordo com aquela apresentada por Vidal Serrano Nunes Júnior em sua obra *A cidadania social na Constituição de 1988* In: SERRANO JUNIOR, Vidal. **A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positividade e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

<sup>15</sup> SERRANO JUNIOR, 2009. p. 70

<sup>16</sup> SERRANO JUNIOR, 2009. p. 71-73.

modo a não afetar o núcleo central dos direitos fundamentais, sob pena de inferir diretamente no mínimo vital do indivíduo ou mesmo da sociedade.

Frise-se que nesse estudo os autores reconhecem as limitações orçamentárias do Estado, e que não se aventuram no mundo da fantasia, mas que doutra banda reconhecessem também a impossibilidade violar-se o mínimo vital de direitos sociais.

Nesta esteira, tem-se que a limitação orçamentária pode até levar à mitigação dos direitos sociais, desde que tais limitações, sejam devidamente justificáveis; porém mitigar a efetivação dos direitos sociais, não significa mitigar aquele *standard social mínimo incondicional* denominado *mínimo vital* desses direitos fundamentais sociais.

Neste sentido Canotilho:

Para atenuar esta desoladora conclusão adianta-se, por vezes, que a única vinculação razoável e possível do Estado em sede de direitos sociais se reconduz à **garantia do mínimo social**. Segundo alguns autores, porém, esta garantia do mínimo social resulta já do dever indeclinável dos poderes públicos de garantir a dignidade da pessoa humana e não qualquer densificação jurídico-constitucional (grifo nosso).<sup>17</sup>

Tem-se então que em regra, os direitos fundamentais devem ser efetivados, sendo de responsabilidade dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, os quais devem envidar esforços para tal efetivação, com respeito às reservas econômicas e orçamentárias; ao judiciário, quando provocado incumbe o dever atuar com bastante responsabilidade sempre em busca da efetivação do mínimo vital dos direitos fundamentais sociais.

Ainda oportuno o posicionamento de Canotilho:

A realização dos direitos fundamentais é, neste sentido, um importante *problema de competência constitucional*: ao legislador compete, dentro das reservas orçamentais, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do país, garantir as <<prestações>> integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais.<sup>18</sup>

Avançando no estudo, é momento da análise reflexiva acerca do direito à alimentação no cenário jurídico brasileiro.

#### 4.1 O Direito à Alimentação

---

<sup>17</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 481.

<sup>18</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 369.

A importância da boa alimentação para o indivíduo e para a sociedade como um todo está no fato de que da alimentação depende a boa saúde o que, por sua vez, influencia as pessoas no trabalho, nos estudos, no lazer, na autoestima, na longevidade, entre outras coisas. A pessoa mal nutrida se torna fraca, irritada, desanimada. Portanto, a nutrição adequada é fundamental para a sobrevivência, o crescimento físico, o desenvolvimento mental, o desempenho, a produtividade, a saúde e o bem-estar.

Nas palavras de HIPÓCRATES (460-377 a.C.), *“se pudermos dar a cada indivíduo a quantidade exata de nutrientes e de exercício, que não seja insuficiente e nem excessiva, teremos encontrado o caminho mais seguro para a saúde”*. Nesse sentido, o alimento é o material que o organismo recebe para satisfazer suas necessidades de manutenção, crescimento, trabalho e restauração dos tecidos. Não existe um alimento que, sozinho, forneça todos os nutrientes que o organismo precisa, portanto, é necessária uma alimentação variada.

A fome é um dos problemas sociais mais graves que assolam o mundo e especialmente os países de modernidade tardia, como é o caso do Brasil. Trata-se de uma das mais recorrentes e perniciosas violações ao direito fundamental à vida digna, corolário constitucional de todos os Estados Democráticos e Sociais de Direito.

Nos dizeres de Jean Deix e Amarthia Sen, temos que a fome é um fenômeno

(...) socialmente intolerável, moralmente constrangedor e, politicamente inaceitável nos tempos atuais é o enorme desenvolvimento da capacidade produtiva da agricultura moderna, que garantiria, do ponto de vista da disponibilidade física de alimentos, a suficiência alimentar de toda a humanidade.<sup>19</sup>

A Constituição vigente consagrou à proteção a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, estabelecendo com isso o que tal proteção deveria estar sob a responsabilidade de todos, e essencialmente do Estado.

O direito a alimentação passou a ser previsto de maneira expressa no Artigo 6º (Dos Direitos Sociais), por meio da Emenda Constitucional de nº 64<sup>20</sup>, de 04 de fevereiro de 2010, que introduziu alimentação como direito social, e a partir de então passou a fazer parte do texto constitucional de maneira expressa.

---

<sup>19</sup> DRÈZE, J.; SEN, Amarthia. Hunger and public action. New York: Oxford University Press. p. 4.

<sup>20</sup> 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Também é importante destacar que no artigo 7º, inciso IV, prevê-se que o salário mínimo atenda as necessidades vitais básicas dos trabalhadores, entre elas a alimentação.

Desse modo, o Estado tem um vasto campo em que deve atuar para a concretização do direito a alimentação adequada. Seja realizando campanhas de conscientização e instrução, seja fiscalizando o cumprimento das normas, aqui se destacando entre outras as de direito do consumidor, bem como, se necessário, no fornecimento de alimentos especiais, o que importa é que o Estado não pode ser omissos nesses casos, devendo envidar esforços para facilitar o acesso das pessoas à alimentação necessária e da forma adequada, com o fim precípua de garantir a elas uma existência digna.

Não se encontra registros históricos de que em algum momento (na história) todos os seres humanos tenham se alimentado de maneira satisfatória e estável.<sup>21</sup>

O direito à alimentação adequada, além de previsto explicitamente no art. 6º da Constituição de 1988, ainda pode ser claramente extraído da tutela constitucional de outros bens, como a vida, a dignidade da pessoa humana, a saúde e o dever de inclusão das minorias.

Conclui-se, portanto, que em decorrência dos princípios fundamentais apontados na Constituição de 1988, especialmente o da dignidade de pessoa humana, o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 1º e art. 3º), dos direitos constitucionais fundamentais, com destaque para o direito à vida e o direito à saúde, conjugados às legislações infraconstitucionais integradoras e os tratados e convenções internacionais, pode-se afirmar que o direito à alimentação adequada constitui-se direito básico de todos e o Estado tem o dever de diagnosticar, prescrever e fornecer o que for necessário a fim de garantir o pleno desenvolvimento.

Ao se constatar pela PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE<sup>22</sup> que em 2007 23,5% das famílias brasileiras apresentavam-se com renda per capita inferior a meio salário mínimo, somando-se a própria ineficiência do salário mínimo em garantir aquilo que seria seu objetivo, é fácil concluir que o direito à alimentação não está sendo garantido a todos.

A discussão que se apresenta é se estaria havendo uma hierarquização privilegiando-se primeiro o equilíbrio fiscal para depois pensar-se nas políticas sociais, entre elas de alimentação.

---

<sup>21</sup> TOBELEM, Alain. **Josué de Castro e a descoberta da fome**. Rio de Janeiro: Leitura, 1974. p. 42-43.

<sup>22</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

## 4.2 O Equilíbrio Orçamentário

Conforme apresentado no item 1 deste artigo, nos anos 90 do século XX havia um posicionamento pela redução do papel do Estado na economia, resultado de um prolongado período de inflação e déficit público.

Dentre os conceitos de resultado fiscal passou a se defender a existência de superávit primário, isto é, o governo deve arrecadar mais que gasta, tendo resultado positivo.

Os dados da Tabela 1 demonstram o crescimento do Déficit Público<sup>23</sup>:

Tabela 1: Dívida Líquida do Setor Público Brasileiro – em % do PIB

Ano	Governo Federal	Estados e Municípios	Total
1994	13%	10%	23%
1995	13%	11%	24%
1996	16%	12%	28%
1997	19%	13%	32%
1998	25%	14%	39%
1999	31%	16%	47%
2000	32%	18%	50%

Fonte: BACEN

Discutia-se que um dos elementos que impediam a queda da inflação era a manutenção do déficit e necessidade constante de financiamento pelo setor público, o que levava a alta de juros e novo estímulo à inflação.

Neste cenário a preocupação com o equilíbrio orçamentário apresenta-se com maior intensidade, assim, cabe aqui questionar qual deve ser a preocupação maior: o equilíbrio orçamentário ou a garantia do direito à alimentação.

Não se trata neste trabalho de defender a manutenção de déficits públicos, muito menos da falsa argumentação que as políticas Keynesianas e de Estado de Bem-Estar Social não tinham preocupação com o resultado fiscal de um país.

Mas entende-se que os dois elementos não são incompatíveis, e que muitas vezes, o equilíbrio orçamentário, tem sido utilizado como elemento para corte ou na realização de determinadas políticas públicas.

<sup>23</sup> NASCIMENTO, E. R., DEBUS, I. Lei Complementar 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2011.

#### 4.3 Políticas Públicas e Investimento Governamental em Alimentação: Um Breve Panorama

Já nos anos 70 do século XX a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN representou a preocupação do poder público com a alimentação da população em situação de insuficiência alimentar, também nesta década ocorreu à criação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, na década de 80 alguns programas se fizeram presentes também neste sentido.

Em 1990 criou-se o SISVAN- Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional com objetivo de diagnosticar problemas na área e em 1994 o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, mas pode argumentar-se que nos anos 90 as políticas sociais neste segmento não se apresentaram de forma isolada, mas sim vinculadas com programas sociais de forma geral.

Já no governo Lula, em cálculo realizado pela equipe governamental, estabeleceu que 44 milhões de pessoas apresentavam-se em situação de insegurança alimentar no ano de 2001<sup>24</sup>.

Tal estudo embasou as medidas do Programa Fome Zero que pretendia resolver tal deficiência na sociedade brasileira, com algumas políticas denominadas estruturais e outras específicas. Compreendia-se que a fome no Brasil era resultado da concentração de renda, desemprego e subemprego; valor dos alimentos comparativamente ao baixo salário dos trabalhadores e exclusão do mercado da parcela mais pobre da população<sup>25</sup>.

Entre as estratégias pretendidas estava a própria melhoria da renda e distribuição desta, além de medidas específicas como cestas básicas emergenciais e merenda escolar, a criação do Programa Cartão Alimentação – PCA<sup>26</sup> que destinaria R\$ 50,00 mensais para famílias com renda per capita menor que meio salário mínimo.

O programa contaria com doações da sociedade para sua efetividade. Entretanto verificaram-se problemas no cadastro bem como na formação e distribuição dos recursos, fazendo com que o programa não tivesse uma vida longa.

Pode-se avaliar que o programa manteve as características neoliberais, fragmentando as políticas para os mais pobres entre os pobres, lembrando a classificação apresentada no primeiro item deste estudo feita por Esping-Andersen,

---

<sup>24</sup> PESSANHA, L. D. R. **Políticas Públicas para a garantia do Direito ao Alimento**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002. Textos para discussão n. 5. Disponível em: < [http://www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/texto\\_5.pdf](http://www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/texto_5.pdf)>. Acesso em 25 de abril de 2011.

<sup>25</sup> BRASIL. **Fome Zero: o Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome**. Disponível em: < [www.fomezero.gov.br/download/Seguranca\\_Alimentar.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/Seguranca_Alimentar.pdf)>. Acesso em 26 de abril de 2011.

<sup>26</sup> BRASIL. **Fome Zero: o Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome**. Disponível em: < [www.fomezero.gov.br/download/Seguranca\\_Alimentar.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/Seguranca_Alimentar.pdf)>. Acesso em 26 de abril de 2011.

classificando o Welfare State em Liberal, corporativista e social democrata, sendo a referida política próxima da forma liberal.

Após este programa o Brasil teve ações para redistribuição de renda e outras políticas fundamentais para a garantia ao direito à alimentação, uma vez, que por tratar-se de necessidade básica, a demanda por alimentos apresenta-se com elevada elasticidade-renda<sup>27</sup>, mas não políticas específicas para a questão alimentar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetivou analisar o direito social à alimentação e a existência de políticas que garantam sua efetividade. Para isto, apresentou-se uma retrospectiva da discussão entre neoliberalismo e intervencionismo na economia, o que em determinado momento histórico justificou a ausência do Estado também de questões sociais em nome do equilíbrio fiscal e combate à inflação no Brasil.

Na seqüência, objetivou-se apresentar os ganhos que a Constituição Federal de 1988 apresentou em seu texto ao tratar de direitos sociais, bem como de Emendas Constitucionais que têm agregado novos direitos.

Procurou-se contrapor a discussão entre equilíbrio orçamentário e mínimo vital, apesar deste trabalho reconhecer a importância do equilíbrio orçamentário, importante se faz lembrar que o direito à alimentação deve ser garantido como um direito constitucional, bem como a necessidade do salário mínimo permitir uma alimentação digna e adequada para a família brasileira, fato este que não vem ocorrendo.

Assim, compreende-se que apesar do avanço da legislação é necessário que haja um avanço na efetividade das políticas públicas para garantia dos direitos sociais, entre eles o direito à alimentação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BONAVIDES, P. Do estado neoliberal ao estado neo-social. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, n. 287, dez. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional número 64, de 2010. Brasília:DF, 2010.

---

<sup>27</sup> O conceito de produto de alta elasticidade-renda da demanda implica que em função de um aumento na renda o aumento na demanda por alimentos é mais que proporcional.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)> . Acesso em: 5 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Fome Zero**: o Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br/download/Seguranca\\_Alimentar.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/Seguranca_Alimentar.pdf)>. Acesso em 26 de abril de 2011.

BONAVIDES, P. Do estado neoliberal ao estado neo-social. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, n. 287, dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O Público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DRÈZE, J.; SEN, Amarthia. *Hunger and public action*. New York: Oxford University Press. p. 4.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, 1991, n.24, p. 85-116. .

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006. disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>> Acesso em 12 de abril de 2011.

FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social**: padrões e crises. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabris Editor. Porto Alegre, 2002.

NASCIMENTO, E. R., DEBUS, I. **Lei Complementar 101/2000**: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em 28 de abril de 2011.

PESSANHA, L. D. R. Políticas Públicas para a garantia do Direito ao Alimento. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002. Textos para discussão n. 5. Disponível em: <[http://www.bvsde.ops-oms.org/textcom/nutricion/texto\\_5.pdf](http://www.bvsde.ops-oms.org/textcom/nutricion/texto_5.pdf)>. Acesso em 25 de abril de 2011.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. 2ª tirag. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRANO JUNIOR, Vidal. **A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positividade e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Tutela coletiva do direito à saúde**. Franca: Lemos e Cruz, 2010.

\_\_\_\_\_; ATIQUE, Henry (Org.). **Ensaio sobre direitos fundamentais e inclusão social**. Birigui: Boreal, 2010.

\_\_\_\_\_; ANSELMO, José Roberto (Org.). **Estudos sobre direitos fundamentais e inclusão social: da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea**. Birigui: Boreal, 2010.

\_\_\_\_\_; GOTTEMS, Claudinei J. (Org.) **Direitos fundamentais: da normatização à efetividade nos 20 anos de Constituição brasileira**. Birigui: Boreal, 2008.

TOBELEM, Alain. **Josué de Castro e a descoberta da fome**. Rio de Janeiro: Leitura, 1974.

**Recebido em 20/05/2011**

**Parecer em 11/10/2011**

**Aceito em 20/10/2011**