

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUC/RS

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO:

O ESTADO E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Mestranda: Sônia Maria Alves da Costa

Professor Orientador: Doutor Luís Fernando Barzotto

Porto Alegre-RS, outubro de 2005

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| RESUMO | 09 |
| ABSTRACT | 10 |
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| CAPÍTULO 1 TEORIA DAS NECESSIDADES: FUNDAMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO | 18 |
| 1.1 Considerações iniciais | 18 |
| 1.2 A teoria das necessidades e o desenvolvimento social | 23 |
| 1.3 A relação entre necessidades e o Direito Humano à Alimentação | 35 |
| 1.4 A necessidade como fundamento do Direito Humano à Alimentação | 49 |
| CAPÍTULO 2 ESTRUTURA CONCEITUAL E ASPECTOS ANTROPOLÓGICOS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO | 56 |
| 2.1 Considerações iniciais | 56 |
| 2.2 A interface entre direito e segurança alimentar | 57 |
| 2.3 O mínimo existencial enquanto política pública de segurança alimentar e nutricional | 64 |
| 2.4 Particularismo cultural e Direito Humano à Alimentação | 75 |

CAPÍTULO 3 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

| | |
|---|------------|
| | 84 |
| 3.1 Considerações iniciais | 84 |
| 3.2 O papel das organizações na efetivação do Direito Humano à Alimentação | 85 |
| 3.3 A efetivação do Direito Humano à Alimentação: o papel do Estado e da sociedade na garantia dos direitos sociais | 95 |
| 3.4 Brasil: a realização do Direito Humano à Alimentação quanto a sua exigibilidade e efetividade | 104 |
| 3.5 O Direito Humano à Alimentação no contexto da América Latina | 111 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 120 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS | 128 |

O PÃO DE CADA DIA

Que o pão encontre na boca
o abraço de uma canção
inventada no trabalho.
Não a fome fatigada
de um suor que corre em vão

Que o pão do dia não chegue
sabendo o resto de luta
e a troféu de humilhação.
Que o pão seja como flor
festivamente colhida
por quem deu ajuda ao chão.

Mais do que a flor, seja o fruto
nascendo límpido e simples,
sempre ao alcance da mão.
Da minha e da tua mão.

Thiago de Mello

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade aprofundar conhecimento sobre o Direito Humano à Alimentação como direito fundamental. Para tanto, foi realizada uma análise histórica dos instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, a partir do contexto brasileiro e breve incursão na situação da América Latina. Sua fundamentação se deu a partir da teoria das necessidades e de sua relação com o direito à alimentação, de seu fundamento e de seu desenvolvimento social, de políticas governamentais e do papel do Estado e da sociedade quanto às obrigações e à efetivação desse direito. Com isso, pretendeu-se desenvolver e compreender a estrutura conceitual, os aspectos culturais, antropológicos e sociais do direito à alimentação no mundo contemporâneo, como reconhecimento de um direito social. A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise dos conceitos existentes, avaliando os instrumentos nacionais e internacionais, normas e princípios constitucionais, além da legislação e das medidas infra-constitucionais e seus reflexos quanto à constatação e à efetivação desse direito. A investigação demonstrou que esse tema ainda é pouco estudado no Brasil e a sua incorporação, com caráter essencial e determinante, necessita de um longo percurso para a sua implementação em face da obrigação, do respeito, da proteção e garantia, extensiva a todos e com vistas a realização da dignidade da pessoa humana necessitando, portanto, do esforço conjunto e solidário por parte dos órgãos governamentais, das empresas, das organizações e da sociedade civil quanto à implementação de medidas eficazes para seu alcance, com vistas a construção de uma sociedade mais justa, solidária e democrática em nosso país, livre do flagelo da fome e da pobreza.

Palavras-chave:

Direito Humano à Alimentação – Políticas sociais – Organizações sociais

ABSTRACT

The main object of this research is to enlarge the perspective related to the Right that All Human Beings Have to Nourishment. Thus, this study was carried out in order to analyze all the history of the national and the international human's rights instruments, considering the Brazilian and also the Latin American context. We focused on the theory of necessity as well as the relation between the right to nourishment, its social basis, social development, governmental policies and also the role of the State and the society related to the obligations and the acts to make them effective. We tried to develop and understand its conceptual structure, cultural, anthropological, and social aspects that all human beings have to nourishment in the world nowadays – it is considered a social right. This research was developed through the analyzes of the established concepts and the evaluation of the national and international instruments, rules, constitutional principles and all the legislation and infra-constitutional measures and their consequences related to way we view the mentioned right and their effectiveness. We concluded that the topic has not been deeply studied in Brazil, and its incorporation, that is essential, needs a long path to be implemented, considering obligation, respect, protection and guaranty. All those aspects are concerned to all the society and government and its main objective is to promote human being's dignity. So, everything that is possible should be done – the government, companies, industries and the society - in order to establish and accomplish efficient measures to build up a society characterized by solidarity as well as democracy in our country that should be free from poverty and hunger.

Key words: Human Being's Right to Nourishment, Social Measures, Social Organizations

INTRODUÇÃO

O Direito Humano à Alimentação é um direito fundamental, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹, reafirmado e detalhado no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966),² do qual o Brasil é signatário e foi incorporado à legislação nacional em 1992.

A Constituição Federal Brasileira, no art. 1º, entre os princípios fundamentais, estabelece, no inciso III, “a dignidade da pessoa humana”. Prossegue no art. 3º, III, entre outros objetivos fundamentais, o de formalmente “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Em seguida, no art. 4º, determina, no inciso II, “a prevalência dos direitos humanos”.³

1 Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm, acesso em, em 31.08.2003.

2 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/principal.html>, acesso em 29.12.2004.

3 BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 6.

Neste trabalho, o problema foi formulado no sentido de questionar se o Direito Humano à Alimentação configura um direito humano social, cujas variáveis envolvem os termos que vêm a seguir: características, conceitos, procedimentos e valores, sua relação com a segurança, cultura alimentar e nutricional, teoria das necessidades, desenvolvimento, dignidade da pessoa humana, desenvolvimento social e o papel do Estado e da sociedade quanto à efetividade deste direito.

Portanto, a hipótese para a fundamentação do Direito Humano à Alimentação envolve a sistematização de conhecimentos acerca desse tema, constante nos diversos instrumentos internacionais; das teorias existentes; do estudo da importância da teoria das necessidades em direção ao reconhecimento do direito e da sua vinculação com a alimentação; da segurança alimentar e nutricional, além do estabelecimento da relação da fome como um fenômeno social.

Entendemos que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, estão assegurados pela lei máxima do nosso país, na medida em que a erradicação da pobreza implica no enfrentamento de todos estes, ora mencionados, bem como a aplicação dos instrumentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. Consideramos que o Direito Humano à Alimentação, dada a sua importância crucial para a sobrevivência, poderá estar inserido entre o mais fundamental dos direitos sociais, respondendo assim à pergunta objeto deste trabalho.

Contudo, podemos afirmar que, em termos de efetivação, o cenário brasileiro mostra que os princípios fundamentais, já referidos na Constituição Federal, não parecem estar assegurados na prática e questionamos as medidas políticas e governamentais

adotadas e sua eficácia para a concretização dos direitos humanos e a prevalência da dignidade das pessoas.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão da Organização das Nações Unidas – ONU, criado para monitorar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais – PIDESC, aprovou, em 1999, o Comentário Geral nº12⁴ que, com base no dispositivo, acima citado, detalha o conceito do Direito Humano à Alimentação e apresenta propostas concretas de implementação para a realização deste direito no âmbito nacional e internacional.

Na definição do conteúdo do Direito Humano à Alimentação, o Comitê destaca duas dimensões indivisíveis deste direito, ou seja, o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada.

Quanto à questão do direito de estar livre da fome, o Comentário Geral nº 12 estabelece obrigações imediatas aos poderes públicos que incorporaram o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, considerando que os Estados têm a obrigação precípua de implementar ações necessárias para mitigar e erradicar a fome, como estipulado no parágrafo 2º do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não.

4 VALENTE, José Fernandes. **Tradução do Comentário Geral n. 12 da ONU**. Disponível em: <agora@agora.org.br> Acesso em: 10 out. 2002.

Por outro lado, este mencionado Comentário Geral nº 12 institui que o direito à alimentação adequada deverá ser realizado de maneira progressiva, através da aplicação das ações mais adequadas e diligentes para esse fim.

Ainda, de acordo com Comentário Geral nº 12, o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. Neste sentido, o direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. Dessa forma, se faz necessária a análise de outros aspectos, incluindo o antropológico e o cultural que envolve o tema.

Em face destas constatações, a pesquisa foi efetuada dividindo-se em três capítulos, iniciando-se com a abordagem da teoria das necessidades, cujo objetivo é o estudo da necessidade ao direito, buscando a fundamentação na realização do Direito Humano à Alimentação.

O segundo capítulo foi direcionado para a estrutura conceitual e os aspectos antropológicos do Direito Humano à Alimentação, onde analisamos o direito e a segurança alimentar e nutricional, assim como o particularismo cultural.

No terceiro capítulo, a abordagem é direcionada ao Direito Humano à Alimentação quanto ao papel da sociedade e do Estado, incluindo-se um breve contexto a respeito da realização deste direito na América Latina e buscando analisar se o Estado

brasileiro incorpora, em suas políticas públicas governamentais, as normas vigentes no país em relação a este setor, especialmente no que se refere à dignidade da pessoa humana.

Por entender que o Direito Humano à Alimentação converte-se em conhecimento fundamental para que o Estado brasileiro assegure o respeito, a garantia e a realização plena deste direito, nos termos preconizados pela Constituição brasileira de 1988 e pelos instrumentos internacionais, ratificados pelo Brasil, na promoção da dignidade da pessoa humana, a pesquisa foi elaborada a partir do estudo da importância da teoria das necessidades. Ela visa a análise da eficácia das normas que dispõem sobre o direito à alimentação e à segurança alimentar, com base nos conceitos existentes, no âmbito teórico, sistematizando o seu conteúdo, a partir de estudos existentes.

Neste estudo sobre o Direito Humano à Alimentação, a pesquisa realizada foi somente bibliográfica, com a análise sobre a fome e a sua relação com a pobreza e a estratégia de desenvolvimento e dos mecanismos de concretização do princípio da dignidade humana, a partir da teoria de base de Amartya Sen. Suas idéias contribuíram para a discussão e a fundamentação relativas ao desenvolvimento econômico e social nos diferentes aspectos que conduzem à realização integral do ser humano no que tange à dignidade e liberdade.

Outros diversos autores serviram de suporte para a reflexão desta pesquisa, entre os quais, destacamos, apenas a título de exemplo, Agnes Heller, Boaventura de Sousa Santos, Fábio Konder Comparato, Flávia Piovesan, Flávio Luiz Schieck Valente, Friedrich Muller, Hannah Arendt, Ingo Wolfgang Sarlet, Josué de Castro, Luís Fernando

Barzotto, María José Añón Roig, Maria Paula Dallari Bucci, Oscar Vilhena e A. Scott DuPree, Ricardo Timm de Souza, além de outros nomes igualmente importantes. Além disso, destacamos a significativa contribuição de entidades e de organizações que trabalham diretamente com o tema, como a Rede de Informação e Ação para o Direito a se Alimentar – FIAN.

Outras áreas e autores permitiram o ingresso necessários para a realização deste estudo quanto ao aspecto transdisciplinar, relacionado ao tema, na abordagem conceitual e analítica do Direito Humano à Alimentação, na segurança alimentar e nutricional, nos princípios constitucionais, éticos, filosóficos, sociais e políticos, sobre a fome e seus aspectos antropológicos, históricos, políticos e culturais, na teoria das necessidades e da justiça, na interpretação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, na efetividade e na eficácia das normas e na sua aplicação no Brasil. O tema está igualmente relacionado ao desenvolvimento e às alternativas econômicas ante o processo de globalização.

No capítulo 1, foi realizada a abordagem da importância da teoria das necessidades, relacionado-a ao direito alimentar e nutricional do ser humano, tanto para a saúde e qualidade de vida quanto para a construção de sua identidade social, no aspecto da dignidade da pessoa humana, com o intuito de analisar a relevância da necessidade como fundamento do Direito Humano à Alimentação, enfatizando-se a exigência do reconhecimento jurídico. Abrangem também outros aspectos como, por exemplo, os nutricionais, os históricos, os políticos, os culturais e os sociais, os quais estão inseridos no tema estudado.

No Capítulo 2, foram evidenciados os aspectos conceituais e antropológicos do Direito Humano à Alimentação, no âmbito jurídico relacionando-os ao direito e à segurança alimentar e nutricional. Foi feita a análise das políticas públicas no que pertine as obrigações do Estado, quanto à implementação destas medidas, direcionadas a este setor, assim como dos reflexos do denominado mínimo existencial, na aplicação das políticas governamentais. Por fim, procedeu-se a análise do particularismo cultural e do direito à alimentação.

No capítulo 3, o foco está direcionado ao Direito Humano à Alimentação, tendo por base as normas e os instrumentos nacionais e internacionais, os quais são determinantes para o reconhecimento do direito à alimentação e para a interface com as políticas públicas implementadas. A partir da construção teórica, ressaltamos o papel Estado, das organizações, dos setores privados e da sociedade, quanto à exigibilidade e à efetividade. Abordamos, igualmente, o contexto deste direito na América Latina, a partir da realização dos direitos humanos, voltada para a realização do direito à alimentação, no sentido de estabelecer a conexão entre o direito e a realidade social assim como com o exercício dos vários setores frente à responsabilidade social e à implementação das medidas necessárias para alterar o quadro de violação dos direitos humanos fundamentais.

Com este estudo, através da teoria e da análise diante da realidade brasileira, pretende-se contribuir para a realização do Direito Humano à Alimentação no Brasil, como o reconhecimento de um direito social, fundamental, inalienável e imprescindível à vida.

Quando se fala em direitos humanos, considera-se que, como afirmado na Conferência de Viena de 1993, todos os direitos, sejam econômicos sociais e culturais, sejam civis e políticos, somente são realizados quando respeitados e exercidos de forma integral. A abordagem de direitos humanos, também, implica o estreito relacionamento com o princípio da dignidade humana o que leva à constatação de que o direito deve ser plenamente exercido com a devida autonomia e independência.

Diante disso, dada a relevância deste direito, em virtude da constatação da situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e nutricional, existente no Brasil, neste contexto, é fundamental avaliar a eficácia das normas que dispõem sobre o Direito Humano à Alimentação e assegurar os meios de garantir sua aplicação, especialmente em relação às populações mais vulneráveis, as quais, para poderem se alimentar, necessitam da disponibilidade de recursos produtivos ou de renda suficiente. Estas normas visam assegurar-lhes a autonomia e a capacidade de realização através de meios próprios.

CAPÍTULO 1 TEORIA DAS NECESSIDADES: FUNDAMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

1.1 Considerações iniciais

O Brasil é rico na produção de gêneros alimentícios, mas possui um grande contingente de famintos, o que leva à constatação de que a fome não é resultante de escassez de alimentos. Dentre tantos outros fatores graves, observa-se que a sua face mais visível é a alta concentração de renda e dos meios de produção.

Entendemos que a fome, como um fenômeno social, não é uma questão de fatalidade e suas origens têm relação com a pobreza e a marginalização, sendo imperativo enfrentar os mecanismos de exclusão social em face da omissão do Estado e da violação da dignidade da pessoa humana. Para a satisfação do direito elementar à alimentação adequada, em quantidade e qualidade necessárias, convém observar as garantias legais e as iniciativas no sentido de sanar as dificuldades enfrentadas em nosso país, para que seja assegurado o desenvolvimento econômico e social de todas as pessoas e a satisfação integral das necessidades fundamentais para a sobrevivência digna.

A importância fundamental da abordagem, nesta perspectiva do desenvolvimento, é o estabelecimento de duas relações. A primeira, entre diferentes aspectos, conduz à dignidade da pessoa humana e à abrangência de grupos sociais diferenciados em vários contextos, de forma a desenvolver os fundamentos da justiça, da capacidade, da oportunidade, das populações diferenciadas, do gênero e da cultura, bem como da relação com a fome e o alimento. Destaca-se, dessa forma, a relevância dos aspectos éticos e a importância da democracia, no sentido de estabelecer prioridades em relação ao direito à alimentação, sem perder de vista o contexto social e a resposta estatal nestas situações ora expostas, na condução do desenvolvimento econômico e social. Neste aspecto, Amartya Sen reconhece que esses problemas têm relação direta com a pobreza ante a dificuldade de satisfação das necessidades essenciais e afirma que:

Existem problemas novos convivendo com antigos — a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e das ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social.⁵

5 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 9.

Convém ressaltar que não basta o suprimento ocasional de alimentos para a garantia do Direito Humano à Alimentação, sendo relevante que esta condição esteja diretamente relacionada à autonomia e a independência e, especialmente quanto a condição essencial da liberdade para que esse exercício seja realizado integralmente e de forma satisfatória. Trazemos a lição de Sen para demonstrar que a relação da fome com a pobreza está vinculada também à ausência de liberdade. O autor afirma que:

Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico.⁶

É importante ressaltar que as obrigações estatais para a garantia da dignidade humana devem levar em consideração os mecanismos legais já assegurados, como parâmetro para a realização plena desta condição.

O Direito Humano à Alimentação está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembléia Geral da ONU⁷, (Organização das Nações Unidas). O mesmo é reafirmado e detalhado no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pelo Comitê Econômico e Social da ONU, em 1966 e ratificado pelo Congresso Brasileiro e incorporado à legislação nacional em 1992⁸.

6 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

7**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm Acesso em: 31 ago. 2003.

8**Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/principal.htm> Acesso em: 29 dez. 2004.

A Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena, 1993⁹, reafirmou os princípios da universalidade e da indivisibilidade dos Direitos Humanos, da promoção da diversidade, e também contra a discriminação, recolocando, dessa forma, os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais — DESC, em condição de igualdade com os direitos civis e políticos, retomando o espírito original da Declaração Universal de 1948.

Ao mesmo tempo, vários outros instrumentos internacionais de direitos humanos e de declarações de Conferências Internacionais reafirmam o Direito Humano à Alimentação adequada, ressaltando-se, entre estas, a Convenção Internacional de Direitos da Criança, de 1989¹⁰.

A Cúpula Mundial de Alimentação de 1996¹¹, promovida pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), em Roma, retomou a relevância da promoção do direito à alimentação adequada como eixo norteador das políticas públicas e das ações de combate à fome e à desnutrição e ações para a promoção da segurança alimentar. O objetivo do plano de ação desta cúpula solicita ao escritório do alto comissariado de direitos humanos da ONU que, em parceria com outros organismos da ONU, esclareça o conteúdo do referido direito e proponha mecanismos concretos de implementação e de realização do direito humano à alimentação adequada.

9 CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DE DIREITOS DO HOMEM, 1993. **Conferência de Direitos Humanos**. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/sip/viena/viena.html> Acesso em: 03 set. 2004.

10 Observar especialmente o referido no art. 27, que destaca a obrigação do Estado em fornecer a nutrição suficiente para o desenvolvimento integral da criança. Cf. Convenção Internacional de Direitos da Criança. *In*: PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004. pp. 415-32.

11 SÍCOLI, Juliana Lordelo. **Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento de segurança alimentar e nutricional**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/65.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2004.

Em resposta a este processo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aprova, em 1999, com base em amplas consultas, o Comentário Geral 12¹² que detalha o conceito do referido direito e apresenta propostas concretas de implementação para sua realização em nível nacional e internacional.

O Direito Humano à Alimentação adequada, à luz do Comentário Geral 12, reafirma as duas dimensões do referido direito e a indivisibilidade destas: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. Neste diapasão, entendemos que estas dimensões devem ser consideradas como eixo norteador para a implantação das políticas públicas neste setor.

A primeira dimensão requer implementação imediata e esta deve ser feita de forma articulada para a promoção da segunda. Ou seja, todas as ações de combate à fome e à desnutrição devem ser desenvolvidas, em curto prazo, no contexto de ações que respeitem o direito à alimentação e, de forma articulada, as ações que promovam a capacidade destas populações a alimentar-se a si próprias e suas famílias de forma digna e sustentável.

A segunda dimensão requer a elaboração participativa de uma estratégia nacional de promoção de políticas públicas integradas que garantam a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação adequada para todos, com a clara definição de indicadores de resultados e de processos que possibilitem o monitoramento desta realização. Torna-se essencial a existência de políticas, de programas e de ações integradas que atendam a

¹²VALENTE, José Fernandes. **Tradução do Comentário Geral n. 12 da ONU**. Disponível em: <agora@agora.org.br> Acesso em: 10 out. 2002.

esses objetivos, incluindo a definição de metas, de marcos com respectivos prazos para cumprimento. Além disso, é necessário que haja alocação e execução financeira de recursos orçamentários compatíveis para o alcance das metas propostas assim como dos atos legislativos e administrativos que regulamentem tais iniciativas e as estabeleçam claramente.¹³

Dentre os atos legislativos e administrativos, podemos citar as obrigações dos atores estatais e as responsabilidades de outros atores sociais em relação à realização do Direito Humano à Alimentação, com vistas a instituição de mecanismos participativos de prestação de contas, instrumentos de recurso e de reparação disponíveis para os indivíduos e os grupos que tenham essas questões violadas.

É importante ressaltar que o Estado tem a obrigação de garantir, de respeitar, de proteger e de satisfazer o Direito Humano à Alimentação, base fundamental das políticas públicas a serem implementadas.

Diante destas questões, ora expostas, pretendemos desenvolver este capítulo, estabelecendo os caminhos que norteiam a realização do Direito Humano à Alimentação,

13 Neste sentido, Luís Roberto Barroso, ao tratar das Normas Constitucionais Definidoras de Direitos, esclarece: “Os direitos econômicos, sociais e culturais, identificados, abreviadamente, como direitos sociais, são de formação mais recente, remontado à Constituição mexicana, de 1917, e à de Weimar, de 1919. Sua consagração marca a superação de uma perspectiva estritamente liberal, em que se passa a considerar o homem para além de sua condição individual. Com eles surgem para o Estado certos deveres de prestações positivas, visando a melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material. A intervenção estatal destina-se a neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos afetos à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, à liberdade sindical, à participação nos lucros das empresas, à educação, ao acesso à cultura, dentre outros.” BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas, limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. São Paulo: Renovar, 2002. p. 101.

como direito humano fundamental, à luz do desenvolvimento econômico e social, cuja teoria de base será a obra de Amartya Sen.¹⁴

1.2 A teoria das necessidades e o desenvolvimento social

Para que seja assegurado o Direito Humano à Alimentação, faz-se necessário o respeito à cultura e ao direito assegurado legalmente, qual seja, o de garantir à família as condições de sobrevivência dignas e, por meios próprios, especialmente no que se refere à alimentação própria e de seus familiares, conforme descrito no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹⁵

Diante disso, no âmbito das necessidades como base fundamental para o exercício pleno da realização do Direito Humano à Alimentação, buscamos compreender a dimensão e o alcance destas, considerando o exercício primordial da prevalência da vida e da dignidade das pessoas. Importante observação traz Maria José Añón Roig, para melhor compreensão desta questão, ao constatar que:

¹⁴ Sen define o conteúdo desta, e salienta a necessidade de análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma multiplicidade de instituições e muitas condições de agente relacionadas de forma interativa. Concentra-se particularmente nos papéis e nas inter-relações entre certas liberdades instrumentais cruciais, incluindo oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e de seguranças protetora. As disposições sociais, envolvendo muitas instituições (o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesse público e os foros de discussão pública, entre outras), são investigadas segundo sua contribuição para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes ativos de mudança e não como recebedores passivos de benefícios. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 11.

¹⁵DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm> Acesso em: 31 ago. 2003.

Ainda que as necessidades mereçam um reconhecimento igual, têm prioridade prática, por sua importância, aquelas necessidades cuja crua existência constitui uma denúncia e não têm a mesma possibilidade de autoarticulação: as necessidades dos que padecem despotismo, das vítimas inocentes da violência, as necessidades dos despossuídos até dos mais elementares meios de subsistência e sobrevivência, dos meios para reproduzir-se enquanto seres humanos.¹⁶

Mais adiante, a autora conceitua necessidades, esclarecendo a finalidade primordial de sua plena realização e afirma que não há outra maneira de exercê-la, senão através das alternativas racionais a serem adotadas:

De acordo com o exame que é levado ao fim, entendo que necessidade é uma situação ou estado de dependência visível sempre em uma pessoa que tem um caráter indeclinável, posto que experimenta um sofrimento ou um dano grave, e dita situação manter-se-á exatamente nas mesmas condições, porque não existe uma alternativa racional e prática que não seja sua satisfação, realização ou cumprimento.¹⁷

Assim, o Direito Humano à Alimentação é caracterizado como uma necessidade real e tem, em sua efetivação, a satisfação do direito elementar à vida, do qual deverá decorrer todos os outros direitos.

Neste aspecto, Heller trabalha as várias dimensões e aqui analisaremos os aspectos relacionados aos direitos humanos e às necessidades, como meio de satisfação do direito essencial à vida, do qual deverão decorrer todos os outros direitos, tendo como base o Direito Humano à Alimentação.

No sentido primordial da realização das necessidades, Heller propõe que:

¹⁶ ROIG, María José Añón. **Necesidades y Derechos**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 92.

¹⁷ ROIG, María José Añón. **Necesidades y Derechos**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 193.

Formulemos, pois, a tese, rechaçando a divisão das necessidades em reais e irreais e aceitando a guia da norma moral. Nesse caso, seria como segue: todas as necessidades não de ser reconhecidas e satisfeitas com exceção daquelas cuja satisfação faça do homem um mero meio para o outro. O imperativo categórico tem, portanto, uma função restritiva na avaliação das necessidades.¹⁸

Inserindo no contexto da realização das necessidades e, portanto, de suma importância para a efetivação do Direito Humano à Alimentação, há um aporte fundamental relacionado ao desenvolvimento social e ao direito a alimentar-se, no sentido de o ser humano buscar sua autonomia e sua independência para o verdadeiro exercício desta condição.

Sen analisa o desenvolvimento, como um processo de expansão das liberdades, relacionado ao desenvolvimento social e econômico a que as pessoas estão submetidas. A garantia dos direitos, especialmente, econômicos e sociais que devem ser considerados. Logo, Sen diz que:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumento, sem precedentes da opulência global, o mundo nega liberdades elementares a um grande número de pessoas. Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou de morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico.¹⁹

Contudo, uma observação importante a ser feita é que os problemas relacionados à pobreza e à marginalização social afetam diretamente populações tradicionalmente excluídas do acesso às riquezas e aos meios de produção. Esta constatação não é

18 HELLER, Agnes. **Una revisión de la teoría de las necesidades**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1996. p. 28.

19 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

exclusiva dos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil que mais interessa ao presente estudo. Mas, igualmente, focamo-nos nas denominadas potências econômicas, especialmente quanto à população negra que é outro aspecto que não podemos deixar de abordar. Observou Sen, apropriadamente, que:

É comum o argumento de que, nos Estados Unidos, os afro-americanos são relativamente pobres em comparação com os americanos brancos, porém são muito mais ricos do que os habitantes do Terceiro Mundo. No entanto, é importante reconhecer que os afro-americanos têm uma chance *absolutamente* menor de chegar à idade madura do que as pessoas que vivem em muitas sociedades do Terceiro Mundo, como China, Sri Lanka ou partes da Índia.²⁰

Amartya Sen menciona também a questão da dominação econômica ao abordar a globalização e cita a dominação ocidental ao falar do “império” das denominadas potências financeiras e o poder para essa manutenção de domínio:

O mundo contemporâneo é dominado pelo Ocidente e, embora a autoridade imperial dos antigos governantes do mundo tenha declinado, o domínio ocidental permanece tão forte como antes – sob alguns aspectos, mais forte do que nunca, especialmente nos aspectos culturais. O sol nunca se põe no império da Coca-Cola e da MTV.²¹

A relação das potências econômicas e os seus reflexos nas condições de vida da população mundial, também, foram abordados por Fábio Konder Comparato, ao falar da construção de um mundo mais justo e solidário. Entendemos que esta observação tem relação direta com a fome e a pobreza, especialmente no Direito Humano à Alimentação, pois não há como desvincular esses efeitos, ou seja, da situação econômica e das políticas impostas por este setor. Dessa forma, destaca o autor os poderosos instrumentos utilizados por organismos internacionais:

20 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 21.

21 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 275.

Ninguém ignora que as instituições, criadas em Bretton Woods, paralelamente à ONU – ao FMI e ao Banco Mundial – têm sido, juntamente com a OMC, poderosos instrumentos, utilizados pelas grandes potências, sobretudo os Estados Unidos, na política de globalização capitalista. Para a construção de um mundo justo e solidário, importa transformar essas instituições em órgãos econômicos e financeiros a serviço dos povos. Neste sentido, é indispensável transferir integralmente o seu patrimônio para as Nações Unidas, passando essas entidades a ser dirigidas por administradores escolhidos pelo Conselho Econômico e Social da ONU.²²

O problema da fome no mundo, de acordo com dados publicados por entidades não governamentais, entre as quais a FIAN (Foodfirst Information Action Network), a Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar²³, atinge cifra superior a 850 milhões de pessoas. No Brasil, não existe um consenso quanto ao número das que vivem abaixo da linha da pobreza. Foi divulgado, nos últimos anos, por parte de órgãos governamentais um contingente de 22 milhões de pessoas. No entanto, esta estatística foi contestada por representantes da sociedade civil que afirmam existir, em nosso país, aproximadamente 55 milhões de seres humanos sobrevivendo com menos de um dólar por dia, em condições de indigência.

Esse quadro altamente desolador, pelo que se abstrai da vasta literatura sobre o assunto, não é privilégio exclusivo dos países em desenvolvimento, como demonstram dados das Organizações das Nações Unidas — ONU em relação ao nível de pobreza e de fome no mundo inteiro.

Zigmunt Bauman, ao comentar sobre os efeitos nocivos da exclusão social e da pobreza no mundo globalizado, traz importante dado sobre a imensa disparidade da renda e a sua má distribuição em relação à população mundial, assim comentando:

22 COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 549.

23 FIAN – Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar. **Informe sobre o Direito à Alimentação no Brasil em 2002**. Goiânia: Masiero, 2003.

A descoberta feita no último Informe da ONU sobre o Desenvolvimento de que a riqueza total dos 358 maiores 'bilionários globais' equivale à renda somada dos 2,3 bilhões mais pobres (45 por cento da população mundial), Victor Keegan chamou o reembaralhamento atual dos recursos mundiais de "uma nova forma de roubo de estrada". Com efeito, só 22 por cento da riqueza global pertencem aos chamados 'países em desenvolvimento', que respondem por cerca de 80 por cento da população mundial.²⁴

A questão da fome e da violação do Direito Humano à Alimentação tem relação direta com esta abordagem, pois a discussão central sobre a inclusão social, na busca de alternativas viáveis para reduzir os efeitos catastróficos na vida dos famintos, mostra a viabilidade de centralizar e de priorizar a realização dos direitos humanos econômicos sociais e culturais na dinâmica da transformação social. Esta pressupõe mais do que um ato normativo, mas a verdadeira construção histórica da dignidade humana em nossa sociedade, no sentido da redução das desigualdades sociais.

Percebemos os reflexos das constantes violações dos direitos humanos, especialmente os econômicos e os sociais, no que concerne à produção, à distribuição e ao consumo das riquezas, que sequer garantem as necessidades básicas das pessoas, sobretudo o direito elementar à alimentação diária. Se este direito for violado, não há perspectiva de sobrevivência para nenhum ser vivo.

Neste aspecto, é importante lembrar o comentário de Amartya Sen a respeito da imensa dificuldade de superação dessa situação de fome e de miséria, ao falar das fomes coletivas. Este mestre indiano observa que o problema é antigo, mas, infelizmente, continuamos a conviver com este quadro nos dias atuais. Assim, o autor afirma que:

²⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 78.

Vivemos em um mundo assolado por fome e subnutrição disseminadas e por repetidas fomes coletivas. Muitas vezes se supõe – ao menos implicitamente – que pouco podemos fazer para remediar essa situação desesperadora. Presume-se também, com bastante frequência, que esses males podem realmente agravar-se no longo prazo, em especial com o aumento da população mundial. No mundo de hoje, um pessimismo tácito muitas vezes domina as reações internacionais a essas misérias. Essa falta de liberdade para remediar a fome pode levar ao fatalismo e à ausência de tentativas resolutas de sanar os sofrimentos que vemos. Há pouca base factual para esse pessimismo, e também não existem razões convincentes para pressupor a imutabilidade da fome e da privação. Políticas e ações apropriadas podem realmente erradicar os terríveis problemas da fome no mundo moderno. Com base em análises econômicas, políticas e sociais recentes, creio ser possível identificar as medidas que podem levar à eliminação das fomes coletivas e a uma redução radical da subnutrição crônica. O importante, neste momento, é fazer com que as políticas e os programas utilizem as lições que emergiram das investigações analíticas e dos estudos empíricos.²⁵

No que concerne à situação econômica, Sen ressalta que “ao analisar a causação das fomes coletivas, é importante estudar a prevalência geral da pobreza no país ou na região examinada”²⁶. A partir daí, percebemos que, no Brasil, essa situação de desigualdade extrema não tem sofrido grandes mudanças no sentido de sua superação ao longo dos anos. Consta-se a ineficácia ou, no mínimo, a insuficiência das políticas públicas adequadas para sanar o problema. Novamente trazemos Sen para reafirmar o reflexo da situação econômica que favorece essa situação, quando ele afirma que: “é a condição geral inerme dos muitos pobres — combinada com infortúnios adicionais acarretados por variações econômicas — que produzem as vítimas da fome drástica”²⁷. Daí, a insistência na mudança na condução das políticas públicas no sentido de priorizar e de garantir o direito elementar à alimentação adequada para assegurar uma vida digna a todos. Sen constata que:

O crucial, ao analisar a fome, é a liberdade substantiva do indivíduo e da família para estabelecer a propriedade de uma quantidade adequada de alimento, o que pode ser feito cultivando-se a própria comida (como fazemos os

25 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 188.

26 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 201.

27 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 201

camponeses) ou adquirindo-a no mercado (como faz quem não cultiva alimentos). Uma pessoa pode ser forçada a passar fome mesmo havendo abundância de alimentos ao seu redor se ela perder seu potencial para comprar alimentos no mercado, devido a uma perda de renda (por exemplo, em consequência de desemprego ou do colapso do mercado dos produtos que essa pessoa produz e vende para se sustentar).²⁸

Bauman, ao tratar da soberania e da forma como se deu a constituição do Estado, exemplifica que este condensa o poder social. No entanto, parece-nos que as garantias mínimas legais são constantemente diferenciadas e aqui as relacionamos à violação do Direito Humano à Alimentação frente aos interesses da coletividade. Assim, constata o autor a fragilidade do poder estatal:

Max Weber definiu o Estado como o agente que reivindica o monopólio dos meios de coerção e do uso deles em seu território soberano. Cornelius Castoriadis alerta contra o hábito muito difundido de confundir o Estado com o poder social enquanto tal: ‘Estado’, insiste ele, “refere-se a uma forma específica de distribuir e de condensar o poder social, precisamente tendo em mente a capacidade reforçada de ‘ordenar’. ‘O Estado’, diz Castoriadis, é uma entidade *separada* da coletividade e instituída de modo tal a garantir a permanência dessa separação.²⁹

É inaceitável e inconcebível a debilidade do Estado quanto à garantia de realização e de efetivação dos direitos humanos em todos os aspectos, especialmente quanto à justiciabilidade, assegurando a aplicação da legislação interna e a legislação internacional pactuada. No entanto, o que se constata é toda sorte de violações e de abdicação da tarefa primordial de proteção integral desses direitos.

No campo das garantias dos Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais, faz-se necessário mais do que um compromisso. É imperiosa a adoção de medidas concretas, o empenho e o esforço com recursos próprios disponíveis. Faz-se necessário,

28 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 189.

29 BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 69.

também, buscar meios de assistência e de cooperação internacional que visem a assegurar, progressivamente e, na maior velocidade possível, todos os meios apropriados, para o pleno exercício dos direitos humanos. Como resultado, haverá a minimização dos reflexos da pobreza e da marginalização e construção da tão almejada inclusão social da população mais vulnerável.

Neste sentido, o esforço necessário é extensivo a toda a sociedade e especialmente e fundamental na condução das relações econômicas, políticas e sociais de todos os setores e de seus papéis, tendo como princípio a ética e o respeito à dignidade humana. Sen leciona que:

A perspectiva da liberdade foi usada tanto na análise avaliatória para aquilatar a mudança como na análise descritiva e preditiva, que considera a liberdade um fator caudalmente eficaz na geração rápida de mudança. (...) Uma variedade de instituições sociais – ligadas à operação de mercados, a administrações, a legislaturas, a partidos políticos, a organizações não governamentais, ao poder judiciário, à mídia e à comunidade em geral – contribui para o processo de desenvolvimento, precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais. A análise do desenvolvimento requer uma compreensão integrada dos papéis respectivos dessas diferentes instituições e de suas interações. A formação de valores e a emergência e a evolução da ética social são igualmente partes do processo de desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e de outras instituições.³⁰

O respeito ao Direito Humano à Alimentação configura-se na segurança alimentar, que ocorre quando todos os cidadãos têm garantido o direito de acesso a uma alimentação saudável e segura, sem contaminação química ou biológica. É importante, igualmente, que esta esteja de acordo com seus hábitos alimentares e as informações sobre práticas de alimentação devem ser adequadas, assim como o conteúdo dos alimentos ingeridos. Concluímos, então, que, se existem indigentes ou pessoas subalimentadas, há insegurança alimentar.

30 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 336.

Sendo assim, não basta a produção suficiente de alimentos, mas a forma e os meios devem garantir a todos o acesso aos alimentos necessários para a sua sobrevivência digna. Esta condição Amartya Sen denominou de intitlamento:

É preciso que nos concentremos não na oferta total de alimentos na economia, mas no “intitlamento” que cada pessoa desfruta: as mercadorias sobre as quais ela pode estabelecer sua posse e das quais ela podem dispor. As pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu intitlamento sobre uma quantidade adequada de alimentos. (...) O que determina o intitlamento de uma família? Isso depende de várias influências distintas. A primeira é a *dotação*: a propriedade de recursos produtivos e de riqueza que têm um preço no mercado. Para boa parte da humanidade, a única dotação significativa é a força de trabalho. A maioria das pessoas do mundo possui poucos recursos além da força de trabalho, que pode apresentar um grau variado de qualificação e experiência. Porém, em geral, o trabalho, a terra e outros recursos compõem a cesta de ativos. A segunda influência importante consiste nas *possibilidades de produção* e no seu uso. É aqui que entra a tecnologia: as possibilidades de produção são determinadas pela tecnologia disponível e são influenciadas pelo conhecimento disponível e pelo potencial das pessoas para organizar seus conhecimentos e dar um uso efetivo.

Na geração de intitlamentos, a dotação em forma de terra e de trabalho pode ser usada diretamente para produzir alimentos – como no caso da agricultura. Ou, alternativamente, uma família ou indivíduo pode adquirir o potencial para comprar alimentos mediante o recebimento de uma renda em forma de salário.³¹

Ante essas observações, retomamos a importância da autonomia e da liberdade para o exercício do Direito Humano à Alimentação e, conseqüentemente, lembramos a abrangência da segurança alimentar como fator primordial na garantia de acesso aos meios de aquisição e de respeito à diversidade cultural, econômica e ambiental e principalmente à realização de todas as necessidades essenciais. Neste sentido, trazemos a importante constatação a que chegaram os participantes da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, quando da elaboração do documento final desta atividade, ao conceituar Segurança Alimentar e Nutricional:

31 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pp. 190-1.

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.³²

É importante a garantia de políticas públicas neste setor com a observância aos meios de produção, ao acesso e ao consumo de alimentos que vai além do abastecimento no mercado de consumo. Além disso, é importante também o respeito às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos.

Ademais, não podemos deixar de mencionar a relevância da realização de medidas estruturantes fundamentais, associadas às políticas públicas implementadas, no sentido da autonomia e da independência, voltadas a reverter o quadro de insegurança alimentar e nutricional. Logo, atacam-se suas causas e propõem-se medidas emergenciais ou assistenciais que devem ser aplicadas somente em casos excepcionais. Esta não pode ser a regra aplicada de forma adequada para o tratamento do Direito Humano à Alimentação.

Para Flávio Valente, os hábitos e as práticas alimentares são produtos da história cultural, da disponibilidade de alimentos na localidade onde residem os indivíduos e do acesso físico e econômico aos mesmos. O autor observa que:

O ato de alimentar-se para o ser humano está ligado à sua cultura, à sua família, a seus amigos e a festividades coletivas. Ao alimentar-se junto de amigos, de sua família, comendo pratos característicos de sua infância, de sua cultura, o indivíduo se renova em outros níveis, além do físico, fortalecendo também sua saúde mental e sua dignidade humana. Assim, o direito à alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos

32 SÍCOLI, Juliana Lordelo. **Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento de segurança alimentar e nutricional.** Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/65.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2004.

seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica. Ao comer, portanto, não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos uns aos outros como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais.³³

Podemos constatar que um processo de alimentação de qualidade, em todos os seus aspectos e suas dimensões, é de fundamental importância para garantir uma boa qualidade de vida, potencializando as capacidades humanas. Daí, a insistência na garantia fundamental do Direito Humano à Alimentação, como sinônimo de dignidade da pessoa humana.

No entanto, historicamente, sabemos que nem todas as pessoas têm acesso à alimentação necessária para a sua sobrevivência, nem tampouco em quantidade e em qualidade suficiente para garantir a dignidade humana. Por esta razão, salientamos que a afirmação sobre o fator de desenvolvimento econômico e de acesso aos meios de produção é fundamental para a realização desse direito essencial. Sen observa que a maioria das pessoas no mundo não produz alimentos e que ela, portanto, depende da força de trabalho que também não é garantida a todos. O autor, assim, afirma que:

No mundo todo, a maioria das pessoas não produz alimentos diretamente; elas ganham seu potencial para adquirir alimentos, empregando-se na produção de outras mercadorias, as quais podem variar de culturas agrícolas comerciais a produtos artesanais, artigos industrializados e serviços diversos, envolvendo uma variedade de ocupações. Dada a importância central — de fato, única — da força de trabalho como dotação para grande parte da humanidade, é crucial atentar para a operação dos mercados de trabalho. Uma pessoa que procura emprego o encontra às taxas salariais predominantes? Além disso, artesãos e prestadores de serviços conseguem vender o que tentam vender? A que preços relativos (em comparação com o dos alimentos no mercado)? (...) Para quem não produz alimentos (por exemplo, operários industriais ou prestadores de serviços) ou não é proprietário dos alimentos que produz (por exemplo, trabalhadores agrícolas assalariados), o potencial para adquirir alimentos no

33 VALENTE, Flávio Luís. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 38

mercado depende de seus ganhos, dos preços dos gêneros alimentícios e dos outros gastos necessários além do gasto com alimentos.³⁴

Portanto, insistimos na importância do desenvolvimento econômico e social, no sentido de garantir o crescimento econômico com distribuição de renda para todos, sendo de fundamental a adoção de políticas públicas eficientes voltadas a esse setor, direcionadas a medidas estruturantes para assegurar o Direito Humano à Alimentação. Não podemos deixar de reconhecer, também, a importância da realização da verdadeira reforma agrária como forma de acesso aos meios de produção dos alimentos, bem como a adoção de políticas de regulação pública das condições de produção e de distribuição dos alimentos em face às práticas de mercado em nosso país.

Sen traz importante observação em relação ao processo de prevenção das fomes coletivas e dos papéis desenvolvidos pelo setor público assim como do mercado, cujo aporte compreendemos inerente à aplicação das políticas públicas. O autor assegura que:

Outro aspecto a salientar aqui (em concordância com a abordagem geral deste livro) é o dos usos combinados de diferentes instituições sociais nesse processo de prevenção da fome coletiva. Nesse contexto, a política pública assume a forma de recurso a disposições institucionais muito diferentes: 1) *auxílio do Estado* na criação de renda e de emprego; 2) operação de *mercados privados* de alimentos e de trabalho; 3) apoio no *comércio e nos negócios* normais. A integração dos papéis respectivos de diferentes instituições sociais – envolvendo as organizações de mercado e as externas ao mercado – é importantíssima como abordagem adequadamente ampla da prevenção das fomes coletivas, assim como para o desenvolvimento econômico em geral.³⁵ (grifos do autor)

Assim, entendemos que só uma política séria e eficaz poderá reverter esse quadro de insegurança alimentar e promover o Direito Humano à Alimentação, quanto à dignidade da pessoa humana, cumprindo o papel primordial que é o da defesa da vida em

34 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pp 191-3.

35 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 208.

sua integralidade — instrumento este decisivo para o desenvolvimento econômico e social.

1.3 A relação entre necessidades e o Direito Humano à Alimentação

Temos um grande desafio na construção de uma sociedade mais justa e equitativa em face à violação do Direito Humano à Alimentação. Necessário se faz a garantia mínima das necessidades básicas, as quais conduzem à dignidade humana. No entanto, nossa meta deve ultrapassar esta dimensão, garantindo-se também o desenvolvimento econômico e social, no sentido da transformação da nossa realidade — isto pressupõe a garantia da qualidade de vida em todos os aspectos.

Para a Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN, o direito humano a se alimentar é mais amplo que o direito à alimentação, tendo, como eixo norteador, a autonomia e a independência. Estas idéias estão na mesma linha conduzida por Amartya Sen, que defende o desenvolvimento como liberdade. Neste sentido, para a FIAN, a definição conceitual consiste no direito que:

Apregoa a defesa da capacidade da pessoa produzir, por seus meios, os alimentos, qualitativa e quantitativamente, necessários para sua existência, o que remete à necessidade de acesso aos meios de produção, seja no meio rural, seja no meio urbano afirmando que “este ocorre de forma adequada quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção, sem interferir com a relação entre outros direitos”.³⁶

36 FIAN. **Informe Sobre o Direito à Alimentação no Brasil em 2002**. Goiânia: Masiero, 2003. p. 14.

É importante ressaltar que, no Brasil, não há problemas de escassez de produtos alimentícios. Mas, percebe-se facilmente que a maior parte de incentivo, de apoio e de financiamento para a produção agrícola é destinada à monocultura, especialmente, a da soja, com a finalidade de exportação e não do consumo interno, além da não realização da verdadeira reforma agrária. Esta política, que gera problemas sociais gravíssimos, sobretudo a expulsão dos camponeses de suas terras, tem sido objeto de discussão sobre a importância e o papel da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro, impulsionados pelo debate sobre o desenvolvimento sustentável, a geração de emprego e de renda, os direitos humanos, a segurança alimentar e o desenvolvimento local.

Amartya Sen, ao falar de desenvolvimento e de liberdade, constata que o mais terrível dos acontecimentos de nossa época é a fome. Nesse sentido, afirma que:

Não faltam em nossa época acontecimentos terríveis e abomináveis, mas, sem dúvida, um dos piores é a persistência da fome para um número imenso de pessoas, em um mundo de prosperidade sem precedentes. As fomes coletivas assolam muitos países com espantosa inclemência, ‘ferozes como dez fúrias, terríveis como o inferno’ (tomando emprestada as palavras de John Milton). Além disso, a fome endêmica em massa é um flagelo que perdura em muitas partes do mundo – debilitando centenas de milhões de pessoas e matando uma proporção considerável delas com regularidade estatística. O que faz dessa fome disseminada uma tragédia ainda maior é o modo como acabamos por aceitá-la como parte integrante do mundo moderno, como se ela fosse um fato essencialmente inevitável (como nas tragédias gregas) (...) A idéia dos direitos humanos tem avançado muito em anos recentes, adquirindo uma espécie de *status* oficial no discurso internacional. Comitês influentes reúnem-se regularmente para debater a fruição e a violação de direitos humanos em diversos países do mundo. Certamente, a *retórica* dos direitos humanos hoje em dia é muito mais aceita. Os direitos humanos também se tornaram uma parte importante da literatura do desenvolvimento.³⁷

Seguramente, o modelo de desenvolvimento, adotado no Brasil, é altamente concentrador e provoca a exclusão social, cada vez mais visível, com o agravamento do desemprego e da crescente pobreza e marginalização da população mais vulnerável. Esta

37 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pp. 236-61.

situação vem provocando conseqüências graves que atingem a todos, indistintamente, das formas mais variadas possíveis, ocasionando, cada vez mais, a segregação social.

Na abordagem do Direito Humano à Alimentação, faz-se necessário conceituar fome para que possamos estabelecer o problema entre necessidades e direitos. De acordo com a definição da FAO³⁸, a “fome é a manifestação mais extrema da pobreza e da privação humana”, é expressão da “violação do mais fundamental dos direitos humanos, o direito a uma alimentação suficiente”.³⁹

Tratar do fenômeno da fome implica resgatar a clássica contribuição de Josué de Castro, um dos pioneiros no estudo do tema no Brasil, que trata o assunto como uma variante biológica, fenômeno natural e inevitável, relacionando-a ao desenvolvimento econômico do país. O autor assegura que:

A fome não é mais do que uma expressão (...) Expressão que só desaparecerá quando for varrido do país o subdesenvolvimento econômico, com o pauperismo generalizado que este condiciona. O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo. É dirigir a nossa economia tendo como meta o bem-estar social da coletividade. Só assim teremos um verdadeiro desenvolvimento econômico que nos emancipe de todas as formas de servidão. Da servidão às forças econômicas externas e da servidão interna à fome e à miséria que entravaram sempre o crescimento de nossa riqueza.⁴⁰

38 FAO — Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. **Relatório da 2ª Conferência sobre a Segurança Alimentar**. Roma, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org>> Acesso em 29 dez. 2004.

39 É importante registrar que a FAO (Fundo das nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) é responsável pela realização e divulgação dos estudos mais abrangentes sobre segurança alimentar no mundo, cujo objetivo principal é também monitorar o cumprimento das metas de redução da pobreza e desnutrição.

40 CASTRO, Josué de. **A Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. pp. 219-92.

Portanto, na abordagem do tema, não podemos deixar de relacioná-la à dimensão econômica, social, geográfica e cultural. Josué de Castro admite duas maneiras de morrer de fome: “não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim” e alimentar-se de maneira inadequada “e entrar em um regime de carências ou de deficiências específicas”. Entendia a *fome parcial* como um fenômeno ainda mais grave, relacionado a repercussões sociais e econômicas “que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo”.⁴¹

Pelo que abstraímos da legislação pátria e dos instrumentos internacionais, o Estado tem a obrigação de respeitar, de proteger e de garantir os direitos humanos econômicos sociais e culturais e, neste campo, está inserido o Direito Humano à Alimentação. Assim, como afirma Luís Roberto Barroso, “é puramente ideológica, e não científica, a resistência que ainda hoje se opera à efetivação, por via coercitiva, dos chamados direitos sociais”⁴². Neste sentido, entendemos a imposição efetiva das normas vigentes plenamente realizável, no que se refere aos direitos fundamentais, especialmente, e com mais contundência, quanto ao Direito Humano à Alimentação.

No entanto, pelas demandas concretas de milhões de pessoas em todo o mundo, ao mesmo tempo em que há uma situação de violação sistemática deste direito, esta realidade se contrasta com a crescente diminuição da capacidade de ação do Estado, com o crescimento da mercantilização dos direitos e com a afirmação de posições conservadoras de desconstituição dos direitos humanos.

41 CASTRO, Josué de. **A Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. p. 18.

42 BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas, limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. São Paulo: Renovar, 2002. p. 106.

Diante disso, convém ressaltar que o Direito Humano à Alimentação, de forma adequada, realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. Dessa forma, esse direito fundamental deverá ser assegurado de maneira progressiva, através das políticas públicas, com a implementação das ações necessárias para solucionar o problema da fome.

Por esta razão, retomamos a importância da autonomia e da liberdade das pessoas para o exercício desse direito elementar de garantir o próprio sustento, de forma livre, como reforça Amartya Sen. O autor constata que “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais”⁴³. Acrescenta ainda que é necessário, “além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula umas às outras, liberdades diferentes”⁴⁴.

Em relação à teoria das necessidades, ao quantificar sua distribuição, especialmente quanto à igualdade de oportunidades, Agnes Heller sugere que a imensa dificuldade de distribuição de renda, em uma sociedade, é a valorização primordialmente do aspecto monetário e do quanto cada um possui para determinar a qualidade das necessidades e não a satisfação destas. Podemos observar em sua avaliação que:

Posto que a reciprocidade assimétrica já não é o ponto de partida mas sim o resultado (e isso é o que significa a igualdade de oportunidades), os fardos qualitativamente diferenciados perderam toda a legitimação. Resta tão só a possibilidade de distribuir as necessidades de acordo com a posição que a gente ocupa na hierarquia social; isto é, distribuir os mesmos tipos de necessidades

43 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 25.

44 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 25.

em qualidade, mas em uma quantidade inteiramente diferente. Por isso Rawls, ao formular seu famoso princípio da diferença, dá por assentado que só existe um critério para determinar que estrato social está em pior situação – e esse é o da quantidade de dinheiro que recebe. A distribuição moderna de necessidades é, portanto, totalmente quantitativa; pode ser monetarizada por completo. Enfim, é por isso que podemos falar de “nível de vida”. O padrão comum – quantitativo – funciona em uma sociedade na qual toda a diferença se fez quantitativamente. O tipo ideal de sociedade democrática moderna é o de uma população com ricos e pobres, ou ao menos alguns com mais dinheiro que outros, na qual não existe nenhuma outra característica diferenciadora entre homens e mulheres. A forma de vida, o gosto e qualquer outra coisa que se inclua no termo “sistema de necessidades” não importa – a única coisa relevante é se aquilo que o satisfaça seja de maior ou de menor valor monetário.⁴⁵

Visando a discussão da imensa disparidade de renda e dos princípios éticos, é fácil constatar que o direito à alimentação está indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos, consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional quanto internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos.

Neste diapasão, trazemos importante contribuição de Fábio Konder Comparato ao discutir a contradição original do ser humano, na sabedoria mitológica, que chama a atenção para a justiça e a dignidade na construção da sociedade. Assim, propõe que:

Felizmente para a espécie humana, Zeus lançou os olhos à Terra e, compadecendo-se da situação aflitiva em que se encontravam os homens, ocupados em se destruírem uns aos outros em dissensões e guerras contínuas, temeu pela sua sobrevivência. Decidiu então enviar Hermes como seu mensageiro pessoal, recomendando-lhe que atribuisse aos seres humanos os sentimentos de justiça (*dikê*) e de dignidade (*aidôs*), sem os quais não há sociedade que subsista.⁴⁶

45 HELLER, Agnes. **Una revisión de la teoría de las necesidades**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1996. p. 90.

46 COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. pp. 526-7.

Continua Comparato, na mesma linha de raciocínio, ao comentar o divórcio recorrente entre técnica e ética no curso histórico, afirmando que:

A História demonstrou que os temores de Zeus eram sobejamente justificados. O desenvolvimento da habilidade técnica em mãos de alguns poucos, não contrabalançando pela extensão da sabedoria política a todos, engendrou um permanente déficit ético, consubstanciando na organização oligárquica, tanto no interior das sociedades locais quanto nas relações internacionais. Essa carência moral, ao longo da História, tem provocado regularmente grandes catástrofes, sob a forma de massacres coletivos, fomes, epidemias, explorações aviltantes, o todo resultante da divulsão operada entre a minoria poderosa e a maioria indigente.⁴⁷

O desafio, aqui apontado, indica a garantia mínima da sobrevivência humana que a muitos é negada reiteradamente. Ela está muito distante ainda do respeito e do provimento dos direitos humanos fundamentais e do estabelecimento de um padrão de vida digno que, infelizmente, sequer pode ser desfrutado por milhões de pessoas em nosso meio. Este constitui-se em um constante desafio ao Estado para a sua realização e mudança do quadro social vigente, não obstante a constatação de uma situação desoladora de miséria reinante no mundo. Comparato lembra que:

No preâmbulo da Carta das Nações Unidas, os seus integrantes declararam-se resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, (...) a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e (...) a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. (...) Ao apresentar o Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento de 2002 da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), o seu Secretário-Geral, o eminente Embaixador Rubens Ricupero, assinalou que, mantida a atual tendência declinante da economia mundial, o número das pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia, nos 49 países mais pobres do mundo, deve aumentar em 30% até 2015, atingindo a impressionante cifra de cerca de 420 milhões de seres humanos.⁴⁸

47 COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 527.

48 COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. pp. 528-30.

Em geral, os direitos humanos civis e políticos são evocados. Porém, dificilmente, se reconhece os direitos humanos econômicos sociais, culturais e ambientais na implementação das políticas públicas, entre os quais o Direito Humano à Alimentação, como um conjunto de direitos legalmente assegurados a todos, indistintamente, garantidos na lei máxima do nosso país e ratificado através dos instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Não é pretensão repetir o discurso panfletário nem tampouco aplaudir os inúmeros "planos" governamentais, que poderão até estar embutidos de seriedade e de boa vontade, mas que, na prática, não têm surtido os efeitos desejados.

Neste sentido, faz-se necessário o uso de mecanismos que permitam a criação de condições que possibilitem ao ser humano desfrutar não só de seus direitos civis e políticos, mas também dos direitos econômicos, sociais e culturais. Um destes meios é o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — PIDESC, criado em 16 de dezembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, o que caracteriza a responsabilidade dos Estados signatários. No entanto, seus reflexos ainda não são perceptíveis na prática no sentido de garantir os direitos humanos em questão.

Ricardo Timm de Souza, ao falar das grandes questões políticas contemporâneas, na obra *Justiça e Política*, cita Levinas o qual afirma que: “A miséria e a injustiça social não passam, na verdade, de eufemismo do assassinato”⁴⁹. Esta passagem foi citada para lembrar a dimensão do tema ora exposto.

⁴⁹ SOUSA, Ricardo Timm de. **Ética como Fundamento: Uma introdução à Ética Contemporânea**. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2004. p. 64.

Nesta linha de raciocínio, a principal questão que se apresenta é a capacidade prática e a vontade política na definição do tratamento assim como as prioridades, eleitas pelo Estado, no que tange aos direitos humanos, notadamente os direitos econômicos e sociais, no sentido de viabilizar e de garantir uma vida digna para todos. Para a concretização efetiva desses direitos, faz-se necessário que o nosso país tenha soberania política e econômica e não permaneça na constante retórica do exercício do possível, para que efetivamente a realidade da fome e da injustiça social seja de fato mudada.

Por esta razão, é importante salientar a realização primordial da garantia da alimentação diária, como condição de sobrevivência, no sentido de assegurar o mais elementar dos direitos que é a vida. Contudo, não podemos olvidar da necessária observação quanto à imposição da realização da dignidade humana para a realização deste direito. Portanto, trazemos a lição de Bolzan de Moraes, ao falar dos direitos humanos, Estado e globalização, no que diz respeito à imprescindível condição de satisfação desta necessidade básica, a qual deve ser plenamente realizada. Para o autor este é um grande desafio para a humanidade e observa que:

Talvez, como José Saramago, devêssemos iniciar e o fazemos efetivamente - esta incitação dizendo que o mais grave desafio que temos hoje, todos e globalmente, é o de pormos um prato de comida na frente de todas as pessoas, sem nos preocuparmos, a princípio, se elas irão simplesmente devorá-lo insensivelmente ou, ao contrário, irão saboreá-lo, tirando todos os sabores possíveis do ato de comer. Digo isso porque **comer**, para uma grande parte dos seres humanos, ainda hoje, tem o sentido apenas de manter as forças físicas suficientes para 'estar de pé', não havendo espaço para interrogar-se acerca das artes e dos prazeres da culinária.⁵⁰ (grifo do autor)

⁵⁰ CARVALHO, Salo de; FLORES, Joaquín Herrera; RÚBIO, David Sánchez (orgs.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. pp. 117-8.

Amartya Sen, ao falar da fome coletiva e do distanciamento entre governantes e governados, reforça a necessidade e a importância da eficácia das políticas públicas, cuja relevância se estende ao longo dos séculos. O autor salienta que:

A economia política de prevenção da fome coletiva envolve instituições e organizações, mas depende, além disso, do exercício de poder e da autoridade. Depende particularmente do distanciamento entre governantes e governados. Mesmo quando a causação imediata de uma fome coletiva é outra, a distância social e política entre governantes e governados pode ter um papel crucial na ausência de prevenção contra uma fome coletiva. (...) As questões de políticas a serem examinadas relacionam-se a atos tanto de *omissão* como de *perpetração*. Uma vez que as fomes coletivas continuam a ocorrer em diversos países mesmo no mundo atual com sua prosperidade global sem precedentes, as questões das políticas públicas e a sua eficácia permanecem tão relevantes hoje quanto eram há 150 anos.⁵¹

Mesmo reconhecendo que a comunidade internacional tem reafirmado freqüentemente a importância do respeito ao Direito Humano à Alimentação adequada, assunto este em constante pauta, ainda existe uma enorme distância entre os padrões estabelecidos legalmente e a situação que prevalece em muitas partes do mundo. Comparato nos lembra da necessidade de fazer uma opção ética, ante as inúmeras possibilidades que temos, para preservar a dignidade humana e discute o nosso potencial para enfrentar o problema, questionando nossas capacidades e sugere que:

Teremos perdido, definitivamente, a grande batalha para a preservação da dignidade humana? Após haver-se elevado penosamente, da afirmação dos primeiros direitos e liberdades individuais aos direitos da própria humanidade, passando pelo reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos direitos dos povos, estará agora o gênero humano condenado a desbaratar-se miseravelmente, pela conjugação sinistra de acrasia ética e dominação tecnológica? (...) Mas que condições são essas, definidoras da ação e modeladoras do futuro? É a diagnose, ou discernimento da realidade presente, e a escolha da via adequada para a construção do futuro. Ambas supõem aquela virtude pragmática, que os gregos denominaram *phrónesis*, e que os romanos traduziram por *prudentia*. Aristóteles definiu-a como a capacidade deliberativa no concernente às ações humanas, guiada pelo juízo ético (“o que é bom ou mau para o ser humano”). Dirigida, pois, às ações humanas e não ao fazer humano ou produção de coisas (*poiésis*), a prudência distingue-se nitidamente

51 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pp. 199-200.

da técnica. Os romanos nela enxergaram a essência do saber jurídico, ao passo que Aristóteles identificou-a como a arte política, afirmando ser ela a virtude própria do governante (*é phrónesis arkontos ídios aretê mone*). Ora, justamente, o diagnóstico da crise atual aponta para uma espécie de entropia ou de desordem universal, causada por carência governativa, tanto no interior das nações quanto na esfera internacional.⁵²

O dever do Estado de garantir a dignidade da pessoa humana, promovendo a execução de políticas públicas que garantam uma sociedade mais justa, encontra guardada na ordem constitucional brasileira. Nesta linha de raciocínio, entendemos que o Direito Humano à Alimentação é parte indispensável de tais políticas públicas. A esse respeito, Luís Fernando Barzotto, ao tratar do funcionamento da Democracia na Constituição de 1988, traz importante contribuição para que se alcance o bem comum e o bem da pessoa humana, como um dever do Estado e a reciprocidade da sociedade neste aspecto. Ele diz que:

O fato de a Constituição ter estabelecido o bem da pessoa (dignidade da pessoa humana) e o bem comum (bem de todos) como finalidades últimas da sociedade brasileira leva necessariamente a pensar que a busca destes bens impõe. Assim, a sociedade e o Estado *devem* algo à pessoa, para que esta alcance o seu bem, e a pessoa humana *deve* algo à sociedade e ao Estado, para que seja possível o bem comum.⁵³

Por esta razão, convém lembrarmos os princípios convalidados em nossa Constituição, relacionados aos direitos humanos e aos direitos fundamentais, entre os quais o especificado no art. 1º, que estabelece, no inciso III, “a dignidade da pessoa humana”.

Prossegue, no art. 3º, III, estabelecendo entre outros objetivos fundamentais, a garantia especificada formalmente de “erradicar a pobreza e a marginalização assim como

52 COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. pp. 533-6.

53 BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 182.

a de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Em seguida, no art. 4º, determina, no inciso II, “a prevalência dos direitos humanos”. Estes são princípios consagrados constitucionalmente, mas não são auto-aplicáveis, devendo, portanto, ser o eixo norteador inalienável na adoção das políticas públicas, notadamente aquelas que se referem aos direitos sociais, rumo à dignidade humana e à justiça social.

Diante desta importante constatação, convém ressaltar que a abordagem, nesta perspectiva, da verdadeira realização da justiça e do seu significado, é a relação com diferentes aspectos que conduzem à dignidade da pessoa humana. Assim, vale observar a forma de compreensão dos vários aspectos e da abrangência de grupos sociais diferenciados no contexto de exclusão social em que estes se apresentam em nossa sociedade, de forma a desenvolver os fundamentos da justiça diante da relação com a fome e a realização do Direito Humano à Alimentação. Além disso, salientamos a relevância dos aspectos éticos e a importância da democracia, sem perder de vista o contexto social e a resposta estatal nestas situações ora expostas.

Assim, a opção a ser adotada pelos detentores do poder na condução do país em face da realidade, bem como as ações cotidianas das pessoas, como cidadãos, ante a trágica realidade imposta aos seres humanos e ao meio ambiente em que vivemos, requerem mudanças de atitude no sentido de reverter o quadro social e de garantir a dignidade humana de forma integral.

Ao tratar sobre o direito internacional levado a sério e a crise do Estado nacional, trazemos importante lição de Ferrajoli, no sentido do reconhecimento das violações e das

ações a serem adotadas, no âmbito externo e interno, como princípio fundamental, este afirma que é necessário:

Repensar o Estado em suas relações externas à luz do atual direito internacional não é diferente de pensar o Estado em sua dimensão interna à luz do direito constitucional. Isso quer dizer analisar as condutas dos Estados em suas relações entre si e com seus cidadãos - as guerras, os massacres, as torturas, as opressões das liberdades, as ameaças ao meio ambiente, as condições da miséria e da fome nas quais vivem enormes multidões de seres humanos —, interpretando-as não como males naturais e tampouco como simples ‘injustiças’, quando comparadas com uma obrigação utópica de ser moral ou política, mas sim como violações jurídicas reconhecíveis em relação à obrigação de ser do direito internacional vigente, tal como ele já está vergado em seus princípios fundamentais.⁵⁴

Mencionamos uma importante análise feita por Ricardo Timm de Souza, na obra *Ética como Fundamento*, relacionada aos problemas enfrentados pela humanidade no século XX, com os quais convivemos neste início do novo milênio. O autor demonstra que, mesmo diante dos imensos avanços em vários aspectos, estes não impediram o acirramento da miséria e da fome, entre tantas outras catástrofes sociais com as quais convivemos nos dias atuais. Constata o autor ainda a necessidade de uma profunda análise da realidade e afirma que nunca a dignidade humana foi a tal ponto violentada como no referido século. Neste sentido, entendemos que só é possível celebrar as conquistas e os avanços tecnológicos se estes estiverem associados ao respeito à vida com dignidade. Como elemento primordial, Timm ressalta a necessidade de assegurar e resgatar o respeito à dignidade humana:

Pois o complicado início deste novo milênio, com guerras, terrorismo, fome, questões ambientais gravíssimas e outras questões de primeira importância, exige urgentemente uma profunda análise da realidade presente. Em termos filosóficos, temos de realizar um inventário deste século espantoso que foi o século XX – poderíamos, sem grandes receios falar de um inventário dos *salvados*, daquilo que conseguimos salvar e preservar do século XX, do que se salvou apesar das infinitas tensões deste século tão contraditório. A dolorosa lucidez do século XX rasga os véus da história, expondo o pulsar do

54 FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno*. São Paulo: Matins Fontes, 2002. p. 46.

inconciliável, do múltiplo, que a habita. Por um lado, conquistas absolutamente monumentais nos mais diversos campos das ciências, como, por exemplo, avanços os mais extraordinários e espantosos da medicina, da técnica, da ciência experimental nos mais diversos campos. Por outro, a mais abjeta degradação de tudo o que os séculos tinham tanto se esforçado por designar sagrado e que com enorme luta estatuíram como relativamente intocáveis – a dignidade humana, por exemplo. E isso não em termos teóricos, mas nas valas por onde corre sangue e morte, e não apenas na guerra aberta. Pois, em nenhum outro momento da história, a dignidade humana foi a tal ponto violentada como no século XX, a ponto desta violência vir a se constituir não em um elemento a mais na composição grandiosa da contemporaneidade, mas *na forma pela qual os fatos decisivos desta história são abordáveis*⁵⁵. (grifo do autor).

As estatísticas e os reflexos da pobreza no mundo mostram que existe uma relação direta com o progressivo descaso dos administradores públicos e dos detentores do poder político e econômico. Mesmo diante do propalado crescimento econômico e dos avanços tecnológicos, estes não têm servido para minimizar os efeitos progressivos da pobreza e provocam, cada vez mais, a segregação e a distância entre ricos e pobres.

A concepção de direitos humanos econômicos sociais e culturais, especialmente no que se refere ao Direito Humano à Alimentação e sua realização, aponta para uma nova perspectiva de direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes, vinculados ao desenvolvimento e à democracia, devendo esta ser concebida como participação ampla no exercício do poder e, sobretudo, na promoção de relações igualitárias, sem qualquer tipo de discriminação. Ela visa minimizar os nefastos efeitos degradantes da pobreza, da marginalização e da exclusão social que afetam direta ou indiretamente toda a população e ultrapassam fronteiras.

A concretização destes direitos presume-se a inclusão social, cujo modelo de desenvolvimento tão propalado deve garantir a justiça social e avançar na construção de acesso irrestrito e viável aos direitos fundamentais assegurados, extirpando todo tipo de

55 SOUSA, Ricardo Timm de. **Ética como Fundamento**: uma introdução à ética contemporânea. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2004. pp. 65-9.

violação dos direitos e assegurando as garantias no sentido da verdadeira implantação dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais a toda a população. Neste sentido, retomamos a importante lição de Amartya Sen, ao reforçar a importância do desenvolvimento e a relação com a fome e a desigualdade.

A desigualdade tem um papel importante no desenvolvimento das fomes coletivas e outras crises graves. Na verdade, a própria ausência de democracia é uma desigualdade – nesse caso, de direitos e de poderes políticos. Porém, mais do que isso, as fomes coletivas e outras crises desenvolvem-se graças a uma desigualdade severa e por vezes subitamente aumentada. Isso é ilustrado pelo fato de que as fomes coletivas podem ocorrer mesmo sem que haja uma diminuição significativa – ou mesmo sem diminuição alguma – da oferta total de alimentos, porque alguns grupos podem sofrer uma perda abrupta de poder no mercado (por meio, por exemplo, de um desemprego repentino e em massa), com a fome resultando dessa nova desigualdade. (...) A questão da desigualdade é obviamente importante na continuidade da pobreza endêmica. Mas, aqui também, a natureza da desigualdade e as influências causais sobre ela podem diferir para os casos de privação persistente e destituição repentina.⁵⁶

Sabemos que a desigualdade econômica, especialmente no Brasil, que possui uma das mais injustas distribuições de renda do mundo, leva milhões de pessoas a sofrerem o problema da fome e da desnutrição, mesmo diante da abundância de alimentos produzidos, suficientes não só para o consumo interno, mas também para a exportação. No entanto, ainda convivemos com a constante violação do Direito Humano à Alimentação em todo o país, o que nos leva a acreditar que as raízes da fome e da desnutrição não residem na falta de alimento, mas na impossibilidade de acesso e de disponibilidade deste. O caminho para a solução desse problema, ou a sua minimização parcial, é a adoção de políticas públicas sérias que possam reverter esse quadro.

1.4 A necessidade como fundamento do Direito Humano à Alimentação.

56 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pp. 217-8.

Na abordagem da teoria das necessidades e da justiça, Agnes Heller ressalta os aspectos ético e político, quanto às necessidades verdadeiras e falsas, além das várias configurações em relação a existência de outras motivações vinculadas ao desejo, ao interesse e às preferências, conformation esta de fundamental importância na análise das necessidades e da interface com o Direito Humano à Alimentação, como condição essencial de vida.

A autora constata a necessidade de eleger prioridades em relação às necessidades em face da demanda imposta, ante a impossibilidade de realizá-las integralmente. Ela afirma que:

Sempre há mais necessidades nas sociedades dinâmicas atuais do que as que podem ser satisfeitas pela sociedade nas condições presentes. Isto é certo quando levamos em conta as desigualdades sociais existentes, algumas das quais são flagrantes. Em consequência, há que se criar um sistema que em cada momento específico outorgue prioridade a satisfação de determinadas necessidades sobre outras.⁵⁷

Neste aspecto, Heller contribui com a importância de serem estabelecidos critérios para a satisfação das necessidades. Entendemos que, ao falar da garantia do Direito Humano à Alimentação, estamos estabelecendo necessidade de imposição de políticas governamentais adequadas quanto à opção de erradicar a fome, como exigência concreta. Além disso, exige-se o envolvimento da sociedade no sentido de contribuir para a mudança desse aviltante quadro social que permanece em nosso país, apesar do grau de desenvolvimento e dos meios produtivos alcançados.

Necessário se faz reconhecer, sobretudo, que a fome e a desnutrição no Brasil e no mundo não são resultantes da escassez de produtos alimentícios, nem tampouco da

57 HELLER, Agnes. **Una revisión de la teoría de las necesidades**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1996. p. 61.

falta de recursos econômicos, nem dos efeitos da globalização. Ela é originada a partir das constantes e reiteradas violações dos direitos humanos, notadamente o Direito Humano à Alimentação assegurado, entre outros suportes legais, nos instrumentos internacionais.

Amartya Sen aponta os vários reflexos desencadeados pela fome e a necessidade de políticas de proteção preventivas, fazendo o nexo com a forma de aplicação dos recursos públicos, que entendemos que ocorre ante a opção dos detentores do poder ao efetuarem o planejamento e a aplicação dos recursos disponíveis. O autor mostra que:

Boa parte da mortalidade, associada às fomes coletivas, resulta de doenças desencadeadas pela debilitação, colapso das condições de saneamento, movimentos populacionais e alastramento infeccioso de doenças endêmicas da região. Esses fatores também podem ser reduzidos acentuadamente por meio de ação pública sensível, envolvendo controle de epidemias e disposições comunitárias para assistência médica. Ainda nessa área, os retornos sobre pequenos montantes de despesas públicas bem planejadas podem ser enormes. A prevenção da fome coletiva depende muito das políticas de proteção aos intilamentos. Nos países mais ricos, essa proteção é fornecida por programas de combate à pobreza e pelo seguro-desemprego. A maioria dos países em desenvolvimento não possui um sistema geral de seguro-desemprego, mas alguns oferecem empregos públicos de emergência em época de grande queda no nível de emprego causada por desastres naturais ou não naturais.⁵⁸

O Brasil, apesar de possuir recursos produtivos e alimentares em abundância, exclui milhões de seres humanos do acesso ao alimento, nos casos de incapacidade física para a obtenção ou quando as pessoas encontram-se sob a tutela do Estado. Além disso, são negados os meios de produzi-los, seja por falta de trabalho ou de acesso aos meios de produção, gerados especialmente pela concentração da terra e da renda. A negação de fato ao acesso à alimentação, por ação ou pela omissão do Estado, viola a dignidade da pessoa humana.

58 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 198.

Diante dessa trágica perspectiva, vale observar que se trata de um problema global, pois vemos a humanidade ameaçada pelos resultados de um modelo econômico globalizado que não responde às carências de uma justiça social mais ampla. Isto ocorre visto que os mercados globalizados estão em condição de supremacia e só buscam o sentido acumulativo de capital, excluindo, assim, as grandes massas humanas. Neste sentido, Amartya Sen sugere que a “a equidade de oportunidades culturais e econômicas pode ter imensa importância em um mundo globalizado. Esse é um desafio conjunto para o mundo econômico e o mundo cultural”.⁵⁹ Contudo, esta depende exclusivamente da opção de condução desse processo por parte de nossos governantes.

Em face desta constatação, novamente, mencionamos a importante lição de Ricardo Timm de Souza ao tratar do exercício da *Responsabilidade Social: a Ética-Política em realização*, na obra *Ética como Fundamento*, como um importante aporte no tratamento das questões que envolvem o tema ora em discussão. Isto revela a necessidade de melhor compreensão por parte dos detentores do poder e da direção do nosso país, no sentido de reverter essa tirânica exclusão social reinante. O autor assegura que:

Onde há fome, falta de condições sanitárias, falta de condições educacionais, falta de informação, desprezo pela vida e pelo ambiente, devastação ambiental, desigualdades sociais inacreditáveis (este tema no qual o Brasil tem permanecido por tanto tempo um dos campeões mundiais), violência contra minorias, abuso de poder econômico, corrupção, aí há injustiça. Em todas essas situações, o que se tem é a violência contra a alteridade, a negação da alteridade do Outro; é aí que a Ética-Política tem de intervir, se não se desejar a catástrofe social e ecológica final.(...) Responsabilidade Social é, então, a organização de ações que intervenham, através da participação ético-política, na sociedade, especialmente naqueles pontos nevrálgicos onde a carência de justiça é especialmente aguda. Sem ignorar as grandes temáticas das teorias filosóficas e sociais, a Responsabilidade Social, no sentido que aqui utilizamos este termo, é a *expressão concreta de uma ética que se faz política e de uma política que só se pode entender enquanto desdobramento de uma ética* – ambas referidas pela necessidade humana de justiça.⁶⁰

59 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 276.

60 SOUSA, Ricardo Timm de. **Ética como Fundamento**: uma introdução à ética contemporânea. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2004. p. 73.

No reconhecimento dessa responsabilidade, entendemos que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais estão assegurados pela lei máxima do nosso país, na medida em que a erradicação da pobreza implica no enfrentamento de uma série de direitos sociais e no desenvolvimento econômico, bem como na aplicação dos instrumentos internacionais dos quais o Brasil aderiu. Por esta razão, afirmamos que o Estado tem a obrigação de garantir e de viabilizar condições dignas, através de implantação de políticas públicas para reverter o cenário de miséria instalado. É somente dessa forma que acreditamos na possibilidade de um futuro viável.

Ao comentar o processo de globalização e os seus reflexos na economia, na cultura e nos direitos, Amartya Sen entende a necessidade de adequação para a garantia e a inclusão das pessoas alijadas do mercado de trabalho. Fazemos, então, esse viés com a necessidade de garantia de políticas públicas adequadas para assegurar a dignidade humana e o Direito Humano à Alimentação, tanto no acesso ao mercado de trabalho como no acesso aos meios de produção. O autor assevera que:

A fim de suavizar o processo de transição, é preciso que haja também oportunidades para um novo preparo profissional e a aquisição de novas qualificações (para as pessoas que, de outro modo, seriam alijadas do mercado de trabalho), juntamente com a provisão de redes de segurança social (na forma de seguridade social e outras disposições de apoio) para aqueles que têm seus interesses prejudicados – ao menos a curto prazo – pelas mudanças globalizantes”.⁶¹

Este reflexo não é apenas local e atinge a todos no planeta. Observa-se que o fosso vem se tornando cada dia maior e que medidas eficientes não são vislumbradas para

61 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 276.

a mudança, caracterizando-se esta situação de indiferença. Ao invés de acabarem com o problema, parecem direcionar para a destruição do ser humano, ante as medidas impostas continuamente nos mais diversos continentes, inclusive por aqueles governantes dos países que se autodenominam a potência econômica do mundo.

Nesta linha de raciocínio, além de apontar o impacto social e os efeitos das violações sobre o direito humano a alimentar-se, converte-se em imperativo que o nosso país seja conduzido no sentido do respeito, da garantia e da realização plena dos direitos humanos, nos termos preconizados pela Constituição Federal e nos instrumentos internacionais, ratificados pelo Brasil.

De forma mais genérica, a primeira obrigação de um Estado, em relação a todos os direitos humanos e, portanto, inclui-se aí o Direito Humano à Alimentação, é o respeito. No caso em tela, mais especificamente no que se refere ao direito à alimentação de forma adequada, deduz-se que nenhum Estado deve privar as pessoas de sua base elementar de sustento.

A segunda obrigação estatal é a de proteger os grupos vulneráveis das privações promovidas por terceiros. Esta proteção implica a realização dos meios assegurados legalmente, tanto no que se refere à legislação interna quanto à externa.

A terceira obrigação é a de garantir o direito à alimentação adequada às pessoas que não conseguem realizar esse direito de forma direta, por impedimento, ou por falta de acesso aos recursos produtivos ou aos meios econômicos de sobrevivência adequados.

A obrigação de garantia implica tanto a promoção quanto a sua realização plena, adotando as medidas necessárias para que esse direito seja plenamente realizado.

Neste aspecto, cabe destacar que as obrigações de direitos humanos não estão limitadas à questão interna do país, mas abrangem a dimensão internacional e impõe o enfrentamento do tema de maneira a garantir plenamente o acesso à alimentação adequada de milhões de famintos. Não se pode desconhecer que este desafio é gigantesco, especialmente em nosso país que possui um enorme contingente de vítimas da pobreza e da marginalização social. Este cenário está retratado em todas as regiões do país, no meio urbano e rural e não permite que esqueçamos, em nenhum momento, tal quadro aviltante. Se assim ocorrer, permaneceremos enclausurados ou alheios às mazelas sociais, o que parece impossível.

Dessa forma, o Direito Humano à Alimentação deve ser plenamente assegurado no quadro das leis do nosso país. Ele deve possibilitar também as condições e os instrumentos de sua plena realização por parte de cada cidadão, para agir ante a vergonhosa omissão estatal. Esta nos remete a um desafio ético em face do cenário com o qual nos deparamos no cotidiano em direção "a possibilidade de a humanidade, como tal, permitir-se a projeção de um futuro viável".⁶²

A adoção de políticas públicas, a partir da abordagem de direitos humanos, não pode se limitar à adoção de medidas paliativas e sazonais, mas requer um conjunto de medidas estruturantes e progressivas, visando à autonomia e à independência dos atores

62 SOUZA, Ricardo Timm de. "A racionalidade ética como fundamento de uma sociedade viável: reflexões sobre suas condições de possibilidade desde a crítica filosófica do fenômeno da 'corrupção'.". *In*: GAUER, Ruth M. Chittó (org.). **A Qualidade do Tempo**: para além das aparências históricas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 119.

sociais envolvidos, para que seja plenamente assegurado o Direito Humano à Alimentação, sem prejuízo das necessidades básicas condizentes com a dignidade humana e a justiça social. Comparato, ao comentar sobre a propalada igualdade de todos os seres humanos em dignidade e direitos, atesta que:

Se todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos, segundo proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a vida social há de organizar-se comunitariamente, à luz do princípio daquela justiça proporcional ou distributiva (*análogon dikáion*), sobre a qual tão bem discorreu Aristóteles. Pelo seu caráter eminentemente político, ela se contrapõe à justiça comutativa ou de troca, que regula as relações contratuais entre particulares (*synalagmata*). Enquanto a justiça sinalagmática diz respeito à igualdade de prestações, isto é, à equivalência das coisas e de serviços que se trocam por um preço, a justiça proporcional concernente à igualdade essencial dos homens, que não se troca nem se vende, porque não tem preço e, por isso, representa um valor incomensuravelmente mais elevado do que o econômico. Nunca como hoje, percebeu-se, tão nitidamente, o caráter anticapitalista dos direitos humanos de natureza econômica, social e cultural.⁶³

Uma decisão desta natureza requer uma ampla reorganização progressiva do processo de planejamento e de monitoramento em direção à adoção de um novo paradigma de ação do Estado em relação à condução das políticas públicas para a realização integral do Direito Humano à Alimentação, como condição essencial de vida digna.

CAPÍTULO 2 ESTRUTURA CONCEITUAL E ASPECTOS ANTROPOLÓGICOS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

2.1 Considerações Iniciais

63 COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 542.

Neste capítulo, a abordagem se estende aos aspectos do Direito Humano à Alimentação, como um direito social, inserido no campo dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, interagindo os aspectos históricos e culturais ligados ao tema, tais como, o direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional. Esta seção tem como objetivo discutir e analisar o significado de uma política pública como garantia do mínimo existencial, dentro dos aspectos do direito e da segurança alimentar e também historicizar o particularismo cultural e o Direito Humano à Alimentação. São inseridos, igualmente aí, os aspectos antropológicos e culturais do tema, considerando, de forma relevante, a questão da fome e do direito humano a se alimentar, como temas conexos, visando sua ampliação.

Devemos considerar o ponto de vista do mercado e as conseqüências destas relações em todos os atos sociais e o reflexo na vida das pessoas, notadamente, a imensa maioria de pessoas pobres, maiores vítimas, cuja sensibilidade e responsabilidade social do Estado e da sociedade civil dependem sua sobrevivência. Atentamos para os fatores de exclusão e de inclusão, considerando-se o agravamento do universo dos excluídos, e frente a esse desafio de torná-los incluídos. Deve-se buscar inserir o Direito Humano à Alimentação como referência para alteração deste cenário, para a realização da dignidade da pessoa humana, visando a construção de um mundo mais justo e solidário.

2.2 A interface entre direito e a segurança alimentar

Para melhor compreensão do tema, voltamos à base conceitual das questões ora em discussão, visando proporcionar a interligação e a necessidade de conexão entre o

direito assegurado legalmente e o que representa a segurança alimentar e nutricional, como objeto de integração na realização do Direito Humano à Alimentação.

Entendemos que o direito à alimentação é um direito humano fundamental e universal, previsto em vários instrumentos internacionais, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Ele é reafirmado e detalhado no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) do qual o Brasil é signatário e está incorporado à legislação nacional, através de vários princípios constitucionais. Incluem-se aí o acesso físico e econômico à alimentação em quantidade e qualidade suficientes, de forma permanente, por meio de recursos próprios ou de políticas públicas em casos de impossibilidade de obtenção dos meios para assegurar esse direito.

Para o relator nacional sobre o Direito Humano à Alimentação, Água e Terra Rural, Flávio Luiz Schieck Valente, o Direito à Alimentação adequada está intrinsecamente ligado ao direito à vida, conforme demonstra:

Alimentação adequada é um direito humano básico, reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais. Sem ele, não podemos discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há o direito à vida. Sem uma alimentação adequada, não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana. O direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos de ter acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais para a manutenção da saúde.⁶⁴

Neste sentido, entendemos que o Direito Humano à Alimentação é um direito social, que, além de ser um direito fundamental, é essencial para a sobrevivência e a realização da dignidade da pessoa humana.

64 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37.

Dessa forma, necessário se faz compreender o significado da segurança alimentar e nutricional, como complemento, para assegurar, de forma plena, o direito à alimentação, que inclui outros elementos essenciais para garantir a realização integral deste direito. Incluem-se, entre eles, o respeito às práticas e às diversidades alimentares, como mostra Flávio Valente. Esclarece ele ainda que se trata de um dever do Estado e de responsabilidade da sociedade como um todo:

Na realidade, segurança alimentar e nutricional trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos. Assim, a alimentação é um direito do cidadão, e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.⁶⁵

No que tange à origem do conceito de segurança alimentar, segundo Flávio Valente, esta teve origem na Europa, no início do século XX. O autor diz que ele vem se desenvolvendo até a construção de um conceito brasileiro. Na elaboração do conceito de segurança, considerando-se a sua diversidade, todo o seu contexto e a sua evolução, para que este seja observado e incorporado na implantação das políticas públicas a fim de promover o seu desenvolvimento, inclusive no aspecto da produção, da comercialização e do desenvolvimento social, no que tange às políticas estruturais e estruturantes no país. Como podemos observar, na seqüência, a fundamentação, utilizada pelo autor, quanto ao resgate histórico e à construção conceitual é mostrada em suas afirmações:

A origem do conceito de segurança alimentar pode ser associada, na Europa do início do século XX, ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar. A partir de 1983, o conceito evolui rapidamente para incluir componentes de oferta estável e adequada de alimentos e de garantia de acesso e de qualidade.

65 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 40.

Para tal, reafirma-se a necessidade da redistribuição dos recursos materiais, da renda e da redução da pobreza como mecanismos centrais para a garantia da segurança alimentar. Mais recentemente, fortalece-se a defesa da segurança alimentar como uma questão de direito humano econômico, social e cultural, e que se expressa em movimentos nacionais e internacionais ligando a questão da alimentação e da nutrição à da cidadania.⁶⁶

Prosseguindo nesta linha de raciocínio, o mesmo autor, anteriormente citado, afirma que o conceito atualmente utilizado é resultante do debate internacional sobre o tema. Aqui vale a atenção para a importância de assegurar, minimamente alguns componentes necessários, abordados na base conceitual ora demonstrada, que parece estar em constante evolução. Utilizamos essa definição como parâmetro para buscar inserir sua vinculação ao Direito Humano à Alimentação e seus componentes necessários, para uma compreensão mais ampla que norteia a discussão sobre o tema, cuja principal importância reside em sua concepção ampla e irrestrita. Sua garantia se estende a todas as pessoas, quanto às condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade.

Isto pressupõe que, independente da forma de aquisição ou do acesso aos alimentos seguros e em condições nutricionais adequadas, a segurança alimentar contribui para o desenvolvimento integral da pessoa humana, atentando para o aspecto da existência digna, sem desconhecer o aspecto da saúde que está intrinsecamente ligada à questão da alimentação. Dessa forma, estabelece o autor o conceito utilizado atualmente em nosso país:

Com base em todo o debate desenvolvido nesse período, construiu-se o conceito brasileiro, segundo o qual, *segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e 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.*⁶⁷ (grifo do autor).

66 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. pp. 40-2.

67 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 48.

A partir desta definição adotada, segundo Flávio Valente, vale observar que a segurança alimentar é fruto de um longo processo que se estende além dos hábitos cotidianos. Merece destaque a produção e o mercado consumidor, a disponibilidade de alimentos, especialmente, os meios de acesso, para que tanto o direito à alimentação, quanto a segurança alimentar e nutricional, sejam exercidos com a devida observância. A segurança alimentar ocorrerá mediante o controle que deve ser praticado pelo Estado, através de seus órgãos fiscalizadores, e de políticas públicas implantadas para contemplar este setor, em todos os seus aspectos. Merece especial destaque o fato do não comprometimento com outras necessidades essenciais que devem ser levadas em consideração igualmente - sem elas, essa segurança não poderá ser exercida, em sua integralidade, ferindo a dignidade da pessoa humana.

Quando falamos de dignidade humana, garantia do direito à alimentação e segurança alimentar, temos presente também as questões éticas e morais no sentido de assegurar a todos os cidadãos brasileiros uma vida digna. O Brasil figura entre um dos maiores produtores de alimentos do mundo. Além disso, possui condições de expansão neste setor, tornando-se inadmissível que milhões de pessoas figurem na lista de famintos que conseguem sobreviver abaixo da linha de pobreza. Elas não só não possuem sua cidadania plena, como também são vítimas do mais elementar direito humano que é a alimentação, de forma segura e sustentável.

É inegável que a situação de pobreza e de miséria acarreta muitos males e provoca vários outros problemas, associados à falta de alimentação, cuja face mais visível é a desnutrição, como bem observou Flávio Valente ao dizer que:

A sociedade brasileira convive atualmente com a existência das doenças associadas à pobreza e à exclusão, tais como a fome e a desnutrição, e aquelas associadas a hábitos alimentares inadequados que afetam mais gravemente as populações pobres, mas que também atingem duramente todas as outras parcelas da sociedade. Ninguém hoje está imune às distorções impostas pelo paradigma de desenvolvimento dominante. Neste sentido, em nosso entender, a busca de garantir o direito à alimentação de qualidade para todos os seres humanos passa pela construção de um novo paradigma de sociedade, que tenha como eixo central a qualidade de vida do ser humano.⁶⁸

Neste sentido, o Direito Humano à Alimentação, dentro dos padrões exigidos de segurança alimentar e nutricional, deverá ser adotado, como uma estratégia de desenvolvimento no país, com forte conotação e direcionamento para garantir a justiça social, promover o crescimento econômico. Mas, este não deve estar desvinculado da necessária distribuição de renda, pois só assim poderemos ter uma sociedade mais equilibrada. Isto é possível com o direcionamento e a implementação de políticas estruturais, com a adoção de medidas nos mais diferentes setores investindo, especialmente, na educação, na formação, na promoção de emprego, no acesso à terra e a créditos para ampliação da produção agrícola, de forma mais enérgica e eficiente. Constatamos, porém, que, no decorrer dos anos, não se tem conseguido vislumbrar mudanças importantes nestas áreas sociais, para a grande maioria da sociedade, vítima deste quadro social.

É importante ressaltar, igualmente, que as políticas, adotadas no país, são refletidas seriamente neste contexto social, desde o direcionamento e o montante de investimento destinado a este setor, como as políticas de distribuição e de comercialização, seja no mercado interno ou externo, vinculado diretamente à promoção da segurança alimentar. Ela é entendida também como a facilidade para o acesso e a

68 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. pp 39-40.

possibilidade de aquisição de alimentos saudáveis em quantidade e qualidade suficientes. Seu objetivo é a redução das desigualdades sociais, que promovam a dignidade e o respeito ao direito, no contexto dos direitos humanos.

Para Flávio Valente, a garantia do direito à alimentação está relacionada ao direito de acesso aos recursos, respeitando hábitos e práticas culturais. Ela é também considerada como o processo de satisfação das necessidades nutricionais - fator fundamental para o desenvolvimento integral do ser humano. Daí a sua importância, tanto no sentido de garantir o direito quanto no de prover a segurança alimentar, como observamos a seguir:

Assim, o direito à alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e as práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica. Ao comer, portanto, não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos uns aos outros como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais. Não é sem razão que muitos rituais religiosos envolvem atos de preparo e comunhão de alimentos.⁶⁹

Dessa forma, insistimos na importância de garantir, de proteger e de assegurar o direito à alimentação e a segurança alimentar e nutricional. Ela deve ser estendida a todos, especialmente, aos grupos mais vulneráveis, que não se encontram em condições de exercer esse direito por conta própria. Exige-se, pois, a adoção e a implementação de medidas eficientes na promoção de políticas públicas e de ações estruturantes, visando a inclusão econômica e social que possibilitem a fiscalização e o controle, com vistas à eficiência destas políticas. No entanto, não devemos perder de vista a concepção de

69 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 38.

autonomia e de independência das pessoas beneficiadas, como finalidades específicas dos programas adotados.

A questão econômica e o poder aquisitivo, como possibilidade de acesso ao consumo, é fator determinante para o acesso ao direito à alimentação. Mas, é importante destacar que este direito de consumidor não pode ser o único fator de realização da integralidade dos direitos humanos, eis que os direitos civis e políticos também se encontram no mesmo patamar, no sentido da indivisibilidade destes, para a realização integral da vida e da dignidade humana. Não podemos olvidar, no entanto, que determinados grupos sociais se encontrem em condições menos favoráveis que outros. Este fato foi muito bem observado pela jurista Flávia Piovesan, ao comentar sobre os reflexos das políticas econômicas e responsabilidade social. A autora vincula a pobreza à situação dos grupos mais vulneráveis e entre eles se encontram as mulheres e os afro-descendentes, explicando logo a seguir:

Em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômico-social leva a vulnerabilidade dos direitos civis e políticos. No dizer de Amartya Sen: “A negação da liberdade econômica, sob a forma da pobreza extrema, torna a pessoa vulnerável a violações de outras formas de liberdades. (...) A negação da liberdade econômica implica na negação da liberdade social e política.” Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis, como as mulheres e a população afro-descendente (daí os fenômenos da “feminização” e “etnização” da pobreza.⁷⁰

Jayme Benvenuto, ao falar da interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, atesta que o maior desafio, tanto nacional como no

⁷⁰ LIMA Jr., Jayme Benvenuto (org.). **Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Recife: Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2004. p. 57.

âmbito internacional, é a incorporação destes nesta integração, como garantia da dignidade humana. O autor assim se manifesta:

Em um contexto cada vez mais caracterizado pela relação entre Estados, regiões e instituições internacionais, marcado pelos processos de integração regional e globalização econômica, o terceiro milênio reserva como maior débito e desafio a incorporação dos direitos humanos, como paradigma central de uma ordem mais democrática e igualitária, nos planos local, regional e global. Se o mundo não está em ordem, já que a ordenação é sempre um problema central e aberto, a criação de uma nova ordem há de celebrar o encontro dos valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade humana.⁷¹

Diante desta importante constatação, queremos reforçar que os direitos humanos não devem ser apenas objeto de retórica e de boas intenções. A estes devem ser impostas a garantia e a formalidade, tanto no âmbito da legislação, quanto na implantação de medidas administrativas e de acordos nos mais diversos instrumentos. Estes aspectos devem ser constantes em todas as negociações políticas e econômicas. Mas, a sua efetividade não tem sido externada na prática. Por esta razão é que entendemos ser imperioso o esforço no sentido da garantia e da plena efetivação dos direitos humanos, especialmente do Direito Humano à Alimentação, o qual não pode estar dissociado da segurança alimentar e nutricional como demonstrado. É dessa forma que o tão almejado desenvolvimento social poderá ser realizado de maneira inclusiva, promovendo a dignidade da pessoa humana, em sua integralidade.

2.3 O mínimo existencial enquanto política pública de segurança alimentar e nutricional

71 LIMA Jr., Jayme Benvenuto (org.). **Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Recife: Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2004. p. 102.

Para assegurar o mínimo existencial, ou seja, o básico, o elementar quanto ao Direito Humano à Alimentação adequada, necessitamos observar os níveis de segurança alimentar e nutricional, para além da garantia básica do acesso direto ao alimento. É preciso, portanto, a definição dos componentes elementares e adequados, de sua forma de obtenção e da avaliação do aspecto da dignidade da pessoa humana. Exclui, por exemplo, o acesso ao alimento em lixões, a dependência permanente de caridade ou de programas assistenciais - estes são importantes, mas devem ser adotados de forma emergencial e devem evoluir em direção à autonomia e à independência de aquisição por meios e recursos próprios.

Para a garantia do mínimo existencial, não podemos perder de vista a questão da dignidade que passa, necessariamente, pela discussão da justiça, no que concerne à implantação de políticas públicas, as quais devem ser estruturantes, dada a necessidade da construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária, como preconiza os dispositivos constitucionais sobre o tema. Ele estabelece, no art. 1º, entre os princípios fundamentais no inciso III, “a dignidade da pessoa humana”. Prossegue, no art. 3º, III, e entre outros objetivos fundamentais estabelecidos por ele é o da garantia formal de “erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais.” Em seguida, no art. 4º, determina, no inciso II, “a prevalência dos direitos humanos”⁷².

Flávia Piovesan, ao falar da Constituição Federal Brasileira de 1988 e a institucionalização dos direitos e garantias fundamentais, afirma a necessidade de atentar para os objetivos do Estado quanto a imperatividade de assegurar a dignidade da pessoa humana e a justiça social, sendo para tanto imprescindível:

72 BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 2002.

Construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, constituem os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, consagrados no art. 3º da Carta de 1988. No entender de José Afonso da Silva: ‘É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana’. Infere-se desses dispositivos quão acentuada é a preocupação da Constituição em assegurar os valores da dignidade e do bem estar da pessoa humana, como um imperativo de justiça social.⁷³

Nesta linha de raciocínio, trazemos importante lição de Luís Fernando Barzotto, ao discutir a democracia na Constituição de 1988, cuja finalidade não poderá ser outra senão o bem do povo. “A democracia, por ser um governo do povo e pelo povo, não pode ter como finalidade senão o bem do povo”, diz o autor.⁷⁴ Constatação esta que evocamos para insistir que este princípio não pode ser esquecido quando da implantação das políticas públicas. Salientam-se aquelas que se referem ao mínimo existencial, ou a políticas de renda mínima, que devem assegurar, ao menos, a realização básica da dignidade humana. Contudo, esse exercício do possível, que tem norteado constantemente essas políticas, está muito distante do que realmente poderia assegurar “a plena realização humana”, como observado por este autor:

A pessoa humana possui um *telos* específico, o que os clássicos chamam de vida boa. A vida boa depende da posse de uma série de bens de natureza material, cultural e moral. Como a sociedade, nessa concepção, está ordenada ao bem da pessoa, o bem comum que se coloca como finalidade da sociedade consiste no conjunto partilhado de bens que permitem a cada um dos seus membros alcançar a plena realização humana.⁷⁵

73 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 55.

74 BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 33.

75 BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 35.

Prosseguindo neste raciocínio da realização plena e do obrigatório cumprimento do que vem a ser a dignidade da pessoa humana, é importante ressaltar quem é o destinatário, o sujeito desta tão propalada democracia no Estado Democrático de Direito, assegurado constitucionalmente. Sua finalidade é a de estabelecer parâmetros de justiça e de responsabilidade social na condução das políticas públicas a serem adotadas, especialmente quanto ao direito à alimentação, bem como o papel do Estado e da sociedade civil. Este compromisso vai além do estabelecido legalmente, mas está intrinsecamente vinculado à garantia, ao respeito e a proteção em todas as suas ações. Trazemos novamente a importante observação de Luís Fernando Barzotto, ao salientar que:

A Constituição de 1988 estabelece um bem que se impõe como finalidade ou objetivo para a sociedade e o Estado, um bem que é o ‘bem comum’ estabelecido constitucionalmente. De fato, o Preâmbulo estabelece uma finalidade para o Estado: ‘(...) para instituir um Estado Democrático, *destinado* (grifo nosso) a assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça’ (...).⁷⁶

Neste sentido, devemos estar muito atentos aos beneficiários destas políticas públicas a serem adotadas para que o povo, beneficiário e destinatário deste direito essencial à vida e à dignidade humana, não seja penalizado nem submetido a condições vexatórias ou indignas que firam a sua liberdade, a sua autonomia e sua independência. Sobretudo, este direito deve assegurar a realização da verdadeira justiça social.

Friedrich Müller, em suas observações sobre o povo como destinatário de prestações civilizatórias, que ora fazemos a vinculação quanto à aplicação das políticas públicas, chama a atenção para a prevalência da qualidade do ser humano e da dignidade

⁷⁶ BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. pp. 176-7.

humana. Afirmamos que é assegurado a todos, não somente as liberdades, mas também, fundamentalmente, a prevalência dos “direitos humanos”, considerado pelo autor como algo imprescindível “para uma democracia legítima”. Dessa forma, ele assevera que:

A função do ‘povo’, que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigentes, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas (enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo-destinatário) e graus distintos. A distinção entre direitos de cidadania e direitos humanos não é apenas diferencial; ela é relevante com vistas ao sistema. Não somente as liberdades civis, mas também os direitos *humanos* enquanto *realizados* são imprescindíveis para uma democracia legítima. (...) O Estado de Direito se legitima por duas coisas: em primeiro lugar procurando dotar a possível minoria dos cidadãos ativos, não importa quão mediata ou imediatamente, de competência de decisão e de sancionamento claramente definidas; em segundo lugar e ao lado desse fator de ordem procedimental, a legitimidade ocorre pelo *modo, mediante o qual todos*, o “povo inteiro”, a população, a totalidade dos atingidos são tratados por tais decisões e seu modo de implementação.⁷⁷ (grifo do autor)

Diante disso, outro fator importante deve ser considerado, qual seja, as vítimas costumeiras da fome, que é uma catástrofe humana. Este quadro é observado em todo o mundo, independente do potencial econômico da nação. Essa situação, por afetar uma população muito vulnerável, nem sempre atinge a sensibilidade dos governantes e das pessoas influentes na sociedade, como bem observou o indiano Amartya Sen, ao relacionar a questão da democracia com as fomes coletivas:

Não é difícil encontrar relação causal entre existir democracia e não ocorrerem fomes coletivas. Elas matam milhões de pessoas em diferentes países do mundo, mas não matam os governantes. Reis e presidentes, burocratas e chefes, líderes e comandantes militares nunca são vítimas de fomes coletivas. E, se não há eleições, partidos de oposição, espaço para a crítica pública sem censura, os que exercem autoridade não têm de sofrer as conseqüências políticas de não prevenir as fomes coletivas.⁷⁸

77 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1998. pp. 76-7.

78 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 210.

Amartya Sen, observando a questão da democracia e da prevenção das fomes coletivas, afirma que: “certamente é verdade que nunca houve uma fome coletiva⁷⁹ em uma democracia multipartidária efetiva”⁸⁰. Ele faz, assim, uma relação direta entre a democracia e a garantia do direito através do Estado, apresentando uma avaliação mais extensiva do que a de outros autores. Suas idéias levam-nos a uma interpretação que esta prevenção depende do direcionamento das políticas adotadas. Necessariamente, não se pode vincular riqueza e poder econômico com a ausência de fome, de miséria e de outras catástrofes, o que ele denomina de “falsa correlação”, como veremos a seguir:

A possibilidade de que a relação entre direitos políticos democráticos e a ausência de fomes coletivas seja uma “falsa correlação” pode parecer suficientemente plausível quando se leva em consideração o fato de que os países democráticos muitas vezes são também muito ricos e, portanto, talvez imune às fomes coletivas por outras razões. Mas nota-se a ausência de fomes coletivas mesmo em países democráticos que são paupérrimos, como Índia, Botsuana ou Zimbábue.⁸¹

Dessa forma, os programas de renda mínima devem obedecer outras condições direcionadas à realização plena da dignidade da pessoa humana. Portanto, convém, sobretudo, respeitar os direitos humanos fundamentais, sem estabelecer condicionamentos contrários ao preceito básico de justiça. Ressaltamos aqui, especialmente, a riqueza do nosso país e a inaceitável má distribuição de renda, não obstante todas as condições para erradicar a face mais cruel da fome e da pobreza que atinge grande parcela da sociedade. Verifica-se que este quadro tem permanecido imutável, ao longo dos anos, e jamais foi combatido de forma eficiente a tal ponto de assegurar verdadeiramente o que é justo para as pessoas. Somente através do comprometimento da responsabilidade social, de todos os

79 De acordo com Amartya Sen, as fomes coletivas e crises desse tipo têm de ser distinguidas dos problemas de fome e pobreza endêmicas que podem acarretar sofrimento persistente, mas não incluem nenhuma nova explosão de privação extrema que subitamente acomete uma parcela da população.

80 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 208.

81 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 208.

setores, seria possível a inclusão social. Esta reflexão é demonstrada na análise que traz Ricardo Timm de Souza:

A Responsabilidade Social se dará em toda e qualquer situação na qual a urgência da justiça frente ao Outro assume a precedência absoluta das ações políticas, científicas, técnicas, teóricas, organizacionais. Na comunidade, na escola, na universidade, nas associações, em todos os âmbitos e formas de organização social, a Responsabilidade Social é o que diferenciará ações meramente técnicas de ações humanas, jogos de interesses de debate político real, manipulação midiática das mentes de informação responsável. E é assim claramente perceptível que o exercício da Responsabilidade Social de todos e de cada um se constitui na possibilidade de concretização de uma sociedade e um país onde as tensões sociais imensas, causadas pela injustiça estrutural, possam ceder lugar à imensa *construção social* de um futuro sócio-ecológico viável.⁸²

Nesta linha de raciocínio, considerando-se os vários atores sociais inseridos neste processo, o respeito e a proteção dos direitos, nas relações estabelecidas entre Estado, sociedade civil, como um todo, e os portadores de direitos no processo de elaboração, de implementação e de fiscalização das políticas públicas são muito importantes. Igualmente, destacamos a vigilância no que se refere aos seus resultados e aos seus efeitos modificadores do quadro de injustiça social reinante no país.

O Estado tem a obrigação de priorizar a utilização de recursos públicos para a realização dos direitos humanos, especialmente quanto ao Direito Humano à Alimentação e a segurança alimentar e nutricional. Ele deve garantir o máximo da disponibilidade e não o mínimo possível, frente a outros setores, de forma a assegurar sua eficiência e sua continuidade para que nenhuma política adotada possa prejudicar sua execução, como favorecimento em outras áreas, como, por exemplo, o mercado externo, sob pena de sua inviabilidade e da violação de direitos fundamentais. Esta situação pode provocar ainda

82 SOUSA, Ricardo Timm de. **Ética como Fundamento**: uma introdução à ética contemporânea. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2004. pp. 73-4.

mais o agravamento da desigualdade social, mas não se deve esquecer que a sua tarefa é a de assegurar e a de garantir a soberania do país.

Boaventura Santos, ao apresentar uma das grandes perplexidades referentes à questão social, ressalta o desafio quanto à integração regional, ao protecionismo e à ajuda externa, que tem norteado a agenda política das nações. A situação, no Brasil, não tem sido diferente quanto à preferência no cumprimento dos compromissos com os organismos econômicos externos em detrimento da garantia dos direitos sociais na aplicação dos recursos públicos. A observação deste sociólogo serve como reflexão para o tema em discussão:

Um relance pelas agendas políticas de diferentes países revela-nos que os problemas mais absorventes são, como nunca, problemas de natureza económica: inflação, desemprego, taxas de juro, *deficit* orçamental, crise financeira do Estado-Providência, dívida externa, política económica em geral. E o mesmo se passa se, em vez de relançar a política nacional, relancearmos a política internacional.⁸³ (grifo do autor)

Assim, parece-nos que o modelo sócio-econômico que vem sendo adotado em nosso país não está condizente com sua capacidade e viabilidade de solução dos problemas sociais, eis que não encontra embargo quanto a produção e a disponibilidade de alimentos e condições para ampliar a produtividade em termos de quantidade e qualidade. Mas há falha quanto aos mecanismos de acesso e de distribuição das riquezas bem como da utilização do potencial econômico e produtivo nos mais variados setores. Esta situação pode ser observada historicamente, de forma impotente quanto à alteração dos mecanismos de exclusão social, agravando ainda mais as mazelas sociais.

83 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2005. pp. 19-20.

Neste sentido, é importante a reflexão sobre as políticas públicas adotadas no que concerne à vontade política de alteração destas condições ora vigentes, rumo ao desenvolvimento integral e sustentável, de forma inclusiva e não discriminatória, tendo como norte os direitos fundamentais e a valorização do ser humano como destinatário preferencial em direção à justiça e à dignidade. Por esta razão, trazemos a lúcida e importante análise de Ricardo Timm de Souza, ao comentar as políticas internacionais, nacionais e a opção dos governantes:

Quando nações poderosas se negam a assinar urgentes protocolos de redução de emissões de poluentes, estão exteriorizando toda a intensidade de seu delírio de grandeza, o qual, em sua insanidade, atesta acreditar poder fazer reversíveis todos e quaisquer efeitos de sua lógica de crescimento pretensamente infinito. Estes são, portanto, temas políticos fundamentais de nossa época. Nosso mundo se move por decisões políticas, decisões que têm a ver com situações que vão de declarações de guerra e de paz entre estados e até fome, a mortalidade infantil, a devastação da natureza, etc. É evidente que o Brasil, país de enorme importância geopolítica no mundo atual, não poderia ficar isento de graves problemas na atual conjuntura. Afora os imensos problemas que se arrastam internamente há séculos sem solução – desigualdade social, etc. – juntam-se novos problemas como a degradação ambiental, que o devastam de forma muito clara, e, a estes problemas, se acrescem questões das relações econômicas e sociais internacionais igualmente de extrema gravidade e que terão decisiva importância no futuro do país (por exemplo, a questão da ALCA e outras). Assim, como em tantos outros lugares do mundo, é necessário, no Brasil, o cultivo de uma consciência política séria e conseqüente, que cultive nas novas gerações a esperança de um mundo melhor.⁸⁴

É evidente a importância da consciência política e o direcionamento de políticas públicas no sentido da construção de um mundo melhor. Contudo, não falamos tão somente de opção, mas da obrigação do cumprimento por parte do Estado dos mecanismos legais, internos e externos, a que estão submetidos, e pelos detentores do poder. Sua tarefa é a de governar de forma responsável e contemplar todo o conjunto da sociedade brasileira. Eles devem atentar para as questões mais relevantes no sentido de assegurar mais que o mínimo existencial, possibilitando a transformação social rumo a

84 SOUSA, Ricardo Timm de. **Ética como Fundamento**: uma introdução à ética contemporânea. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2004. pp. 66-9.

uma sociedade mais justa, assegurando a dignidade humana e a garantia do direito à alimentação e a segurança alimentar. Estas são fundamentais para assegurar um padrão de vida adequado, como preconiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Assim, a prioridade deve ser direcionada a quem se encontra em situação de risco quanto à segurança alimentar e nutricional, os quais deveriam participar de forma efetiva e decisória na condução dessas políticas públicas. No entanto, não parece ser esta a opção adotada, apesar da retórica do exercício amplo da democracia. Esta participação fica reservada a um grupo muito reduzido, como bem observou o jurista Fábio Konder Comparato, ao comentar a falta de poder decisório do povo:

Nos países de grande desigualdade social – dos quais o Brasil é, por assim dizer, o modelo perverso – o aperfeiçoamento democrático não passa necessariamente, tal como sucede em países igualitários (*rectius*, de forte classe média), pela atribuição de maiores poderes decisórios ao povo, através da ampliação do uso obrigatório de referendos e consultas populares. É que, justamente, esses poderes acrescidos não serão de fato exercidos pelo povo, enquanto corpo coletivo unitário, mas sim pelos detedores do verdadeiro *kyrion* ou poder supremo efetivo, no seio do povo. Em suma, pelos oligarcas de sempre.⁸⁵

E, prosseguindo, o mesmo autor esclarece que o debate em questão não se refere ao simples poder de sufrágio - algo que faz parte da cidadania, mas em face do analfabetismo que atinge grande parcela da população, reduz os mecanismos de defesa e de compreensão das camadas sociais mais vulneráveis. Este fato, às vezes, redundando na utilização de mecanismos perversos de dependência constante do assistencialismo e do clientelismo. Os meios de comunicação vêm contribuindo para a vigência desta situação, dado que o monopólio desses instrumentos estão muito vinculados aos demais poderes, como esclarece a citação a seguir:

85 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998. pp. 23-4.

A democratização substancial das sociedades inigualitárias não decorre, pois, mecanicamente, da simples ampliação do sufrágio popular. É mister, antes de mais nada, atacar as fontes do poder oligárquico, as quais se encontram na própria estrutura das relações econômicas e sociais, notadamente as restrições práticas à instrução popular e o monopólio dos meios de comunicação de massa em mãos da minoria dominante.⁸⁶

Na condução desta linha de raciocínio, vale mencionar a importante análise do indiano Amartya Sen, ao mencionar a liberdade dos meios de comunicação como fundamental na prevenção das fomes coletivas, relacionado-a à democracia. O autor constata que “uma imprensa livre e a prática da democracia contribuem imensamente para trazer à luz informações que podem ter enorme influência sobre políticas de prevenção das fomes coletivas”⁸⁷, cuja conclusão vai ao encontro da análise feita no parágrafo anterior.

Retomamos a análise do jurista Fábio Konder Comparato quanto à questão da democracia e de suas distinções que está relacionada ao bem comum. Ela nos remete a discussão atinente às políticas públicas adotadas e as limitações orçamentárias impostas que tem servido de justificativa para suas restrições relativas às questões sociais. Aqui este jurista faz uma importante constatação de que este bem comum é a expressão da realização dos direitos humanos. Destacamos, a seguir, esta posição que entendemos ser a mais adequada, considerando os princípios constitucionais que asseguram a prevalência dos direitos humanos:

Voltamos, assim, à velha distinção aristotélica entre a democracia pura e simples – em que a maioria do povo exerce o poder supremo no seu próprio interesse – e o regime político moderado, a democracia justa, em que o bem

86 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 24.

87 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 210.

comum predomina sobre os interesses particulares. Ora, o bem comum, hoje, tem um nome: são os direitos humanos, cujo fundamento é, justamente, a igualdade absoluta de todos os homens, em sua comum condição de pessoas.⁸⁸

Entendemos que não basta assegurar legalmente todos os direitos fundamentais, mas realizar uma opção pela inserção destes nas políticas públicas adotadas. Neste sentido, o grande desafio a ser enfrentado é ultrapassar o limite do possível, assegurando verdadeiramente a garantia aos direitos humanos fundamentais, eis que “mínimo” tem a conotação de restrito, algo que supõe a insatisfação das necessidades básicas. Presume-se que não estão aí preenchidos todos os elementos para a realização da dignidade humana, assegurando à pessoa integralmente o direito.

Ao comentar sobre a destinação de recursos financeiros na adoção de políticas públicas, Jacques Alfonsin observa que deverão ser preenchidos outros requisitos essenciais para o atendimento das necessidades humanas. Ele observa também que: “as leis, em geral, são bastante minuciosas em previsões de “mínimos”, naquilo que se refere à satisfação de necessidades humanas:”⁸⁹

É possível ver-se que os recursos financeiros destinados à implementação de políticas públicas capazes de incrementar iniciativas tendentes a, senão eliminar, quando menos mitigar, a fome e a falta de moradia para a maioria pobre da população, dependem de uma disputa política relacionada com verbas orçamentárias cujo critério de distribuição, como se sabe, nem de longe tem-se sujeito à hierarquia de atendimento das necessidades humanas.⁹⁰

88 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 28.

89 ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e Moradia.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 118.

90 ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e Moradia.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 116.

Dessa forma, devemos vincular a satisfação das necessidades humanas com a realização integral dos direitos fundamentais, eis que outros fatores são necessários para a efetivação do Direito Humano à Alimentação e à segurança alimentar e nutricional. Entre eles, podemos citar o acesso ao trabalho ou meios de produção, à moradia, à saúde, à educação e ao lazer. Estes aspectos formam um conjunto de medidas que fazem parte das prioridades para a adoção de políticas públicas, favorecendo a satisfação plena das necessidades do homem, garantindo-se, assim, a realização da dignidade humana. O Direito Humano à Alimentação é igualmente inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas e sociais, de forma sustentável e permanente, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos, direcionados a todas as pessoas, ricas ou pobres.

2.4 Particularismo Cultural e Direito Humano à Alimentação

Os aspectos culturais alimentares bem como as questões relacionadas à educação, à informação e à formação deverão ser considerados na concepção do Direito Humano à Alimentação em todos os aspectos. Eles vão desde a produção dos alimentos, à forma de acesso a estes, a partir do mercado, até as políticas de renda mínima, bem como à forma de consumo desses alimentos, envolvendo as conformações culturais no preparo, no compartilhamento, a cultura alimentar na família e nos grupos étnicos sociais.

A alimentação para os seres humanos extrapola o simples ato de nutrição em si, pois vincula as demais configurações necessárias para o ato de se alimentar. Estas vão desde o preparo, os costumes e os hábitos étnicos e culturais até a forma de produção, a observância quanto às necessidades nutricionais em várias etapas da vida. Estes aspectos

são de fundamental importância e devem ser considerados no que tange ao respeito cultural das pessoas.

Analisando os aspectos históricos e antropológicos sobre a comida e a cultura alimentar, trazemos importante citação de Maria Eunice Maciel, em artigo na revista *Horizontes Antropológicos*, que faz a diferenciação entre a cultura alimentar praticada pelo homem e a sua importância na construção do sistema alimentar:

De fato, ao comer, o homem constrói regras e sistemas alimentares onde a escolha do que vai ser ingerido não responde somente às necessidades de ordem biológica (à nutrição), mas é impregnada pela cultura. Para Lévi-Strauss, a culinária é um meio através do qual a natureza é transformada em cultura. Sobre o processo de hominização, Catherine Perlès, estabelece uma distinção entre o *ato alimentar* (no qual o homem não se distingue dos animais no que concerne à nutrição) e o *ato culinário*, próprio à espécie humana (o homem é o único a cozinhar e a combinar ingredientes). Avaliando o caso brasileiro, Roberto Da Matta propõe uma diferenciação entre alimento e comida: ‘Comida não é apenas uma substância alimentar, mas é também um modo, um estilo e um jeito de alimentar-se’. E o jeito de comer define não só aquilo que é ingerido como também aquele que ingere.⁹¹ (grifo da autora)

Sabemos que a educação formal é de fundamental importância para o exercício da dignidade humana em sua integralidade, nos mais diferenciados aspectos da vida. Como tal, ela não poderia deixar de exercer uma influência crucial nos hábitos alimentares e nutricionais assim como na relação com a realização deste direito, tanto no que tange à apropriação do conhecimento, quanto ao ato da exigibilidade em caso de necessidade.

Diante disso, trazemos a contribuição do médico, Flávio Valente, o qual apresenta uma análise sobre o assunto, relacionando alfabetização e desnutrição e suas

91 MACIEL, Maria Eunice. “Introdução”. **Horizontes Antropológicos**. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGAS, ano 2. n. 4, 07-08, 1996. p. 7.

implicações diretas. Ele afirma que a negação desta qualidade resulta em desumanização e dificulta o acesso à riqueza, socialmente produzida pela população analfabeta. Vai além, ao afirmar que tanto o *ato de se alimentar* como o *ato de ler*, constitui a apropriação do mundo neste aspecto:

Tanto o ato de se alimentar como o de ler representa uma apropriação do mundo em direção à construção e à reconstrução de nossa humanidade em nível individual e coletivo. A fome, a desnutrição e o analfabetismo constituem-se, portanto, em desumanização. Consistem na negação do direito de acesso à riqueza socialmente produzida pelas sociedades humanas e pela humanidade ao longo de toda sua história, seja sob a forma de alimento, seja sob a forma de informação, conhecimentos científicos, cultura e história.⁹²

Há muitos outros aspectos da cultura alimentar também relacionados à questão do analfabetismo e da fome que devem ser considerados. Entre eles estão a partilha e o prazer de sociabilidade entre familiares e amigos, as possibilidades de transmissão de suas práticas culturais históricas que limitam-se à oralidade, em uma sociedade cercada por informações escritas e pelo uso de tecnologias avançadas na comunicação. Estes fatores têm provocado a perda do acervo material, cultural e espiritual ao longo das gerações, como afirma Flávio Valente:

Ao faminto não é negado somente o nutriente, como também lhe é negado o acesso ao prazer de comer, de compartilhar refeições com amigos e familiares, de viver seus hábitos e práticas alimentares que vêm sendo criados e recriados por sua cultura e sua história. Ao analfabeto, por outro lado, é negado o acesso a toda riqueza cultural e científica produzida pela humanidade desde seus primórdios. O analfabeto está condenado a viver nos limites de sua temporalidade e condicionado, pela capacidade de sua cultura, em transmitir, pelas práticas e pela história oral, a experiência acumulada de sobrevivência e luta contra a invasão econômica e cultural. Está condenado, portanto, ao isolamento cultural e à subjugação em um mundo cada vez mais mediado por informações escritas. Ao trabalhador analfabeto é negado o acesso a toda riqueza produzida pelas gerações de trabalhadores, que, milênio após milênio, construíram com o seu trabalho o que hoje é o acervo material, cultural e espiritual da humanidade.⁹³

92 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 27.

93 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 28.

Além dos aspectos culturais e de acesso à educação formal, não podemos deixar de relacionar a importante consequência da fome e da desnutrição com o desenvolvimento cognitivo do ser humano. A satisfação dessas necessidades básicas é algo crucial, especialmente nos primeiros anos de vida, cujos reflexos se estendem ao longo de sua sobrevivência, reduzindo suas capacidades intelectuais e influenciando diretamente na sua qualidade de vida.

Flávio Valente ressalta as consequências resultantes da desnutrição, afirmando que as lesões, provocadas por esta deficiência, influenciam diretamente na capacidade de uma vida adequada, provocando várias incapacidades. Salienta ainda a importância da alimentação adequada desde a gestação, para a formação da criança e para o seu desenvolvimento cognitivo, com igual ênfase, nos dois primeiros anos de vida, além das influências relativas ao meio social:

A falta de uma alimentação adequada da gestante no último semestre da gravidez e a desnutrição nos primeiros dois anos de vida são as responsáveis por eventuais alterações orgânicas e funcionais irreversíveis no Sistema Nervoso Central, que serão tanto mais graves quanto mais longo, sério e precoce for o episódio de desnutrição. A criança ou o adulto desnutrido, no entanto, mesmo que não tenham lesões estruturais ou funcionais do Sistema Nervoso Central, apresentam um quadro de apatia, de diminuição de atividade física e psicomotora, alterações do afeto e do humor. Assim, os desnutridos são, pela fome, progressivamente afastados do mundo e das pessoas que os cercam, tornando-se incapazes de uma interação ativa com o meio social.⁹⁴

Avaliando essa dimensão de sociabilidade e qualidade de vida, é importante destacar também a relação com a fome e a pobreza no sentido de garantia do Direito Humano à Alimentação, vinculando estas com as questões de sociabilidade e do meio em

94 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 31.

que vivem as pessoas que padecem deste tipo de privação. Entendemos esta questão como a violação dos direitos humanos mais fundamentais do ser humano, que é a alimentação saudável, qualitativa e quantitativamente assim como ressaltamos a forma permanente de acesso a esta.

Por esta razão, é importante analisar o fenômeno da fome, as implicações contidas neste fato. Além disso, é preciso efetuar um resgate histórico da grande contribuição de um dos autores clássico, o pernambucano Josué de Castro que há muitas décadas trouxe à tona o tema da fome, tanto no aspecto político, como geográfico. O autor coloca esta situação como a de um flagelo fabricado pelos próprios homens, inserindo aí os aspectos econômicos, sociais e culturais, relacionando-o com a responsabilidade social na condução dos rumos políticos do país e o desenvolvimento inclusivo. Estas reflexões podem ser observado nesta citação, ainda na década de 1940:

Pode-se concluir que sendo imperioso o desenvolvimento econômico nacional, devem o Governo e o povo se unir através de um processo de mútua confiança e de mútuo interesse a fim de que esse desenvolvimento não seja sacrificado em sua execução por certas falhas inevitáveis, é bem verdade, mas que devem ser corrigidas a tempo para evitar o desastre econômico do país. Não há dúvida que o Brasil dá, no momento atual, um grande salto em sua história social. O que precisamos evitar é que seja um salto no abismo, orientando-o de forma que as nossas forças nos permitam alcançar o outro lado do fosso a ser ultrapassado. E não é possível saltar esse fosso com um povo faminto, um povo que não disponha do mínimo essencial para suas necessidades básicas de vida: um mínimo de alimentação.⁹⁵

A análise exposta é muito atual se considerarmos que a situação, ao longo desses anos, apenas se agravou em vez de tomar outra direção e o número de famintos só tem aumentado, não obstante as potencialidades do país e o seu crescimento econômico. As questões endêmicas da pobreza e da má distribuição de renda nos leva à constatação de

95 CASTRO, Josué de. **A Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. p. 284.

que a opção brasileira na condução das políticas sociais não propiciou a inclusão da imensa maioria da população pobre e faminta. Este reflexo se nota em toda a desagregação social que provoca muitas outras conseqüências e atinge a todos, indistintamente.

Josué de Castro, ao discutir as questões relacionadas ao subdesenvolvimento, relacionado à disparidade econômica e ao inserir aí as questões regionais, em seu entendimento, aduz que deveria ser considerada, principalmente, a redução do desnível social. Para nós, isto deve ser compreendido como uma melhor distribuição de renda e de riqueza, de forma inclusiva e sem discriminação. Este autor assim justifica sua tese:

Porque subdesenvolvimento é exatamente isto: é desnível econômico, é disparidade entre os índices de produção, de renda e de consumo entre diferentes camadas sociais e diferentes regiões que compõem o espaço sócio-geográfico de uma Nação.

Promover o desenvolvimento econômico-social autêntico será, antes de tudo, procurar atenuar esses desníveis, através de uma melhor distribuição de um mais justo critério de investimentos nas diferentes regiões e nos diferentes setores das atividades econômicas do país.⁹⁶

Quanto aos fatores que agravam a fome e a pobreza no país, temos como relevante a imensa concentração de renda visível, através do desemprego, da concentração da terra e dos meios de produção e da forma do modelo produtivo agrícola insustentável, que prioriza a monocultura em detrimento da produção diversificada tão necessária para o consumo interno. Contudo, como já afirmado antes, entendemos que esse quadro social grave de fome e de desnutrição não é reflexo somente da falta de produtos alimentares, considerando que o Brasil produz alimentos suficientes para atender a demanda interna. Mas, esse problema é resultado da absoluta falta de acesso a estes, por parte das camadas mais pobres da população.

96 CASTRO, Josué de. **A Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. p. 272.

Associado a este fator e relacionando-o com os aspectos étnicos e culturais, devemos considerar as questões regionais que estão implicadas neste fenômeno da fome e da desnutrição. Aqui trazemos novamente importante análise do médico Flávio Valente, ao abordar a alimentação com outras conotações importantes, entre as quais as características culturais no processo evolutivo, cujo relevante destaque merece a devida atenção:

A alimentação para o ser humano tem outras conotações importantes. A alimentação humana tem que ser entendida como processo de transformação de natureza – no sentido mais amplo – em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade. O ser humano, ao longo de sua evolução, desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformado-o em um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de amor, de solidariedade e de comunhão entre os seres humanos e com a própria natureza, permeado pelas características culturais de cada agrupamento humano.⁹⁷

Sabemos que o problema do acesso econômico para obtenção dos alimentos é crucial, mas, dentro da análise do respeito aos direitos fundamentais e, sobretudo, das questões culturais este é de fundamental importância na avaliação da dignidade quanto à obtenção dos gêneros alimentícios, pelos mais diferentes segmentos sociais, considerando outros parâmetros. Neste sentido, é notório que não basta dispor de alimentos em quantidade suficiente para atender as necessidades alimentares da população mundial. É necessária a autonomia e a independência na forma de aquisição dos mesmos, para que não haja desrespeito ou utilização deste fenômeno como barganha, assistencialismo ou outros meios degradantes. Trata-se de um fenômeno mais amplo que abrange outras dimensões relacionadas às necessidades históricas, culturais e psicológicas, incluindo a questão fundamental da dignidade humana.

97 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 38.

Dessa forma, outras dimensões da qualidade de vida devem ser consideradas, como complemento para uma vida digna e saudável, entre as quais a educação, a habitação, o vestuário, o lazer e a interação social, dentro da perspectiva de superar as carências básicas do ser humano, para a garantia de uma alimentação saudável e adequada, respeitando a diversidade cultural. Segundo Flávio Valente, a ato de se alimentar está relacionado às questões sociais e familiares, promovendo o fortalecimento da saúde mental e da dignidade humana, como observamos a seguir:

O ato de alimentar-se para o ser humano está ligado a sua cultura, a sua família, a seus amigos e a festividades coletivas. Ao alimentar-se junto de amigos, de sua família, comendo pratos característicos de sua infância, de sua cultura, o indivíduo se renova em outros níveis além do físico, fortalecendo também sua saúde mental e sua dignidade humana.⁹⁸

De tudo que foi acima exposto, lembramos que a satisfação integral do Direito Humano à Alimentação envolve outras necessidades essenciais para o seu integral cumprimento, devendo ser assegurados outros direitos fundamentais, inerentes à dignidade humana, entre os quais a necessidade de felicidade, que resume todo o conjunto de direitos listados aqui por Flávio Valente:

O povo brasileiro não tem só fome de uma dieta básica de custo mínimo, porque queremos satisfazer nossos hábitos alimentares, nossas vontades, nossos prazeres. O povo brasileiro não tem só fome de comida, porque queremos construir uma sociedade justa, humana e fraterna, onde todos tenham direitos iguais quanto à satisfação de suas necessidades, sejam estas bioquímicas, fisiológicas, sociais, culturais ou históricas. O povo não tem só fome de comida, mas de casa, de trabalho, de terra, da educação, de cultura, de lazer, de liberdade, de felicidade e de soberania.⁹⁹

Desta constatação, destacamos a imperiosa necessidade de ações de combate à pobreza, o que certamente implica mais que investimentos econômicos, sendo necessário

98 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 38.

99 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 33.

optar pela construção de outra realidade, com vista à melhoria das condições de vida, especialmente para a imensa parcela da população faminta. É necessário empreender e facilitar os meios de acesso aos meios básicos de sobrevivência, com o aumento da renda dos mais necessitados, com melhor equilíbrio das riquezas do país, em busca da realização dos direitos fundamentais, inerentes à dignidade da pessoa humana, com o devido acesso a todos os direitos sociais e a realização plena da cidadania.

Assim, entendemos que, para minimizar os inúmeros problemas aqui listados, sobretudo no que se refere à garantia do Direito Humano à Alimentação e a segurança alimentar e nutricional, respeitando-se a diversidade étnica e cultural, com vistas à erradicação da pobreza extrema, necessário se faz direcionar o foco das ações e das medidas políticas e econômicas, como eixo norteador para a reestruturação do modelo de desenvolvimento vigente, o que exige o enfrentamento das causas estruturais da fome e da pobreza. Por esta razão, trazemos a importante análise de Francisco Peláez que, ao analisar o funcionamento do mercado e as implicações das decisões econômicas, aduz que estas resultam somente da “pluralidade de vontades humanas”, as quais dependem da vontade e podem ser alteradas, como veremos a seguir:

As ‘leis’ econômicas, diferentemente das físicas, são criação humana e, enquanto tais, suscetíveis de correção e modificação (senão de forma radical, sim ao menos a longo prazo, com as modestas, mas eficazes estratégias de ensaio-e-erro próprias da social engenharia). O mercado não é um *Moloch* intocável e inflexível; o mercado é uma hipóstase, uma abstração (no sentido de *Hägstron* e os realistas escandinavos) sob a qual se esconde, simplesmente, uma pluralidade de vontades humanas, vontades que podem ser modificadas e que podem chegar a acordos.¹⁰⁰

E, finalmente, da análise exposta, entendemos que diante do respeito ao direito assegurado da responsabilidade política, econômica e social, tanto por parte dos

100 PELÁEZ, Francisco J. Contreras. **Derechos Sociales**: teoría e ideología. Madrid: Tecnos, 1994. p. 99.

governantes, como da sociedade civil em sua totalidade, é possível alterar esse quadro desolador de miséria, traçando outra direção histórica para o país. Diante disso, registramos uma importante citação de Fábio Konder Comparato, a qual traduz um importante elemento a ser considerado na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, com respeito aos direitos fundamentais, o qual afirma, com esperança, que: “a chama da liberdade, da igualdade e da solidariedade haverá de iluminar e inflamar a Terra inteira”¹⁰¹.

CAPÍTULO 3 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

3.1 Considerações iniciais

A abordagem a ser realizada, nesse capítulo, acerca do Direito Humano à Alimentação no mundo contemporâneo, referir-se-á a construção e a efetivação desse direito, destacando sua trajetória histórica a partir da segunda guerra mundial até o enfrentamento do problema na atualidade.

Iniciaremos com a abordagem do papel reivindicatório das organizações na efetivação dos direitos humanos, discutindo os meios e iniciativas importantes nesta seara, debatendo, inclusive, a responsabilidade do Estado não só em relação à efetivação do Direito Humano à Alimentação via suas prestações positivas, mas também no sentido

101 COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 552.

da criação de mecanismos de fomento e incentivo da participação social, reconhecendo a importância das ações de reivindicação e suas contribuições para a efetivação dos direitos fundamentais.

Em relação a realidade brasileira, atinente a exigibilidade e efetividade desse direito fundamental, discutiremos as normas e princípios aplicáveis, avaliando os seus reflexos na prática jurídico-social.

Ao final, realizaremos uma breve análise do Direito Humano à Alimentação no contexto da América Latina, abordando a situação da construção de instrumentos legais nesta região e examinando seus reflexos ante a realidade latinoamericana, incluindo-se alguns dados sobre a situação social e a relação com o Direito Humano à Alimentação.

3.2 O papel das organizações na efetivação do direito humano à alimentação

Considerando a fundamental importância da alimentação, como direito elementar, inerente à sobrevivência, parece óbvio que ninguém, em princípio, negaria a existência e a necessidade de assegurar o direito humano a ela. Porém, entre a aceitação, a constituição legal, o reconhecimento e a garantia de acesso a esse direito há um longo caminho a ser percorrido. Observa-se, pela trajetória das organizações, que não desistem da luta pela realização e satisfação do Direito Humano à Alimentação.

Ao longo dos anos, várias políticas governamentais de renda mínima e, neste caso, considerando-se como um pressuposto básico para satisfazer, de imediato, o direito à alimentação, não têm funcionado a contento no sentido de acabar com a fome. Esse

quadro nos leva a crer que estas medidas foram insuficientes ou ineficazes. Além disso, as estatísticas apenas registram a evolução no número de famintos e não na direção de solucionar o problema. Contudo, não podemos negar que as políticas públicas, que deverão ser implementadas sem práticas discriminatórias ou estigmatizantes são muito importantes - senão solucionarem o problema, ao menos podem amenizá-lo e poupar milhares de vidas em nosso país.

Em face desta constatação, são analisadas algumas iniciativas e resultados, quanto aos aspectos da participação da sociedade civil, bem como a implementação de políticas públicas, quanto às iniciativas na condução da luta para a realização e a efetivação do Direito Humano à Alimentação.

Neste capítulo, pretende-se desenvolver os aspectos mais expressivos da construção e da evolução da luta pelo Direito Humano à Alimentação. Merecendo destaque, portanto, o cenário brasileiro, o papel reivindicatório desenvolvido pela sociedade civil, na luta pela defesa e incorporação deste direito fundamental tanto no âmbito legal, como na implementação das políticas governamentais. Estas são vislumbradas como preocupação maior, a partir da ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, em 1992, pelo Estado brasileiro. Passou-se, a partir daí, a despontar o reconhecimento e a necessidade de difundir o tema, para que sua efetividade ocorra na prática.

Dessa forma, percebe-se a necessidade da difusão do conceito e de seu debate nas várias esferas de atuação, onde os atores sociais se unem em função do tema específico e buscam um espaço de discussão. Essas ações resultam na criação de

Organizações, na esfera privada, através de redes e de organizações não governamentais, também, nos espaços públicos, com a participação da sociedade civil em instâncias governamentais, tais como os Conselhos¹⁰² e no âmbito do executivo local, estadual ou federal, que vai gestando mais do que a solidariedade. Estes conselhos visam assegurar a justiça social, de forma mais abrangente no sentido de incorporar medidas práticas quanto à realização do Direito Humano à Alimentação e exigir do Estado o cumprimento das obrigações firmadas nos instrumentos internacionais e sua incorporação no âmbito da legislação interna.

Assim, de forma exemplificativa, trazemos análises críticas referentes à formação das organizações, para demonstrar a condução e a trajetória na defesa dos direitos humanos. Mas, de antemão, vale esclarecer que não se pretende esgotar o tema, considerando-se que se trata de um amplo debate, ainda em construção. Ele está relacionado à aplicação efetiva e satisfatória do Direito Humano à Alimentação, os fundamentos teóricos, e a realização prática, também, pela absoluta impossibilidade da pesquisa empírica, o que poderia trazer outros fatores para esta abordagem os quais não foram possíveis de serem analisados.

Vale ressaltar que o contexto em que se desenvolve o tema, no sentido de enfatizar a importância dos direitos fundamentais, notadamente com o necessário destaque para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais - DESC e, mais especificamente, o direito à alimentação, sempre vem acompanhado da realidade sócio econômica brasileira. Independente da citação de estatísticas, não se permite esquecer a

102 Neste espaço, quanto ao Direito Humano à Alimentação, a referência é o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA, implantado nos âmbitos federal, estadual e municipal.

imensa disparidade econômica e social brasileira e, por esta razão, o insistente enfoque neste setor.

Ao discutir o papel das organizações sociais, a FIAN, cuja tradução da língua inglesa denomina-se “Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar”, uma organização internacional de direitos humanos, fundada em 1986, em Heidelberg, na Alemanha, com Seções ou Coordenações em todos os continentes¹⁰³ se articula em rede de apoio e de solidariedade pela garantia do Direito Humano à Alimentação. Em uma publicação em 1995, ao falar sobre direitos humanos econômicos, ressalta que: “como os direitos humanos, os direitos econômicos são a expressão direta da dignidade própria de todos os seres humanos.”¹⁰⁴ Esta concepção está vinculada à perspectiva da indivisibilidade destes direitos, observando a importância do papel das organizações não governamentais, o que caracteriza o pensamento aproximado destas organizações:

Os direitos humanos são uma preocupação comum que perpassa nações e continentes. O trabalho das Organizações Não Governamentais (ONGs) e de outras entidades voltadas para os direitos humanos, contribui para a consciência pública mundial de que vivemos em um mesmo mundo, também em termos de direitos. A violação dos direitos humanos de outra pessoa significa muito mais que a simples violação dos seus interesses. Afeta a todos, porque os direitos humanos são direitos de todos.¹⁰⁵

Esta observação, há cerca de uma década, ilustra o objetivo das organizações sociais. Apesar da obviedade da afirmação, vale registrá-la não pelo fato de difusão de uma corrente de adequação e de proximidade do discurso das várias organizações não governamentais, mas pela constatação de que o trabalho destas organizações, pelo que se denota, não se limita ao papel solidário exclusivo da denúncia das violações dos direitos

103 FIAN. **Informe sobre o Direito à Alimentação no Brasil em 2002**. Masiero: Goiânia, 2003. p. 13.

104 FIAN. **Direitos Econômicos**: o seu tempo chegou. Goiânia: Kelps, 1995. p. 9.

105 FIAN. **Direitos Econômicos**: o seu tempo chegou. Goiânia: Kelps, 1995. p. 17.

humanos. Sua real contribuição está na difusão e na implementação dos direitos humanos nos mais diversos campos em todo o mundo, extrapolando o sentido de compaixão. Sua atividade é caracterizada como um dever de intervir na realidade social, assim como veremos a seguir:

Os direitos humanos econômicos estabeleceram para os indivíduos não apenas o direito, mas o dever de intervir em situações de violações destes direitos. Os direitos econômicos oferecem uma plataforma independente das ideologias, das raças e dos credos. Não são facilmente despistáveis de seu objetivo, pois não perdem a proximidade das vítimas e de violações específicas.¹⁰⁶

Nesta linha de raciocínio, Oscar Vilhena e A. Scott DuPree, ao refletirem acerca da sociedade civil e dos direitos humanos, afirmam que “os direitos sociais, culturais, civis, econômicos e políticos se incorporaram aos sistemas legais nacionais e internacionais. Porém, na realidade, eles são desfrutados por poucos”¹⁰⁷. Ou seja, os direitos humanos são reconhecidos, mas, na prática, o que se denota são as suas constantes violações e vale acrescentar que isto ocorre especialmente quanto aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. Constatamos, portanto, a importância e a necessidade do papel realizado pelas organizações, no sentido da verdadeira implementação destes direitos. Estes autores afirmam que esta demanda ocorre pelas falhas na adoção integral dos direitos humanos, destacando-se o seguinte aspecto:

Indiscutivelmente, a demanda por um sistema internacional justo está na ordem do dia. Uma das razões para esse senso de injustiça está no fato de termos falhado em dar um basta às violações dos direitos humanos básicos. Os direitos sociais, culturais, civis, econômicos e políticos se incorporaram aos sistemas legais nacionais e internacionais, mas, na realidade, são desfrutados por poucos.¹⁰⁸

106 FIAN. **Direitos Econômicos**: o seu tempo chegou. Goiânia: Kelps, 1995. p. 54.

107 DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. “Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 49-69, 2004. p. 49.

108 DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. “Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 49-69, 2004. p. 49.

É importante acentuar que, neste processo de efetivação do Direito Humano à Alimentação, o papel da sociedade é de fundamental importância, tanto no sentido do reconhecimento, como na fiscalização das políticas governamentais implementadas. Ultrapassa-se a visão de um problema exclusivo do Estado, bem como as constantes críticas feitas aos governos, que obviamente são importantes, mas que devem, igualmente, retratar a responsabilidade de todos os setores no sentido do respeito e da condução das medidas necessárias para a efetivação dos direitos humanos. Neste sentido, trazemos as observações de Oscar Vilhena e A. Scott DuPree, sobre os direitos humanos:

O artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos menciona explicitamente “uma ordem social e internacional” que implica outros agentes, incluindo indivíduos, comunidades, outras autoridades não-estatais, corporações e a comunidade internacional como sujeitos de obrigações em relação aos direitos humanos. A ilusão de que o Estado é a única parte responsável pelos direitos humanos deveria ser desfeita de vez. A autoridade está em qualquer poder que um indivíduo ou um grupo detenha sobre outro, e não unicamente no poder do Estado. Os grupos sociais detêm essa autoridade sobre seus membros. O Estado pode restringir ou desencorajar seus abusos, mas não isentá-los do poder que exercem.¹⁰⁹

Nesta linha de raciocínio ao longo dos anos a sociedade organizada tem efetuado iniciativas importantes quanto a realização dos direitos humanos. No caso específico do Direito Humano à Alimentação, foi elaborado o Código Internacional de Conduta¹¹⁰, o qual, de acordo com Héctor Faúndez Ledesma, “foi considerado como ponto de referência pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, particularmente na

109 . DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. “Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 49-69, 2004. pp. 50-1.

110 Nesse sentido: “No curso dos anos de 1997 e 1998, o Instituto Internacional Jacques Maritain, trabalhando conjuntamente com FIAN (Food First Information and Action Network) e com WANHR (World Alliance for Nutrition and Human Rights), redigiram um projeto de Código Internacional de Conduta sobre o direito fundamental a alimentação”. LEDESMA, Hector Faúndez. “Um Código Internacional de Conduta para implementar o direito à alimentação”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 18-27, 2002. p. 20.

redação do seu Comentário Geral nº 12, adotado em 12 de maio de 1999”¹¹¹. Tal Código é, portanto,

(...) uma contribuição da sociedade civil para proporcionar uma melhor compreensão do conteúdo do direito à alimentação, assim como um instrumento que desenvolve as obrigações correspondentes dos Estados partes do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este Código já foi recepcionado e respaldado por mais de 800 organizações não governamentais, e foi apoiado pelo Alto comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que afirmou ser “uma extraordinária ferramenta de trabalho, e deve ser adotado imediatamente pela comunidade internacional”¹¹².

De acordo com esta constatação, não se pode esquecer que uma das medidas imprescindíveis para que os direitos humanos sejam respeitados e para que a sociedade exerça o seu papel ativo a contento, faz-se necessário o investimento na educação formal e em outros meios de difusão, a fim de publicizar e de difundir os direitos humanos não apenas nos momentos de crise ou de uma trágica violação que chama a atenção. A sua propagação deve ser feita no exercício constante do diálogo para que as medidas necessárias sejam implementadas e o conceito e evolução dos direitos sejam reconhecidos pela comunidade, com o caráter de respeito a eles, como pressuposto essencial para a dignidade da pessoa humana.

Ao falar da nova teoria da democracia, Boaventura Santos destaca a importância da renovação dos processos democráticos. Aqui vale observar que estamos falando de democracia ativa, em que há uma participação efetiva da sociedade, com espírito crítico no exercício da efetivação dos direitos, não se limitando a espera de que o Estado cumpra

111LEDESMA, Hector Faúndez. “Um Código Internacional de Conduta para implementar o direito à alimentação”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 18-27, 2002. p. 20.

112LEDESMA, Hector Faúndez. “Um Código Internacional de Conduta para implementar o direito à alimentação”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 18-27, 2002. p. 20.

sua função. É preciso também que ela desempenhe o seu papel político de intervenção direta neste processo de construção do verdadeiro exercício da cidadania. Isto nos remete ao entendimento de que este espaço deve ser apropriado pela comunidade, para que se configure a legitimação, o respeito e o reconhecimento da sociedade como instância de poder, conforme constatação a seguir exposta:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais nada, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. A teoria política liberal transformou o político numa dimensão sectorial e especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania.¹¹³

Continuando sua linha de argumentação, Boaventura aponta perspectivas para a construção de uma nova cidadania:

Uma tal concepção da emancipação implica a criação de um novo senso comum político. A conversão da diferenciação do político no modo privilegiado de estruturação e de diferenciação da prática social tem como corolário a descentração relativa do Estado e do princípio do Estado. A nova cidadania tanto se constitui na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos. Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade, e, com ele, a idéia da igualdade sem mesmidade, a idéia de autonomia e a idéias de solidariedade.¹¹⁴

Nesse mesmo sentido, Pierre Rosanvallon, ao abordar a crise do Estado Social, direciona sua análise a uma reflexão acerca da necessidade de repensar o cerne da democracia, que para ele deve necessariamente privilegiar a “formação de uma razão coletiva para estarmos juntos”¹¹⁵. Assim, propõe a idéia de um aumento da visibilidade

113 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós modernidade. São Paulo: Cortez: 2005. pp. 270-1.

114 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós modernidade. São Paulo: Cortez: 2005. p. 278.

115 ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997. p. 96.

social, que nada mais é do que “tornar o social mais compreensível, a sociedade mais visível a si mesma; é (...) permitir a formação de relações de solidariedade mais reais, mesmo que os processos que as regulam devam ser mais conflituais”.¹¹⁶

A participação ativa da sociedade e o exercício da cidadania, com a compreensão ampla do significado do espaço político, concebido, inclusive, como espaço conflitual¹¹⁷, é crucial para caracterizar a importância do papel das organizações na reivindicação e na fiscalização da implementação dos direitos humanos. Com esta referência, não estamos pregando a substituição do papel do Estado em relação às obrigações a que está submetido, mas destacamos a tarefa emancipatória e construtiva da sociedade no exercício reivindicatório, no sentido da sua contribuição para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária na efetivação da dignidade humana.

Assim, novamente trazemos a contribuição de Oscar Vilhena e A. Scott DuPree que, ao discorrerem sobre a importância do respeito aos direitos humanos, reforçam a necessidade do domínio cognitivo, consoante às normas que, de forma dinâmica, são resultado de processos sociais, cuja referência nesta teoria busca a fundamentação em Habermas. O autor afirma que estas deverão ser aceitas. Logo, aqui destacamos esta afirmação para convergir na crença de que não basta a elaboração de normas, mas estas devem ser aceitas e válidas para todo o conjunto da sociedade e serem viáveis quanto a sua efetividade. Elas são estabelecidas a fim de que não haja nenhum tipo de submissão

116 ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997. p. 95.

117 Para Rosanvallon, “dizer conflito e dizer sociedade é a mesma coisa. A conflituosidade reconhecida está no cerne do processo de autocriação do social. O ideal democrático não consiste em negar ou ocultar os conflitos, a pretexto de improvável “consenso”, mas em torna-los produtivos e construtivos. Aumento da visibilidade social e desenvolvimento da democracia caminham juntos nesse sentido”. ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997. p. 96.

nem tampouco sirvam apenas de justificativas sem a necessária efetivação na prática. O papel preponderante das organizações é o da plena realização e do alcance da não ocorrência das violações de direitos humanos. Neste sentido, ponderam os autores, ora mencionados o seguinte:

O respeito aos direitos inclui: saber o que são e refletir sobre eles; simetria e consonância com a lógica instrumental; e crença na igualdade, enquanto dimensão moral de todas as pessoas. Na prática, essas três condições implicam que as normas dos direitos em si sejam dinâmicas e surjam dos processos sociais. Jürgen Habermas, ao desenvolver seu discurso ético, teoriza como tal processo se apresenta: 'para uma norma ser válida, as conseqüências e os efeitos colaterais que podem ser esperados de seu cumprimento em geral, para satisfazer aos interesses particulares de cada pessoa envolvida, devem ser tais que todos os afetados possam aceitá-los livremente'. A validação de normas, a partir de diversas perspectivas, proporciona a autoridade cognitiva, instrumental e moral de um respeito aos direitos implantado profundamente no seio da sociedade.¹¹⁸

Diante de todas estas observações, é de fundamental importância a análise crítica sobre as mais variadas formas de organizações, de redes e de associações da sociedade civil, quanto à defesa e à implementação dos direitos humanos, eis que não existe uma simetria entre as mesmas. No entanto, não podemos desconhecer que há muitos pontos em comum, especialmente quanto à construção da justiça social e à contribuição no domínio dos instrumentos legais e de participação social. Além disso, salienta-se a responsabilidade social a que estão submetidas as empresas privadas e, dessa forma, formular estratégias adequadas que, de acordo com Oscar Vilhena e A. Scott DuPree, só poderão ocorrer em uma sociedade saudável:

Em um mundo dominado pelo mercado e por Estados, o contínuo debate social, político e econômico que tem lugar na sociedade civil é essencial para a criação e o fortalecimento das condições necessárias, para o respeito aos direitos humanos. Isso não diminui a importância estratégica de desenvolver um bom governo democrático e nele incorporar a responsabilidade social. No entanto,

118 DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. "Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos". **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 49-69, 2004. p. 55.

modelos de direitos humanos mais responsáveis somente serão catalisados por uma sociedade civil saudável.¹¹⁹

A relevância da garantia legal passou a ser essencial e determinante na promoção da cidadania. Contudo, necessário se faz o funcionamento de todas as instâncias no sentido da correta aplicação dos instrumentos jurídicos adequados nos casos de violação, no sentido de difundir os direitos humanos e da promoção do papel ativo de uma quantidade imensa de pessoas invisíveis, denominados de excluídos. A partir deste espaço organizativo, implementado por seus defensores, nos mais diversos âmbitos, estes passam a desfrutar da participação ativa no exercício da cidadania. Porém, nem por isso podemos afirmar que, na prática, esta ocorra de forma ideal. Vale mencionar a contribuição de Oscar Vilhena e A. Scott DuPree, ao discorrerem sobre o papel destas organizações quanto aos sistemas legais e políticos:

As leis e as normas incorporadas a esses sistemas só se tornam efetivas na medida em que são usadas, refinadas e aprovadas – e assim validadas pela sociedade civil. Grupos de direitos humanos têm participado diretamente desse processo, ao levar casos legais aos tribunais, fornecer informações e dados essenciais para o refinamento das políticas públicas e propor novos mecanismos – ou a erradicação dos que são ineficazes – para a criação de um sistema de apoio aos direitos humanos. Essa intervenção deve ser estratégica, com foco na mudança paradigmática e na pressão sobre a política governamental, para que se torne mais consistente com o discurso progressivo dos direitos humanos¹²⁰.

Dessa forma, diante das obrigações por parte do Estado de respeitar, de proteger e de garantir o direito à alimentação, constata-se o preponderante papel reivindicatório das organizações, para assegurar o acesso desse direito à população, exigindo medidas apropriadas e a efetividade no que concerne ao Direito Humano à Alimentação. Assim,

119 DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. “Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 49-69, 2004. p. 58.

120 DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. “Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 49-69, 2004. p. 59.

vale mencionar a natureza do Código Internacional de Conduta sobre o direito à alimentação adequada no que se refere a regulação das empresas e outros atores sociais:

Os Estados devem respeitar e promover ativamente o espaço necessário da sociedade civil, incluindo os indivíduos, as famílias, as comunidades de base, os movimentos sociais, e as organizações não governamentais, para desenvolver o papel que lhes corresponde na realização do direito a uma alimentação adequada. Os Estados devem proteger o trabalho dos defensores dos direitos humanos e devem evitar toda forma de discriminação da sociedade civil.¹²¹

Em razão dessas considerações, entendemos que estas dimensões devem ser eixos norteadores para a implantação das políticas públicas neste setor e, por esta razão, esta análise foi inserida nesta pesquisa. É evidente que para que haja os avanços necessários neste setor, no sentido do combate à fome e à pobreza, faz-se necessário o esforço conjunto do poder público e da sociedade, em direção a construção da justiça social e da cidadania plena.

3.3 A efetivação do Direito Humano à Alimentação: o papel do Estado e da sociedade na garantia dos direitos sociais

Para assegurar, de forma efetiva, o Direito Humano à Alimentação entende-se que o Estado deve cumprir com as obrigações de respeitar, de proteger e de garantir esse direito, considerando-se que, em determinadas situações, existe a necessidade imprescindível de prover, ou seja, fornecer diretamente a alimentação. Mas, o fundamental é assegurar políticas públicas que conduzam à autonomia e à sustentabilidade bem como à plena realização da dignidade da pessoa humana. Para que

121 CÓDIGO INTERNACIONAL DE CONDUCTA SOBRE EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 05-17, 2002. p. 13.

ocorra, de fato, este direcionamento, é imprescindível a participação direta da sociedade, no sentido de promover as reivindicações e, especialmente, a fiscalização quanto à implementação de tais políticas.

Neste sentido, convém ressaltar que, diante das normas vigentes¹²² e das políticas governamentais, de acordo com os programas de cada governo¹²³, em momentos específicos, os fatores restritivos comprometem a sustentabilidade de um programa de política pública eficaz, notadamente quanto ao Direito Humano à Alimentação. A finalidade destes fatores é para que seja garantida sua continuidade, quanto à implementação destas políticas¹²⁴. Eles deverão obedecer a parâmetros adequados socialmente, sem discriminação ou condicionalidades de forma permanente, com vistas a superação do problema da fome, cuja construção deverá estar baseada em critérios universais e medidas de solução adequadas. Além disso, estes programas não poderão ser temporários, já que a duração não costuma ultrapassar o mandato do governante.

122 Ingo Wolfgang Sarlet, ao analisar o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais no direito constitucional positivo brasileiro, no sentido do significado e alcance quanto a aplicação dos direitos fundamentais, afirma: “Direitos fundamentais em sentido material são aqueles que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância podem ser equiparados aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais. Relembre-se aqui, por oportuna, a vinculação da concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais consagrada pelo art. 5º, § 2º, da nossa Constituição com a dupla nota da fundamentalidade ao mesmo tempo formal e material inerente à noção de direitos fundamentais que tomamos como referência nesse estudo.” SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 93.

123 A análise aqui inserida ocorre a partir da constatação de cada governante costuma imprimir sua marca quando da edição de uma política pública de renda mínima, por exemplo, “bolsa escola” ou “bolsa família”, cujo nome do programa já denota que a adoção desta medida é temporária, além de impor uma série de requisitos para o acesso ao programa, tais como a frequência escolar determinada, documentos pessoais, etc.

124 Nesta linha de raciocínio, é importante observar o significado mais amplo da política e não podemos deixar de mencionar a importante lição de Hannah Arendt, ao conceituar ‘o que é política’, a qual define: “A política trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absolute, ou a partir do caos absolute das diferenças (...)” ARENDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, pág. 21. Assim, ententeemos aplicável esse conceito quanto se trata do esforços conjuntos para a atuação da comunidade e os representantes dos poderes público.

Neste sentido, como afirma Flávia Piovesan, ao citar a importante lição de Hannah Arendt, os direitos humanos obedecem a um processo de construção¹²⁵ específico a cada momento histórico. Assim, as políticas públicas, aqui referidas, deverão obedecer este mesmo critério, como observamos a seguir:

Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um constructo, uma invenção humana, em constante processo de construção e de reconstrução. Considerando a historicidade desses direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta para uma pluralidades de significados. Entre estes, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida com a Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993.¹²⁶

Esta concepção é estabelecida a partir da constatação da importância da indivisibilidade dos direitos humanos, eis que não é possível trabalhar tão somente a dicotomia comumente apresentada entre direitos civis e políticos, já que todos os direitos humanos obedecem ao mesmo grau de importância. Embora o foco deste trabalho reconheça os direitos econômicos, sociais e culturais, estes, sem a realização dos direitos civis e políticos, na perspectiva da universalidade dos direitos, não serão satisfeitos integralmente, principalmente ao tratarmos do Direito Humano à Alimentação. Para que ele seja auferido, em sua integralidade, há que se considerar também os demais requisitos inerentes à condição da dignidade da pessoa humana para cada indivíduo. Entre outros aspectos, também, que conferem dignidade ao ser humano, podemos mencionar a habitação, a saúde, a educação, o acesso à renda, mediante o trabalho, ou os meios

125 Neste mesmo sentido, Norberto Bobbio, ao falar da construção dos direitos humanos, afirma que: (...) os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

126 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 21.

próprios de produção. Diante disso, vale observar a concepção contemporânea de direitos humanos, de acordo com Flávia Piovesan:

A Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10.12.1948, introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e pela indivisibilidade desses direitos. Universalidade, porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice e versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, desse modo, a visão integral dos direitos humanos.¹²⁷

O Direito Humano à Alimentação, na perspectiva da integralidade, pressupõe o acesso permanente a uma alimentação saudável, tanto em termos de quantidade como em qualidade e que este seja culturalmente adequado. Contudo, no aspecto da plena realização deste direito, necessária se faz a incorporação da satisfação de outras necessidades essenciais, para que seja efetivamente caracterizada a verdadeira realização dos direitos humanos nos aspectos da indivisibilidade e da universalidade.

Flávia Piovesan, ao mencionar a necessidade do desenvolvimento, ressalta a importância deste processo de concepção, com base na Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, citando o parágrafo 5º, no qual assegura que: “todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa. Com a mesma ênfase”¹²⁸, reiteramos, assim, os princípios que devem preponderar na

127 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 22.

128 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 25.

construção dos direitos humanos, para que sua efetividade seja implementada de forma democrática:

O desenvolvimento, por sua vez, há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen. Acrescente-se ainda que a Declaração de Viena de 1993 enfatiza ser o direito ao desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. Reitere-se que a Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.¹²⁹

É importante ressaltar que esta construção ocorre somente quando as devidas condições para o exercício pleno destes direitos são livremente exercidas, e, neste sentido, retomamos a discussão da democracia ativa por parte da sociedade que só pode ser verdadeiramente realizada se estivermos em um regime democrático que possibilite todas as condições para o exercício reivindicatório e a devida observância dos princípios que norteiam o funcionamento integral da democracia, com a devida liberdade e coerência no estado democrático de direito. Considera-se também a sensibilidade das pessoas quanto à exigência no que pertine às prioridades na construção e no direcionamento das políticas públicas implementadas pelo Estado, para que se promova a satisfação das necessidades elementares, na construção de uma sociedade mais justa, com respeito a todos os direitos humanos. Flávia Piovesan analisa esta questão da seguinte forma:

O pleno exercício dos direitos políticos pode implicar o “empoderamento” das populações mais vulneráveis e o aumento de sua capacidade de pressão, de articulação e de mobilização políticas. Para Amartya Sen, os direitos civis (incluindo a liberdade de expressão e de discussão) são não apenas fundamentais para demandar respostas políticas às necessidades econômicas, mas também centrais para própria formulação dessas necessidades econômicas.¹³⁰

129 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 28.

130 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-

O papel do Estado deve ser exercido com plena responsabilidade tanto em relação às obrigações legais a que está submetido, quanto às condicionalidades de parâmetros éticos no exercício administrativo. Por esta razão, deve-se atentar para suas obrigações assumidas, cujos administradores deverão observar os diversos instrumentos, internos e externos e, com atenção especial para aqueles referendados pela sociedade civil, os quais refletem os anseios de grande parcela da população, como demonstra o espírito quando da elaboração do Código Internacional de Conduta, para nortear as políticas neste setor:

O Código Internacional de Conduta não é somente mais uma declaração política, nem tampouco se supõe que seja um novo instrumento jurídico, que amplie o âmbito do direito à alimentação e que crie novas obrigações internacionais para os Estados. Seu principal objetivo é desenvolver o significado do direito à alimentação, de acordo com o previsto nos tratados internacionais e o Direito Internacional geral, e proporcionar uma melhor compreensão do sentido e alcance desses instrumentos jurídicos¹³¹.

Atenta-se, sobretudo, para não cometer violações na promoção de suas políticas, tendo como referência a situação social da população e as desigualdades sociais e regionais, com o devido compromisso no que tange ao desenvolvimento inclusivo e com o pleno respeito ao exercício dos direitos humanos. Flávia Piovesan coloca que:

O artigo 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, consagra que: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa, participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento”. Acrescenta o artigo 4º da Declaração que os Estados têm o dever de adotar medidas, individual ou coletivamente, voltadas à formulação de políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos, acrescentando que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que incentivem os direitos ao

47, 2004. p. 26.

131 LEDESMA, Hector Faúndez. “Um Código Internacional de Conduta para implementar o direito à alimentação”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 18-27, 2002. p. 20.

desenvolvimento. O direito ao desenvolvimento demanda uma globalização ética e solidária.¹³²

É importante destacar que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento¹³³ da Organização das Nações Unidas - ONU assegura que este é um direito humano inalienável, cuja responsabilidade é das Nações e dos indivíduos, o qual estabelece no artigo 1º, o que segue:

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.
2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Dessa forma, é de fundamental importância assegurar o acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais, garantindo-se integralmente o respeito aos direitos humanos. Nestes estão incluídos os direitos civis e políticos, para que as pessoas possam desfrutar da liberdade econômica, vencendo a pobreza extrema, principal causa da fome. Sua participação e seu acesso ao desenvolvimento sustentável é fator preponderante para a uma vida com dignidade. Neste sentido, faz-se necessário o respeito aos instrumentos internacionais e internos e, sobretudo, o de assegurar a plena realização destes direitos na adoção de medidas necessárias para sua efetivação com a participação da sociedade.

132 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 27.

133 Conferir art. 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas – ONU de 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>> Acesso em: 05 set. 2005.

Assim, há instrumentos de iniciativa governamental que envolvem a participação direta da sociedade civil, entre os quais os Conselhos, cuja composição prevê obrigatoriamente a presença de representantes da sociedade. Ao tratar da competência dos Conselhos de direitos e da formulação de políticas públicas, Patrícia Helena Arzabe sustenta que, independente de leis e de regulamentos, entre outros instrumentos, os fatores que, de fato, asseguram efetivamente os direitos sociais são as políticas públicas, conforme observamos na citação a seguir:

A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, como trabalho (renda), educação, saúde, moradia, alimentação, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o acesso a esses direitos e à vida digna, criam sérios obstáculos ao exercício de todos os direitos humanos e fundamentais, das liberdades. Para que os Direitos Humanos não sejam violados, então, é necessário a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas para a realização desses direitos. A relação existente entre políticas públicas e a realização de direitos, especialmente dos direitos sociais, é por isso direta, porque demanda prestações positivas por parte do Estado. A garantia desses direitos está longe de se dar somente por meio de leis que proíbem certas condutas lesivas. São necessários leis, regulamentos e medidas públicas de promoção e de fortalecimento desses direitos, e os direitos sociais podem somente ser realizados por meio das políticas públicas, que fixam de maneira planejada diretrizes e os modos para a ação do Poder Público e da sociedade.¹³⁴

A partir dessas observações, vale ressaltar a amplitude da discussão e a necessidade de abrangência de vários setores, seja das organizações públicas e privadas, seja da sociedade, no envolvimento direcionado para a prática eficaz e efetiva na construção de diretrizes para implementação das políticas públicas, a fim de que se realize verdadeiramente a justiça social, no enfrentamento destes problemas, cuja contribuição só ocorrerá a partir da consciência de que este processo de construção não é exclusivo do Estado. A questão fundamental é, sobretudo, é o direcionamento das políticas públicas

134 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 32.

para além de padrões meramente assistencialistas, no sentido da promoção da busca de autonomia pelos beneficiários.

Ao falar da importância da democracia, Amartya Sen traz relevante contribuição no sentido da necessária articulação e da participação não só daqueles envolvidos ideologicamente na condução das políticas públicas, como também dos grupos opositoristas, no sentido da superação de uma democracia que se resume no poder pelas maiorias.

Ressaltamos a importância da obrigação do Estado e do importante papel desenvolvido pelas organizações quanto ao debate e ao desempenho na identificação das necessidades das pessoas, assim como na construção das políticas necessárias para alterar o quadro de injustiça social, o que se traduz pelo exercício da democracia, como observamos a seguir:

Embora devamos reconhecer a importância das instituições democráticas, elas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos para o desenvolvimento. Seu uso é condicionado por nossos valores e prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e de participação disponíveis. O papel de grupos opositoristas organizados é particularmente importante nesse contexto.¹³⁵

Quanto à importância do desenvolvimento e o devido respeito aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, com destaque ao relevante e elementar Direito Humano à Alimentação, na perspectiva do necessário envolvimento do setor público, privado e da comunidade, em face da realidade brasileira e a imensa disparidade econômica e social, convém lembrar a relevância do reconhecimento e do respeito aos

135 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 186.

direitos fundamentais. Seu foco está no alcance da transformação social, cujas estratégias, a serem adotadas de forma realista, devem ter como fundamento primordial a dignidade da pessoa humana.

Não basta buscar amparo nas estatísticas de pobreza e da miséria a que está submetida grande parcela da sociedade. É preciso atentar para as causas históricas que vêm contribuindo para este cenário, a forma de condução do país e a compreensão quanto ao respeito aos direitos humanos, sobretudo no que tange a medidas concretas para erradicar a fome e a pobreza. Esta tarefa merece destaque dentre as várias medidas adotadas nas políticas governamentais, que deverão ser implementadas com a seriedade e a responsabilidade de acordo com as necessidades da população. É inegável que a prioridade deva ser direcionada para os grupos mais vulneráveis, como ressalta Flávia Piovesan:

Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e em sua particularidade. Nessa ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Em tal cenário, as mulheres, as crianças, a população afro-descendente, os migrantes, as pessoas portadoras de deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e nas peculiaridades de sua condição social.¹³⁶

Em relação à efetivação do Direito Humano à Alimentação, bem como a de todos os direitos fundamentais, sob o ponto de vista legal, em princípio, todas as pessoas deveriam ter acesso imediato a tais direitos e, em caso de violação, auferir todas as condições práticas para viabilizar a sua restauração. Neste aspecto, a participação da comunidade, no enfrentamento de forma coletiva dos problemas, segundo Bauman,

136 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. p. 29.

poderá funcionar como instrumento facilitador na defesa destes direitos, no sentido da colaboração mútua, enfatizando o esforço coletivo:

Há tarefas que cada indivíduo enfrenta, mas com as quais não se pode lidar individualmente. O que quer que nos separe e nos leve a manter distância dos outros, a estabelecer limites e a construir barricadas, torna a tarefa ainda mais difícil. Todos precisamos ganhar controle sobre as condições sob as quais enfrentamos os desafios da vida – mas para a maioria de nós esse controle só pode ser obtido *coletivamente*.

Aqui, na realização de tais tarefas, é que a comunidade mais faz falta; mas também aqui reside a chance de que a comunidade venha a se realizar. Se vier a existir uma comunidade no mundo dos indivíduos, só poderá ser (e precisa sê-lo) uma comunidade tecida em conjunto a partir do compartilhamento e do cuidado mútuo; uma comunidade de interesse e de responsabilidade em relação aos direitos iguais de sermos humanos e igual capacidade de agirmos em defesa desses direitos.¹³⁷

No entanto, sabemos que esta possibilidade de concepção do cuidado mútuo está muito distante da realidade fática enfrentada, sobretudo para os grupos mais vulneráveis. Diante desta constatação, tendo em vista o horizonte transformador da realidade socioeconômica, é que se vislumbra a necessidade de esforço conjunto e do papel preponderante da sociedade civil na luta pela defesa dos direitos fundamentais e pela inclusão social.

3.4 Brasil: a realização do Direito Humano à Alimentação quanto a sua exigibilidade e efetividade

Considerando a situação de pobreza a que grande parcela da sociedade brasileira está submetida, associada à imensa disparidade de renda em nosso país, sendo um dos mais injustos neste aspecto¹³⁸, necessário se faz promover ações quanto à exigibilidade e à

¹³⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. pp. 133-4.

¹³⁸ Esta afirmação é feita a partir da constatação do Atlas da Exclusão Social, que ao avaliar o *ranking* da desigualdade no mundo, aduz que: “O Brasil, quinto país mais populoso do mundo, é um dos mais desiguais – está na 167ª posição do *ranking*. Nele, em média, para cada 1 dólar recebido pelos 10% mais pobres, os 10% mais ricos recebem 65,8. Ou seja, os mais ricos se apropriam de uma renda quase 66

efetividade do Direito Humano à Alimentação. Justifica-se tal exigência nos instrumentos legais, nacionais e internacionais disponíveis e nas medidas extrajudiciais para que assegurem a plena realização deste direito, sendo as faces mais visíveis desta reivindicação as políticas governamentais direcionadas a este setor, com base nos instrumentos jurídicos disponíveis.

É evidente que, para vencer o maior problema quanto à desigualdade social, traduzido pela inaceitável pobreza e desigualdade econômica que atinge grande parcela da sociedade, o que se traduz pela inexistência de renda que assegure a alimentação diária, é a garantia de uma renda básica universal, o que possibilita corrigir minimamente esta situação extrema de fome.

A renda básica não só é universal, mas também um dos fatores mais importantes para assegurar o Direito Humano à Alimentação, no sentido de melhorar a distribuição de renda no país, possibilitando a minimização da discriminação social e a superação dos estigmas que sempre nortearam as políticas de renda mínima aplicadas no país.

Isto porque a renda básica beneficia a todos indistintamente, promovendo, assim, a inclusão e, especialmente, a garantia da dignidade da pessoa humana; enquanto que a renda mínima é destinada somente à camada mais pobre da população.

Quanto à renda básica universal, vale mencionar que não basta assegurar legalmente este direito, mas garantir, na prática, sua imediata aplicação, o que requer seriedade e empenho maior por parte dos governantes e da sociedade, no sentido da

vezes maior que os mais pobres”. POCHMANN, Marcio [et. al.]. **Atlas da Exclusão Social: a exclusão no mundo**. Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2004. p. 62.

implantação desta medida. Não podemos desconhecer que o simples fato da edição de um instrumento legal desta natureza, como é o caso da Lei 10.835/2004¹³⁹, possa assegurar efetivamente a correção de grande parte das injustiças sociais vigentes, ao instituir uma renda básica de cidadania. Não é a falta de ordenamento jurídico aplicável nos casos de violação dos direitos humanos, em especial no que pertine ao Direito Humano à Alimentação, que impede a sua plena efetividade, mas a seriedade e as condições asseguradas que garantam a possibilidade de sua implementação.

Ao constatar este problema, reiteramos a compreensão da importância do reconhecimento do direito, notadamente, dos direitos econômicos, sociais e culturais, na adoção das políticas governamentais para a implementação dos direitos humanos, como condição imprescindível para a exigibilidade e a efetividade dos direitos fundamentais, como reconhecimento, e não como programas sazonais ou características de caridade por parte dos governantes. Flávia Piovesan, ao discutir a indivisibilidade dos direitos humanos, sugere que:

Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis, e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade, generosidade ou compaixão. Como frisam Asbjorn Eide & Allan Rosas (pp.17-18): “Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, abrangendo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. [...] As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e a políticas estatais, mas sim definidas como direitos.”¹⁴⁰

139 BRASIL. Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Disponível em: www.dou.gov.br Acesso em: 09 jan. 2004.

140 PIOVESAN, Flávia. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 21-47, 2004. pp. 26-7.

Quanto à exigibilidade e a efetividade do Direito Humano à Alimentação, sabemos que um dos componentes essenciais para que estas condições sejam atendidas são as políticas públicas, entendidas aqui como direitos - é a afirmação da necessidade do afastamento de programas ou da vinculação com determinados governantes ou com siglas partidárias. Maria Paula Bucci afirma que “definir como campo de estudo jurídico o das políticas públicas é um movimento que faz parte da onda, relativamente recente, de interdisciplinariedade no direito.”¹⁴¹

Neste sentido, é importante enfatizar, sobretudo, que, além de tratar da inserção em vários campos científicos, não podemos esquecer a quem cabe o papel primordial de definição destas, eis que a execução é obrigação do Estado, como órgão público administrativo. Mas, a responsabilidade é de todos os segmentos da sociedade, notadamente quanto à definição e à observância em relação à efetividade por parte da sociedade civil, bem como à inclusão das empresas privadas quanto à responsabilidade social a que estão submetidas.

Vale a pena registrar o entendimento do significado de políticas públicas, cuja relação se estabelece com a vinculação aos direitos humanos. Neste sentido, trazemos novamente as lições de Maria Paula Bucci, ao comentar a diferenciação de conceitos no que pertine ao entendimento na América do Norte e a adoção e a inclusão destas no direito brasileiro, tendo como norte o conceito de público-não-estatal, sob o ponto de vista das organizações sociais. A autora afirma que:

141 BUCCI, Maria Paula Dallari. “Buscando um conceito de políticas públicas para concretização dos direitos humanos”. **Cadernos Polis 2**. Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 05-16, 2001. p. 05.

No direito dos Estados Unidos, em que a ciência política está muito próxima do campo dos estudos jurídicos e as políticas públicas têm uma inserção mais antiga no direito público, observava William Clune: “por definição, todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ela depende das leis e do processo jurídico para pelo menos algum aspecto da sua existência.”

No Brasil, no entanto, essa questão é até certo ponto estranha ao direito. Note-se que a discussão sobre o que é público e ou privado em direito apenas se inicia, especialmente a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do governo federal (Brasília, 1995). Com a criação de novas figuras jurídicas, tais como as organizações sociais, ainda de difícil implementação jurídica (para dizer o mínimo). O conceito de público-não-estatal, expressando uma forma de organização social paralela ao Estado – que seria um dos espaços por excelência da geração das políticas públicas – está longe de ter sido equacionado pelo direito nacional.¹⁴²

Assim, ainda que persistam entendimentos diferenciados, é importante ressaltar que a definição de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas ao combate à fome, no sentido da efetividade do Direito Humano à Alimentação, deverão ser implementadas com a devida observância no sentido da erradicação da miséria e das desigualdades regionais e sociais, em atenção aos princípios constitucionais. No entanto, deve-se dar a devida atenção a estas políticas para que não sejam formuladas apenas para atender um programa de governo, destinado a um período específico, condicionado a mandatos de governantes. Elas devem atentar, sobretudo, para os aspectos que assegurem a autonomia e a independência dos destinatários, impondo-se a necessidade de políticas estruturantes que possibilitem a mudança da situação e condição social das pessoas destinatárias.

Outro fator preponderante, para assegurar a efetividade do Direito Humano à Alimentação, é a adoção de medidas legais direcionadas ao tema, cujo objetivo é o de facilitar a implementação deste direito, a exemplo do projeto de Lei Orgânica de

142 BUCCI, Maria Paula Dallari. “Buscando um conceito de políticas públicas para concretização dos direitos humanos”. **Cadernos Polis 2**. Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 05-16, 2001. p. 06.

Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN¹⁴³. Sua proposta inclui o monitoramento através de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional e estabelece políticas neste setor. Além disso, ali estão estipulados os direitos e os deveres do poder público, da família, do segmento empresarial e da sociedade civil. Este projeto de lei, que recebeu o nº PL-6047/2005 e se encontra no congresso nacional, foi elaborado com a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em conjunto com outras organizações da sociedade civil¹⁴⁴.

Reiteramos aqui que não basta a edição de leis para a imediata solução do problema da fome, eis que muitos outros instrumentos e medidas extrajudiciais devem ser adotados e eles dependem da vontade política para surtir tal efeito. Contudo, um instrumento legal, onde se expressa taxativamente, no ordenamento jurídico nacional, o direito fundamental à alimentação, além do necessário reconhecimento do problema da fome no Brasil, impõe um cunho de justiciabilidade em caso de falha na adoção de políticas governamentais adequadas já que existem muitos outros instrumentos extrajudiciais direcionados à efetividade do Direito Humano à Alimentação. Contudo, não vislumbramos, de imediato, a erradicação deste problema e, sobretudo, por esta razão, a importância da implantação desta Lei.

Esta observação é válida considerando-se a importância da participação da sociedade na construção das políticas públicas e o suporte jurídico, entre o direito público e o direito privado. Esta tem como pressuposto a participação ativa da comunidade na

143 BRASIL. **Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN**. Disponível em: <<http://www.fbsan.org.br>> Acesso em: 18 dez. 2005.

144 Dados disponíveis em: <<http://www.fbsan.org.br>> Acesso em: 18 out. 2005.

construção dos direitos humanos, como ressalta Friedrich Müller, ao definir “povo ativo”, quando se refere a prática e ao respeito aos direitos fundamentais, ao discutir as condições de atribuição de legitimidade, como veremos a seguir na citação:

Só se pode falar enfaticamente de povo ativo quando vigem, se praticam e são respeitados os direitos fundamentais individuais e, por igual [nicht zuletzt], também os direitos fundamentais políticos. Direitos fundamentais não são “valores”, privilégios, “exceções” do poder do Estado ou “lacunas” nesse mesmo poder, como o pensamento que se submete alegremente à autoridade governamental [obrigkeitsfreudiges Denken] ainda teima em afirmar. Eles são normas, direitos iguais, habilitação dos homens, i. é, dos cidadãos, a uma participação ativa [aktive Ermächtigung]. No que diz respeito *fundamentam* juridicamente uma sociedade libertária, um estado democrático. Sem a prática dos direitos do homem e do cidadão, “o povo” permanece em metáfora ideologicamente abstrata de má qualidade. Por meio da prática dos *human rights* ele se torna, em função normativa “povo de um país” [“Staatsvolk”] de uma democracia capaz de justificação – e torna-se ao mesmo tempo “povo” enquanto instância de atribuição global.¹⁴⁵

Para a concretização dos direitos humanos, notadamente os direitos sociais, quanto à exigibilidade e à efetividade, esta ocorre com a elaboração de políticas governamentais adequadas, desde que sustentadas nos princípios basilares dos direitos fundamentais, tanto no que se refere ao poder normativo constitucional, como às obrigações contidas nos instrumentos internacionais aos quais o Estado está submetido. Particularmente, no que tange aos direitos sociais, Maria Paula Bucci traz o contexto normativo histórico destes direitos, em uma visão contemporânea, constatando sua evolução progressiva:

Os direitos sociais, típicos do século XX, que aparecem nos textos normativos a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919 (entre nós, com a Constituição de 1934), são, se podemos dizer, direitos-meio, isso é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração. Como poderia, por exemplo, um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação. Como se pode ver, os direitos sociais, ditos de segunda geração, que mais

145 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia.** São Paulo: Max Limonad, 1998. pp 63-4.

precisamente engloba os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir o exercício em sua plenitude dos direitos de primeira geração. Da mesma forma, os direitos de terceira geração, tais como o direito ao meio-ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, foram concebidos para garantir mais extensa dos direitos individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, por isso intitulados ‘direitos transgeracionais’. O conteúdo jurídico da dignidade humana vai, dessa forma, se ampliando na medida em que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais.¹⁴⁶

Dessa forma, percebe-se a necessidade da evolução no reconhecimento dos direitos humanos, como pressuposto fundamental para a efetividade da dignidade da pessoa humana. Isto nos leva a constatar que o acesso e o respeito integral destes direitos é uma construção histórica, mas que, diante das complexidades de violações existentes e a urgência na solução de problemas sociais que se agravam no decorrer do tempo, são necessárias medidas concretas por parte do Estado. Elas suscitam formas de solução dos problemas e não apenas devem mitigar os efeitos devastadores da exclusão social, para que se promova realmente o desenvolvimento integral da pessoa humana.

3.5 O Direito Humano à Alimentação no contexto da América Latina

O Direito Humano à Alimentação em termos de garantia, no que pertine à legislação, notadamente quanto ao direito assegurado nos instrumentos internacionais, pode-se sustentar que este se encontra bem amparado legalmente. No entanto, não vislumbramos dados mais precisos acerca do esforço na prática e da concretização deste direito no contexto da América Latina. Portanto, faz-se necessária a análise sobre a construção, o reconhecimento e a adoção de medidas quanto à aplicação dos direitos humanos frente a realidade latinoamericana. Além disso são necessários os dados sobre a

146 BUCCI, Maria Paula Dallari. “Buscando um conceito de políticas públicas para concretização dos direitos humanos”. **Cadernos Polis 2**. Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 05-16, 2001. pp. 7-8.

exclusão social, cenário este bastante significativo para demonstrar as violações ou os avanços dos direitos humanos, ante o contexto de pobreza e de injustiça a que estão submetidas a população desta região.

Na perspectiva da concepção e da realização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, especificamente relacionada ao combate à miséria e à desigualdade social, que está diretamente ligada à concretização do Direito Humano à Alimentação, temos que partir da análise dos critérios que norteiam a adoção dos instrumentos internacionais. Estes surgem na perspectiva de solução destes problemas mais agudos que afligem a humanidade. Contudo, não podem ser encarados como mera convenção entre as nações, requerendo seriedade tão elevada quanto os esforços internos para a sua integral efetivação, os quais demandam, no mínimo, um processo progressivo em direção à erradicação da fome no mundo.

Além de estarmos longe de uma situação ideal, o modelo econômico, implementado na maioria dos países latinos, indica uma tendência contrária às normas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas - ONU, quanto ao cumprimento das obrigações, contidas nos diversos instrumentos internacionais, que, embora tenha sido aprovado e aceito pelos governantes, não tem surtido o efeito a que se destina, e muito há que ser construído em direção à alteração deste cenário tão diverso do almejado.

Ao discutir o humanismo e a trajetória político-jurídica Latino-Americana, Antônio Carlos Wolkmer traz importante análise histórica de como tem ocorrido o processo de construção desta tradição jurídica, intrinsecamente ligada a uma cultura política excludente. Ela é baseada no modelo europeu ou anglo-norteamericano, cujo

resultado normativo não visa o alcance de todos os segmentos da sociedade. Portanto, trazemos sua citação neste contexto:

Torna-se correto reconhecer a cotidianidade de uma tradição jurídica que convive com uma cultura política, marcada por democracia excludente, por sistema representativo clientelista, por formas de participação elitista e por experiências de pluralismo limitado. Como lembra Howarda J. Wiarda, os documentos e os textos legais, elaborados na América Latina, em grande parte, têm sido a expressão da vontade e do interesse de setores das elites dominantes, formadas e influenciadas pela cultura européia ou anglo-norte-americana. Poucas vezes, na história da região, as constituições e os códigos positivos reproduzem, rigorosamente, as necessidades de todos os segmentos da sociedade civil.¹⁴⁷

Diante destas circunstâncias e da realidade fática de necessidades a que uma grande parcela da população, notadamente, a latino-americana está submetida, o marco legal é um importante instrumento de intervenção. Logo, não podemos desconhecer que a plena realização dos direitos humanos, com a consequente promoção da vida com dignidade, especialmente no tocante ao esforço direcionado à situação a que estão submetidos a uma condição de exclusão social, é característica muito presente na realidade sociopolítica e econômica dos países latinos¹⁴⁸. Podemos sustentar que, para a efetiva mudança desta realidade, faz-se necessário o esforço e a vontade dos governantes e, sobretudo, o cumprimento das obrigações a que estão submetidos, vencendo o atraso e os resquícios conservadores e excludentes, para que se efetivem os avanços nas condições sociais.

147 WOLKMER, Antônio Carlos. **Humanismo e cultura jurídica no Brasil**. Florianópolis: Boiteux, 2003. p. 35.

148 Neste sentido, Cattani, observa que: (...) em relação a situação econômica dos trabalhadores, nos países da América Latina, mais da metade da população economicamente ativa permanece fora da esfera econômica 'normal', e a inserção no Mercado de trabalho, seja ele formal ou informal, sempre foi um processo difícil mesmo nos momentos de grande expansão econômica. A maioria dos estudos reconhece facilmente que essa dificuldade aumenta muito quando se trata de jovens, jovens negros e jovens com baixa escolaridade ou vulneráveis devido a outras situações pessoais ou sociais". CATTANI, Antonio David; DIAZ, Laura Mota (Orgs.). **Desigualdades na América Latina** – novas perspectivas analíticas. Porto Alegre: UFRGS, 2005, pp. 61-2.

Apesar das singularidades existentes entre os vários países latinoamericanos, sabemos que o quadro de pobreza e desigualdade social afeta a todos. Ele não é legado exclusivo dos países em desenvolvimento, mas imprime, com marca mais visível, estas regiões menos favorecidas economicamente e, independente do pluralismo cultural, representa um desafio comum o enfrentamento destes problemas sociais. Para alterar o quadro de violação dos direitos humanos, com vistas ao fortalecimento, em muitos aspectos, em especial no que se refere aos direitos econômicos e sociais, decisões deverão ser conduzidas, solidariamente, em direção ao desenvolvimento sustentável e a integração regional.

Flávia Piovesan constata que, ante os processos de globalização econômica e integração regional, o maior desafio é a incorporação dos direitos humanos, observação esta que se ajusta a este quadro que ora se apresenta:

Em um contexto cada vez mais caracterizado pela relação entre Estados, regiões e instituições internacionais, marcado pelos processos de integração regional e globalização econômica, o terceiro milênio reserva como maior débito e desafio a incorporação dos direitos humanos, como paradigma central de uma ordem democrática e igualitária, nos planos local, regional e global. Se o mundo não está em ordem, já que a ordenação é sempre um problema central e aberto, a criação de uma nova ordem há de celebrar o encontro de valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade humana.¹⁴⁹

Neste sentido, a estratégia de desenvolvimento deverá ser fundamentada na prevalência dos direitos humanos, considerando o importante aporte contido no artigo 28 da Declaração Universal dos dos Direitos Humanos, no qual consta que “todas as pessoas têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades,

149 LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org). **Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. Recife: [s/e], 2004. p. 102.

estabelecidos na Declaração, possam ser plenamente realizados”¹⁵⁰. Nesta perspectiva, sua efetivação deve ter como base de sustentação a dignidade da pessoa humana e a plena realização dos direitos fundamentais.

Em relação à construção dos direitos humanos na América Latina, Rodrigo Stumpf González, ao analisar o avanço deste tema, o faz sob a perspectiva da transição inconclusa em relação à herança das novas gerações. O autor afirma que, nesta região, há diferentes perspectivas relacionadas à transição democrática, como se observa a seguir:

No período de transição para a democracia em diferentes países da América Latina, nos anos 80, o tema da violação dos direitos humanos foi um dos pontos mais importantes da agenda política. Mas, essa importância foi diferenciada de país para país. No Brasil, por exemplo, a questão das violações e a descoberta de uma nova postura na valorização dos direitos humanos não encontrou a mesma força que em outros países.¹⁵¹

O que nos leva a admitir a perspectiva do acerto desta crítica, ao menos parcialmente, é a realidade aí imposta. Durante muitas décadas, a defesa dos direitos humanos tem sido pauta constante de organizações e dos movimentos sociais para que estes se efetivem na prática.

Celso Lafer, no estudo sobre o pensamento de Hannah Arendt, ao discutir o poder, faz uma reflexão, destacando a importância da atuação por parte dos governantes neste exercício, acentuando a necessidade de ação em conjunto. Aqui fazemos um paralelo não só em relação à comunidade de governados, mas também quanto à

150 **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm > Acesso em 31 ago. 2003.

151 CARVALHO, Salo de; FLORES, Joaquín Herrera; RÚBIO, David Sánchez (orgs.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 491.

capacidade de ampliação de ações conjuntas com outras Nações, em direção a solução de problemas comuns, amparando essa assertiva na citação a seguir:

A importância decisiva do direito de associação para uma comunidade política, pois é a associação que gera o poder de que se valem os governantes. Por isso, em última instância, a questão da obediência à lei não se resolve pela força, como afirma a tradição, mas sim pela opinião e pelo número daqueles que compartilham o curso comum de ação expresso no comando legal.¹⁵²

Nesta mesma direção, Amartya Sen, ao discutir os poderes do mecanismo de mercado e da atuação dos governantes em relação às oportunidades sociais com vistas à construção da equidade e da justiça social, ressalta a importância de iniciativas no sentido da elaboração de políticas públicas condizentes, destacando a necessidade de ações públicas quanto aos serviços e, também, às reformas, entre as quais a agrária. Enfatiza igualmente a necessidade de compartilhar estas oportunidades para fomentar a expansão econômica - necessidade premente, inerente aos países em desenvolvimento, como podemos constatar na seguinte observação:

No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos, encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias, etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica.¹⁵³

A criação de oportunidades sociais, com vistas ao desenvolvimento sustentável, é uma das importantes dimensões para ampliar a capacidade humana e melhorar a qualidade de vida das pessoas, valorizando o potencial humano e produtivo. Elas objetivam a criação de mecanismos que assegurem a efetivação dos direitos fundamentais

152 LAFER, Celso. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2003. pp. 116-7.

153 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 170.

e concretizem a uma vida digna, sob a perspectiva da autonomia e independência das pessoas.

Neste sentido o Direito Humano à Alimentação deve constar na pauta das políticas governamentais, no sentido de promover sua concretização, como bem ressalta Pierre Spitz, ao falar da vontade política e o direito à alimentação, reconhecendo, no entanto, que este direito consta da pauta internacional na América Latina, ao mencionar sua importância quando da realização da Cúpula Mundial sobre a Alimentação:

Os países latinoamericanos julgaram um papel fundamental o momento de incluir o Direito à Alimentação na Agenda Internacional. A Cúpula Mundial sobre a Alimentação foi um marco fundamental no reconhecimento internacional sobre a importância do Direito à Alimentação¹⁵⁴.

Em relação aos processos de legitimação dos direitos humanos, Jürgen Habermas discute a necessidade de superação dos problemas de integração em todas as sociedades e destaca a forma abstrata de solidariedade política, cuja ruptura ou continuidade dependerá da concretização dos direitos fundamentais. Trazemos para destacar as obrigações legais que os Estados estão submetidos as idéias do autor:

Os problemas de integração, que todas as sociedades altamente complexas precisam superar, só podem ser resolvidos por meio do Direito moderno, se esta integração for gerada a partir de um Direito legítimo constituído por aquela forma abstrata de solidariedade política, cuja continuidade ou ruptura dependerá da concretização de direitos fundamentais.¹⁵⁵

Para vencer os principais obstáculos, o Estado deve atentar para a sua principal obrigação que consiste na adoção de medidas para que seja alcançada, de forma

154 SPITZ, Pierre. “La voluntad política y el derecho a la alimentación”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 28-35, 2002. p. 33.

155 MOREIRA, Luiz; MERLE, Jean-Christophe. **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003. pp. 79-80.

progressiva e sem retrocesso, a total realização do Direito Humano à Alimentação. Portanto, cada Estado fica obrigado a assegurar que todos aqueles que estão sob a sua jurisdição possam usufruir de um nível de vida adequado de tal forma que garantam políticas governamentais estruturantes, promovendo a dignidade humana, ou seja, o direito elementar de estar livre da fome.

Apesar da imensa dificuldade de se chegar a um consenso quanto às estatísticas, trazemos, a título de exemplo, alguns dados constantes na publicação *Derecho Humano a la Alimentación en America Latina*, no qual se denota o seguinte:

No Brasil, há aproximadamente 40 milhões de pessoas vivendo na linha da pobreza. Na Bolívia, os dados do INE (censo 2000) mencionado no texto da Associação de Instituições de Promoção e Educação (AIPE), mostra que o percentual de pobreza chega a 58,6% da população. No Paraguai, de acordo com dados da Direção Geral de Estatísticas, Pesquisa e Censo (DGEEC – 2002), conteúdo do texto elaborado por Base de Investigações Sociais, 48% da população é pobre. Estes dados mostram que a pobreza e a desigualdade social marcam fortemente os países latinoamericanos, e estão intimamente ligados ao quadro de fome, da desnutrição e da insegurança alimentar que afeta a população pobre, e mais diretamente aos grupos vulneráveis, como crianças, mulheres, indígenas e afro-descendentes.¹⁵⁶

A boa administração governamental é essencial para garantir a realização dos direitos humanos e assegurar a dignidade humana, com a implementação de medidas que proporcione um nível adequado de vida a toda a população. Neste sentido, cada Estado deverá empreender esforços na formulação de políticas governamentais, adotando medidas necessárias para afastar a fome e a miséria de suas estatísticas. Isto requer a adoção de estratégias com vistas à implementação efetiva dos direitos fundamentais, com a devida atenção aos princípios da responsabilidade, da transparência e da participação,

156 ROSA, Enéias da; BURITY, Valéria Amaral do; CONTI, Irio Luiz (orgs.). **Derecho Humano a la Alimentación en America Latina**. Passo Fundo: Berthier, 2004. p. 173.

com capacidade legislativa e independência, utilizando-se as legislações internas e as necessárias observâncias dos instrumentos internacionais.

Vale registrar que o quadro, apresentado no Atlas da Exclusão Social, sobre a desigualdade e a pobreza no mundo, mostram dados da imensa disparidade e concentração de países com os maiores índices de desigualdade social, sendo que a América – uma vez que os dados são elaborados por continentes – só perde em termos numéricos para os países africanos, como veremos a seguir:

O índice de desigualdade considera a relação entre massa de rendimentos dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres da população de cada país. A grosso modo, olhar a distribuição desse índice possibilita a territorialização dos diferentes níveis de desigualdade existentes no mundo. A população total residente nos 40 países com os piores valores no Índice de Desigualdade soma 841 milhões de pessoas. Essa soma corresponde a quase 14% da população do planeta. Ou seja, de cada 100 pessoas, 14 moram em algum dos 40 países mais desiguais do mundo. Distribuídos por quatro dos cinco continentes (24 da África, 2 na Ásia, 1 na Oceania e 13 na América). O Brasil, quinto país mais populoso do mundo, é um dos mais desiguais – está na 167ª posição do *ranking*. Nele, em média, para cada um dólar recebido pelos 10% mais pobres, os 10% mais ricos recebem 65,8%. Ou seja, os mais ricos se apropriam de uma renda quase 66 vezes maior que os mais pobres.¹⁵⁷

Diante deste agravante quadro de desigualdade e de violação dos direitos humanos, sobretudo da negação do desenvolvimento sustentável que assegure a dignidade da pessoa humana, impõe-se a todos os Estados a adoção de medidas com o objetivo de respeitar, de garantir e de proteger estes direitos, proporcionando, especialmente, a fruição do Direito Humano à Alimentação, em conjunto com todos os demais direitos fundamentais.

157 POCHMANN, Marcio [et. al.]. **Atlas da Exclusão Social**: a exclusão no mundo. Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2004. p. 62.

Todos estes países, com base nos instrumentos internacionais e internos, devem adotar medidas eficazes com a devida atenção à imensa gama de excluídos, destinando a estes, de forma prioritária, o compromisso efetivo quando à adoção de políticas governamentais adequadas, cuja finalidade deverá ser o avanço na garantia dos direitos fundamentais. Estes merecem a devida solidariedade internacional, esgotadas as possibilidades econômicas internas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a pesquisa realizada, aprofundando o estudo sobre o Direito Humano à Alimentação, constatamos a escassez de referências bibliográficas sobre o tema no Brasil, pois verifica-se que os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entram no debate nacional de forma mais contundente a partir do início dos anos 90. Foi nessa época que se iniciou, igualmente, a inserção do tema direito à alimentação por parte das organizações, com esta terminologia. Ele está alicerçado nos instrumentos internacionais, face à incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais, como fundamentais. Incorporam-se aos aspectos da indivisibilidade em relação aos direitos humanos, uma vez

que, até então, os direitos civis e políticos eram mais destacados, devido à situação extremada vivida nas últimas décadas, em face do regime ditatorial no país.

Contudo, sabe-se que o tema não é novo e o termo direito à alimentação consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 10 de dezembro de 1948, da qual o Brasil é signatário desde a sua edição. O texto explicita todo o conjunto de direitos para assegurar a dignidade da pessoa humana, especificamente no artigo 25, não deixando margem de dúvida quanto à importância do tema no qual dispõe que “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego (...)”¹⁵⁸.

Os direitos humanos passaram a ser objeto de atenção, na visão contemporânea, a partir da segunda guerra mundial, voltados mais especificamente para as violações relacionadas ao direito humanitário e ao respeito aos direitos civis e políticos. Igualmente relacionam-se aos horrores provocados pela guerra e pelos regimes totalitários, os quais mereceram maior atenção devido à situação extremada destas violações.

No entanto, no que se refere ao direito à alimentação, o pernambucano Josué de Castro, desde a década de 1940, já trazia à tona o tema da fome no Brasil, realizando estudo histórico e geopolítico sobre o assunto. O autor fez uma análise da situação de pobreza e de fome no país, sendo esta mais visível nas regiões menos favorecidas economicamente. Constatou, no entanto, que o problema não estava restrito somente à região norte e nordeste. Com características diferenciadas, este fenômeno social ocorria

¹⁵⁸ **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948.** Disponível em <www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>, acesso em, em 31.08.2003, artigo 25.

em todas as regiões do país, demonstrando a gravidade da situação e constatando que a fome é a manifestação mais extrema da pobreza e da privação humana. Além disso, discutiu, como causa principal, a inaceitável desigualdade regional, a má distribuição de renda e a perceptível ausência de políticas governamentais para erradicar estes males.

De acordo com a constatação do fracasso de uma política inclusiva, no Atlas da Exclusão Social¹⁵⁹, que aduz: “partindo-se do mapa social do Brasil desenhado por Josué de Castro, com as informações oficiais relativas à metade do século XX, pode-se observar como, cinquenta anos depois, o mapa da exclusão social de 2000, não difere substancialmente”.

Neste sentido, a partir da observação da fome como um fenômeno social, a relacionamos como a expressão da violação do mais fundamental dos direitos humanos, o direito à alimentação, sem o qual não é possível a sobrevivência. No entanto, este direito não tem merecido o destaque e a atenção devida para a erradicação deste problema social com a promoção apropriada para o desenvolvimento da dignidade da pessoa humana.

É inegável a vinculação entre pobreza e fome, e, nesta direção, quanto à análise da pobreza relativa, esta representa também um reflexo na desigualdade regional do país, como podemos constatar no Atlas da Exclusão Social, ao afirmar que: “analisando a distribuição dos pobres nas grandes regiões brasileiras, demonstrada graficamente no Mapa 6 – Participação dos Pobres na População, percebe-se o peso da pobreza no Nordeste: esta região concentra 42,5% dos pobres brasileiros”.¹⁶⁰ Porém, esta sentença não difere muito das demais regiões do país, que tem merecido estatística semelhante,

159 POCHMANN, Márcio...[et. Al.], organizadores. **Atlas da Exclusão Social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005, pág. 25.

160 POCHMANN, Márcio...[et. Al.], organizadores. **Atlas da Exclusão Social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005, pág. 99.

diferenciado apenas em termos quantitativos, como constatado nessa mesma fonte de pesquisa: “no sudeste, influenciado pelo peso demográfico de São Paulo e Minas Gerais, estão 32,4% dos pobres. A região sul aparece com 11,0% e a Norte com 7,4%. O Centro Oeste é a região que apresenta o menor número de pobres, 6,7% do total do país”.¹⁶¹

Para a realização do direito à alimentação, o estudo da teoria das necessidades e da justiça foi uma abordagem importante porque é difícil, em sua consciência, alguém negar essa necessidade básica e fundamental a alguém, como o acesso ao alimento. Porém, ao falar da satisfação das necessidades, a sua verificação pura e simples não consegue dar resposta suficiente ao problema. Ele necessita de uma análise mais aprofundada da incorporação de aspectos éticos e políticos, para que o alcance das verdadeiras necessidades, no sentido da conexão com os vários aspectos em relação à existência de outras motivações vinculadas ao desejo, interesse e preferências, sirva de fundamentação das necessidades na interface com o Direito Humano à Alimentação, ou seja, da necessidade ao direito, como condição essencial de vida. Conforme ressalta Pierre Spitz, ao afirmar que o direito à alimentação é o mais concreto dos direitos econômicos, salientando que “o alimento tem uma natureza dupla: como necessidade humana básica, como uma questão de vida ou morte, e de produto básico”¹⁶².

Neste aspecto, ao analisarmos a satisfação das necessidades, inicialmente, deve-se pensar sobre aquelas imprescindíveis à sobrevivência digna, ressaltando a realização das obrigações por parte do Estado e do setor privado, ante a demanda imposta pela

161 POCHMANN, Márcio...[et. Al.], organizadores. **Atlas da Exclusão Social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005, pág. 99.

162 SPITZ, Pierre. “La voluntad política y el derecho a la alimentación”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 28-35, 2002. p. 34.

sociedade, considerando as desigualdades sociais existentes, inspiradas na realização da dignidade humana.

O estudo proposto e a análise aqui efetuada sobre o Direito Humano à Alimentação foram sustentados na teoria de base, desenvolvida por Amartya Sen, o qual desenvolve sua investigação sobre o desenvolvimento como liberdade, cuja contribuição para este tema permeia toda a análise aqui apresentada. Ele se apresentou de forma mais ou menos incisiva em toda a estrutura do desenvolvimento da dissertação e está relacionada a vários outros aportes teóricos. Podemos afirmar que estas reflexões contribuíram muito no sentido do entendimento do desenvolvimento do ser humano em busca de sua autonomia e independência para o verdadeiro exercício dos direitos fundamentais.

Amartya Sen analisa o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades, cuja relação insere-se no contexto do desenvolvimento econômico e social das pessoas, afirmando que: “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”¹⁶³. Estamos de acordo, ao menos em parte, com essa assertiva, quanto a percepção de que as maiores violações dos direitos fundamentais ocorrem pela ausência de renda suficiente para atender as necessidades básicas e proporcionar a dignidade das pessoas.

163 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

Contudo, constata-se que para a mudança desse quadro de miséria e privação das necessidades elementares, somente o ataque substancial às causas estruturais, como a inaceitável desigualdade na distribuição de renda, em especial no Brasil, realidade esta muito semelhante nos países latinos, como podemos vislumbrar ao longo do estudo, poderá alterar essa situação de pobreza e marginalização social existente.

Nesta linha de raciocínio, novamente relacionamos esta conclusão com a importante contribuição de Amartya Sen, o qual, ao constatar que: “a despeito de aumento sem precedentes da opulência global, o mundo nega liberdades elementares a um grande número de pessoas”, e segue o autor, demonstrando que o reflexo desta negação provoca diretamente a pobreza, ou seja, afirma que é: “a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico.”¹⁶⁴

A importância crucial da abordagem na perspectiva do desenvolvimento social ocorreu a partir da relação com diferentes aspectos que conduzem à dignidade da pessoa humana e à abrangência de grupos sociais diferenciados em vários contextos de violação dos direitos humanos, considerando os fundamentos da justiça, da capacidade, da oportunidade, das populações diferenciadas, do gênero e da cultura e da relação com a fome e o alimento. São levados também em consideração a relevância dos aspectos éticos e a importância da democracia, sem perder de vista o contexto social e a resposta estatal nestas situações ora expostas, extensiva a todos os seres humanos, atentando ao princípio da prevalência dos direitos humanos, como definido na Constituição brasileira.

164 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

Diante da constatação da necessidade da incorporação dos direitos humanos nas políticas sociais, insistimos na utilização de medidas e iniciativas que tenham por base os meios reconhecidos pelo Estado brasileiro, com ênfase para o Direito Humano à Alimentação, previsto em vários instrumentos internacionais e nos dispositivos constitucionais, além da legislação infraconstitucional, já existente e em construção, as quais citamos, a título de exemplo, a lei de renda básica e o projeto de lei orgânica de segurança alimentar e nutricional.

Dessa forma, realizamos também a identificação da obrigação estatal, associada à responsabilidade social a que estão submetidas as empresas e as organizações. Porém, não deixamos de desconhecer a responsabilidade da família e, solidariamente, da sociedade civil na promoção e na efetivação do direito à alimentação.

Assim, diante do compromisso internacional e interno do Estado brasileiro em relação à prevalência dos direitos humanos, especialmente quanto ao Direito Humano à Alimentação, em face das obrigações de respeito, de proteção e de garantia, extensivo a todos os seres humanos e atentamos, especialmente, para a observância da questão relacionada a dignidade da pessoa humana nas medidas a serem adotadas.

Percebemos que há ainda um longo caminho a percorrer e se faz necessário o esforço conjunto e solidário dos órgãos governamentais, das empresas privadas, das organizações e da sociedade civil, tanto no que pertine ao cumprimento das obrigações legais, quanto na elaboração de políticas sociais e adoção de medidas eficazes para o alcance da realização integral dos direitos humanos, assim como da efetiva construção de

uma sociedade justa, livre e solidária, para vencer a pobreza e as desigualdades sociais existentes ou, ao menos, minimizá-las gradativamente, com vistas a sua exclusão de forma definitiva.

Com este breve estudo, chegamos a conclusões importantes. No entanto, verifica-se, sobretudo, que o tema ainda é pouco pesquisado e, portanto, merece uma investigação mais aprofundada, adicionando-se, além das referências teóricas, a partir da bibliografia existente, nacional e internacional, a pesquisa empírica que, certamente, enriquecerá sobremaneira a análise sobre o Direito Humano à Alimentação.

Finalmente, diante da pesquisa e da análise sobre o tema, a principal constatação é a de que a fome, que continua existindo de norte a sul do Brasil, é mais aguda em algumas regiões do país, em face à situação da persistente pobreza e da desigualdade social¹⁶⁵. Ela pode ser traduzida pela dificuldade quanto ao acesso direto aos alimentos, eis que não se verifica a carência da produção de gêneros alimentícios no solo brasileiro, sendo um dos países exportadores de muitas variedades de alimentos.

Sabemos que a produção agrícola brasileira, além de diversificada, produz o necessário para atender as necessidades alimentares da população, a qual tem privilegiado o mercado externo¹⁶⁶. Contudo, infelizmente, apesar desta constatação, não se consegue

165 Em consonância com o Atlas da Exclusão Sócia, ao tratar do cenário da desigualdade, atesta: “no mundo e, em particular, no Brasil, a desigualdade continuou a crescer ainda mais, com o abandono do projeto desde 1981. No país, em que o período desenvolvimentista já havia gerado desigualdade e exclusão, a década de 1980 acelerou e aprofundou esses problemas, consolidando o Brasil na posição de um dos mais desiguais do planeta”. POCHMANN, Marcio [et. al.]. **Atlas da Exclusão Social: a exclusão no mundo**. Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2004. p. 34.

166 Esta observação é sustenta ante a afirmação constante no Atlas da Exclusão Social, ao falar da produção agrícola brasileira e a discrepância do consumo dos produtos básicos, afirmando que: “Essa discrepância alimentar pôde ser contrastada com a evolução desigual da produção agrícola voltada para o mercado interno e para o mercado externo. Também para o período de 1950 a 2000, constata-se que a produção para o mercado interno, como de feijão (1,3% ao ano), arroz (2,3%) e mandioca (1,2%) apresentou crescimento reduzido, enquanto a produção para o mercado externo avançou

alterar o quadro reinante de fome, de pobreza e de miséria da população brasileira e existe uma longa trilha a ser percorrida para a melhoria das condições de vida da população pobre, para a alteração do quadro de exclusão social e a promoção da dignidade humana.

Assim, com o presente estudo, espera-se minimamente o aprofundamento do debate, mas a intenção principal é de que este trabalho contribua efetivamente para chamar a atenção quanto ao reconhecimento do Direito Humano à Alimentação, como um direito fundamental e que se combata de forma incisiva todas as violações a esse direito, para que possamos construir uma sociedade comprometida com a prevalência dos direitos humanos, garantindo-se a dignidade das pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à Terra Como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e Moradia.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas,** limites e possibilidades da Constituição Brasileira. São Paulo: Renovar, 2002.

consideravelmente, com o milho registrando expansão média anual de 3,9%, acompanhado pela produção de laranja (4,4%) e de cana de açúcar (4,8%). POCHMANN, Marcio [et. al.]. **Atlas da Exclusão Social: a exclusão no mundo.** Vol. 4. São Paulo: Cortez, 2004. p. 26.

BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as Conseqüências Humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Comunidade, a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN**. Disponível em: <<http://www.fbsan.org.br>> Acesso em: 18 dez. 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “Buscando um conceito de políticas públicas para concretização dos direitos humanos”. **Cadernos Polis 2**. Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 2001.

CARVALHO, Salo de. FLORES, Joaquín Herrera e RÚBIO, David Sánchez (Org.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CASTRO, Josué de. **A Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

CATTANI, Antonio David; DIAZ, Laura Mota (Orgs.). **Desigualdades na América Latina – novas perspectivas analíticas**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DE DIREITOS DO HOMEM, 1993. **Conferência de Direitos Humanos**. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/sip/viena/viena.html> Acesso em: 03 set. 2004.

DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, de 1986. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>> Acesso em: 05 set. 2005.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm> Acesso em: 31 ago. 2003.

DUPREE, A. Scott; VIEIRA, Oscar Vilhena. “Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 2004.

FAO — Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. **Relatório da 2ª Conferência sobre a Segurança Alimentar**. Roma, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org>> Acesso em 29 dez. 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

FIAN – Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar. **Informe sobre o Direito à Alimentação no Brasil em 2002**. Goiânia: Masiero, 2003.

_____. **Direitos Humanos Econômicos – seu tempo chegou**. Goiânia: Editora Kelps, maio, 1995.

FBSAN - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional –, **Relatório sobre segurança alimentar e nutricional**. Disponível em <<http://www.fbsan.org.br>> Acesso em: 18 out. 2005.

GAUER, Ruth M. Chittó (Org.). **A Qualidade do Tempo: Para Além das Aparências Históricas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

HELLER, Agnes. **Una revisión de la teoría de las necesidades**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1996.

LAFER, Celso. **Hannah Arendt, Pensamento, Persuasão e Poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LEDESMA, Hector Faúndez. “Um Código Internacional de Conduta para implementar o direito à alimentação”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 2002.

LIMA Jr., Jayme Benvenuto (Org.). **Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Recife: Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2004.

MACIEL, Maria Eunice. “Introdução”. **Horizontes Antropológicos**. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGAS, ano 2. n. 4.

MERLE, Jean-Christophe e MOREIRA, Luiz (orgs.). **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

MOREIRA, Luiz e MERLE, Jean-Christophe. **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/principal.html>>, acesso em 29.12.2004.

PELÁEZ, Francisco J. Contreras. **Derechos Sociales: teoría e ideología**. Madrid: Tecnos, 1994.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

_____. “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. **Revista SUR**, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. São Paulo, ano 1, n. 1, 2004.

POCHMANN, Márcio...[et. Al.], organizadores. **Atlas da Exclusão Social, volume 4: a exclusão no mundo**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Atlas da Exclusão Social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2005.

ROIG, María José Añón. **Necesidades Y Derechos.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

ROSA, Enéias, BURITY, Valéria Amaral do, CONTI, Irio Luis. **Derecho a la Alimentación em América Latina.** Passo Fundo: Berthier, 2004

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência.** Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: **Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÍCOLI, Juliana Lordelo. **Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento de segurança alimentar e nutricional.** Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/65.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2004.

SOUSA, Ricardo Timm de. **Ética como Fundamento: Uma introdução à Ética Contemporânea.** São Leopoldo: Nova Harmonia, 2004.

_____. **Sentido e Alteridade: dez ensaios sobre o pensamento de Emmanuel Levinas.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

SPITZ, Pierre. “La voluntad política y el derecho a la alimentación”. **Notas y Documentos**. Venezuela, Instituto Internacional Jacques Maritain, n. 63-4, dez., 2002.

VALENTE, Flávio Luiz. **Direito Humano à Alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, José Fernandes. **Tradução do Comentário Geral n. 12 da ONU**. Disponível em: <agora@agora.org.br> Acesso em: 10 out. 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Humanismo e Cultura Jurídica no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.