XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO

JEAN CARLOS DIAS

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

T314
Teoria do Direito, Teoria da Justiça e Filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Jean Carlos Dias; Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-554-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Teoria do Direito. 3. Teoria da Justiça. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

Integram a presente obra os artigos apresentados no Grupo de Trabalho TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO I que foi realizado no âmbito do XI Encontro Internacional do CONPEDI, ocorrido no mês de Outubro de 2022, na cidade de Santigo do Chile.

Os trabalhos apresentados enquadram-se entre os temas abarcados pelo grupo e se constituem como objetos de pesquisa atuais e relevantes. São, ainda, representativos de uma produção acadêmica plural, uma vez que varias correntes e pensadores, brasileiros e estrangeiros, estão incluídos entre os referenciais adotados.

Os autores e autoras estão, ou foram vinculados, aos Programas de Pós-graduação em Direito sediados em várias regiões do Brasil, havendo, também nesse aspecto, evidente diversidade, sendo, ainda, o grupo de trabalho, acessível aos pesquisadores dos programas das instituições chilenas que participaram do evento.

Os textos, agora reunidos, são bastante ricos, pois empregam diversas estratégias teóricas de abordagem ancoradas em autores relevantes no cenário contemporâneo.

Os marcos teóricos adotados, por sua vez, constituem as mais atuais teorias e autores no campo da Teoria do Direito, Filosofia Política e Teoria do Direito, justificando, claramente, a importância dos temas tratados. Ao lado disso, a precisão científica e metodológica, comprovadamente, conduziu a investigação dos problemas propostos.

Os títulos dos trabalhos apresentados representam muito bem essa grande amplitude:

1. ESTADO DE DIREITO, INCERTEZA E INSTRUMENTALISMO

2, AS APLICAÇÕES DO DEBATE DWORKIN E POSNER ACERCA DAS RESPOSTAS CERTAS DOS CASOS DIFÍCEIS NA CONSTRUÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS

3. DO JUSNATURALISMO RACIONALISTA AO PÓS-POSITIVISMO: ECOS DA NOVA HERMENÊUTICA JURÍDICA

4. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO AO DECISIONISMO JUDICIAL NO BRASIL: O CASO DO “ESPECIAL DE NATAL PORTA DOS FUNDOS”

5. A IDEIA DE LEGITIMIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL

6. O ATIVISMO JUDICIAL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA NORMA E O CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO COMO LIMITE À SUBJETIVIDADE INTERPRETATIVA

7. DIREITO À ALIMENTAÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR E ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: LEITURA BRASILEIRA ÀS DIRETRIZES DAS NAÇÕES UNIDAS

8. O CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NA MODERNIDADE

9. O DIREITO À EDUCAÇÃO: A CONEXÃO ENTRE A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA DE RAWLS NO CONTEXTO DA SOCIEDADE INFORMACIONAL DE CASTELLS

10. REFLEXÕES SOBRE A CRISE DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO SOB A ÓTICA DO DEBATE POLÍTICO DA JUSTIÇA IGUALITÁRIA ENTRE JOHN RAWLS E AMARTYA SEN

A intenção dos autores e autoras em aprofundar o estudo dos temas examinados, certamente, foi alcançada, tanto pela socialização como pelos ricos debates e contribuições resultantes das atividades presenciais ocorridas no evento.

A diversidade e importância dos temas e a qualidade da pesquisa aqui representada, nos leva a recomendar a todos interessados, a leitura e reflexão acerca dos temas examinados e aqui reunidos e, assim, disponibilizados ao público.

Em conclusão, fica o registro da satisfação dos coordenadores, Prof. Dr. Jean Carlos Dias (CESUPA) e Rubens Beçak (USP), em retomar as atividades presenciais nesta fase pós-pandêmica em evento de grande qualidade, o que pode ser facilmente aferido pela leitura dos trabalhos colacionados.

DIREITO À ALIMENTAÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR E ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: LEITURA BRASILEIRA ÀS DIRETRIZES DAS NAÇÕES UNIDAS

RIGHT TO FOOD, FOOD SAFETY AND ADEQUATE FOOD: BRAZILIAN READING OF THE UNITED NATIONS GUIDELINES

Rogerio Luiz Nery Da Silva [1]
Darléa Carine Palma Mattiello [2]
Diego Andre Coqueiro Barros [3]

Resumo

A pesquisa possui como tema os direitos fundamentais; como recorte, direito à alimentação. O problema de pesquisa é investigar o grau de atendimento do Brasil às diretrizes das Nações Unidas para assegurar a efetividade do direito à alimentação, erradicar a fome, garantir a alimentação adequada e alcançar a segurança alimentar. Objetivo geral: investigar a relação entre as normativas gerais da ONU e as previsões constitucionais brasileiras da alimentação enquanto direito humano fundamental. Objetivos específicos: esclarecer as principais diretrizes da ONU em prol da segurança alimentar; tecer um apanhado normativo constitucional relacionado ao direito ao direito humano e fundamental à alimentação; e estabelecer a segurança alimentar e a alimentação adequada como consectários da efetividade do direito à alimentação no Brasil. A pesquisa é bibliográfica e documental, utilizando método indutivo e abordagem qualitativa. A conclusão estabelece a alimentação como direito reconhecido tardiamente no Brasil, dependente, hoje, de políticas de Estado para efetivação.

Palavras-chave: Alimentação, Alimentação adequada, Direitos fundamentais, Segurança alimentar, Direitos sociais

Abstract/Resumen/Résumé

The research has as its theme the fundamental rights; as a clipping, right to food. The research problem is to investigate the degree of compliance by Brazil with the United Nations guidelines to ensure the effectiveness of the right to food, eradicate hunger, guarantee adequate food and achieve food security. General objective: to investigate the

[1] Pós-Doutor em Direitos Fundamentais/Ciência Política (Université de Paris-Nanterre). Professor-Doutor no Mestrado e Doutorado Acadêmicos (Unoesc) e Mestrado profissional (UniRV); Advogado OAB-RJ. E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4317-5903. Lattes: http://lattes.cnpq.br/127540036993255.

[2] Doutoranda e Mestre em Direito pela Unoesc, com período sanduíche na Unifoggia. Professora e pesquisadora na graduação e pós-graduação Unoesc. Advogada. E-mail darlea.palma@unoesc.edu.br ORCID: http://orcid.org/0000-0003-1342-4681. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4357591928586392.

[3] Mestrando em Direitos Fundamentais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Promotor de Justiça do Ministério Público do Paraná. E-mail: dandrecoqueirobarros@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8671847498942041

relationship between the general regulations of the UN and the Brazilian constitutional provisions of food as a fundamental human right. Specific objectives: clarify the main UN guidelines in favor of food security; to draw up a constitutional normative overview related to the right to the human and fundamental right to food; and establish food security and adequate food as consequences of the effectiveness of the right to food in Brazil. The research is bibliographic and documentary, using an inductive method and a qualitative approach. The conclusion establishes food as a lately recognized right in Brazil, dependent, today, on State policies for implementation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Food, Adequate food, Fundamental rights, Food security, Social rights

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se no tema dos direitos fundamentais, com recorte no direito social à alimentação enquanto direito humano fundamental. Constitui-se como problema de pesquisa investigar qual o grau de atendimento do Brasil aos preceitos internacionais da Organização das Nações Unidas – ONU para assegurar a efetividade do direito à alimentação, no sentido de erradicar a fome, garantir a alimentação adequada e alcançar a segurança alimentar.

Justifica-se a pesquisa pelo fato de o direito à alimentação, em seu real alcance, traduzir algo além da sobrevivência e, segundo as normas internacionais, representar o direito de todos ao acesso à alimentação adequada, no sentido de "estar livre da fome como requisitos para a realização de outros direitos humanos". Assim, por sua própria configuração, o direito humano à alimentação adequada depende de várias estratégias de desenvolvimento social e de segurança alimentar e nutricional.

O objetivo geral do estudo é investigar a relação entre as normativas gerais da ONU e as previsões constitucionais, no Brasil, tendentes a assegurar a alimentação enquanto direito humano fundamental. Os objetivos intermediários ou específicos, por sua vez, são: (a) esclarecer as principais diretrizes da ONU em prol da segurança alimentar; (b) tecer um apanhado normativo constitucional relacionado ao direito ao direito humano e fundamental à alimentação; (c) estabelecer a segurança alimentar e a alimentação adequada como consectários da efetividade do direito à alimentação no Brasil.

Adota-se o método indutivo, com pesquisa bibliográfica e documental. A abordagem é qualitativa, a partir de recursos doutrinários e normativos, inclusive de direito internacional. A partir dessa metodologia, o trabalho estrutura-se na introdução, na parte do desenvolvimento da pesquisa, o qual se divide em três partes distintas representadas pelos objetivos específicos do estudo, seguindo-se as considerações parcial e o rol de referências utilizadas.

À guisa de conclusão, pretende-se proporcionar uma compreensão introdutória aos conceitos básicos necessários ao estudo do direito à alimentação, além de demonstrar que o direito social à alimentação consiste em direito humano fundamental e que sua expansão qualitativa para o conceito de direito à alimentação adequada decorre da natural necessidade de ultrapassar os patamares do mínimo existencial em busca de níveis compatíveis com os da máxima efetividade dos direitos fundamentais, a concretizar a noção plena de dignidade da pessoa humana.

2 NAÇÕES UNIDAS E A SEGURANÇA ALIMENTAR

O tema da fome foi e sempre será objeto de preocupação dos estudiosos em vidas humanas e, principalmente em termos de viabilidade dessas vidas, como sobrevivência em patamares mínimos, mas, o tema da alimentação ultrapassa esses níveis mínimos para adentrar os patamares de vida saudável e, por conseguinte, de vida digna. A concretização do direito humano à alimentação, por sua vez, demanda que cada indivíduo tenha acesso tanto físico quanto econômico à alimentação adequada ou aos meios necessários para adquiri-la.

No século XX, quando a fome alcançou diversas sociedades em razão das múltiplas e seguidas guerras, deu-se a implantação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO, no ano de 1945, com a finalidade de combater à fome e à pobreza e promover o desenvolvimento agrícola para que todos pudessem ter acesso aos alimentos necessários a uma vida saudável e digna (FERREIRA, 2010). A FAO, agência especializada das Nações Unidas que, no século XXI, lidera o esforço internacional para acabar com a fome, sendo integrada por 194 (cento e noventa e quatro) países e mais a União Europeia (FAO, 2022), foi criada, à época, com o objetivo de alcançar a segurança alimentar e garantir o acesso regular a alimentos suficientes e de boa qualidade para uma vida ativa e saudável.

A criação da FAO, no segundo pós-guerra, precedeu a Declaração Universal de Direitos Humanos – DUDH, de 10 de dezembro de 1948, que estabeleceu um conceito aberto de direitos humanos. Esse documento referencial propôs-se a estabelecer nova ordem pública internacional, baseada no respeito aos seres humanos e às noções da dignidade humana, que ainda seguem sendo conceituadas como múltiplos valores elementares universais. De fato, a alimentação começou a ganhar algum olhar para a construção de direito positivo pelo advento da DUDH, que trazia menção a um certo direito à alimentação, mas no bojo de uma previsão mais ampla que tratava de múltiplas necessidades dos seres humanos (ONU, 1948).

Embora o tema da fome possa ter sido discutido desde muito cedo, cogitando-se de datas remotas, solidificando-se como preocupação da ONU no período pós-guerra, é mais seguro optar por considerar como um dos primeiros momentos em que um instrumento de direito internacional tratou de qualidade da alimentação foi a IV Convenção de Genebra, de 1949, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 42.121, de 21 de agosto de 1957, com as demais Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. O texto da Convenção versava sobre o direito humanitário, ou seja, voltada a proteger as pessoas assoladas pelos horrores do estado de guerra, ao prever para os contendores o dever

de prover "uma alimentação suficiente em quantidade, qualidade e variedade para assegurar aos interessados um equilíbrio normal de saúde" (BRASIL, 1957)[1].

Como a Declaração de 1948 havia trazido em seu bojo intensa discussão semântica quanto à sua força cogente, sendo por alguns considerada como instrumento de *soft law*, e, portanto, meramente principiológico, sem o poder da coercitividade, a ONU entendeu por adotar, por intermédio de seu Conselho Econômico, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos[2] e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC[3], como uma forma de reiterar as previsões da declaração, mas com efeito de juridicidade e como compromisso diplomático, a fim de dotá-los de alguma executividade entre as altas-partes contratantes.

O PIDESC, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, reiterou claramente os direitos projetados pela Declaração de 1948[4], fazendo os Estados que o subscreveram permanecerem obrigados, dentre muitas outras prestações, a prover condições de alimentação aos cidadãos. O Pacto (BRASIL, 1992), por sua própria arquitetura jurídica, detinha maior poder de assegurar a consecução dos direitos nele previstos, o que permitiu afirmar a efetivação ao menos jurídica dos direitos sociais e estimular a cooperação internacional, a partir de consensos diplomáticos, baseados no livre consentimento, a fim de aprimorar os métodos de legislação de direitos fundamentais.[5]

---

[1] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Genebra de 1949. Art. 32. "[…] As Partes em luta garantirão, a este pessoal, enquanto estiver em seu poder, a mesma alimentação, o mesmo alojamento, as mesmas gratificações e o mesmo soldo que é concedido ao próprio pessoal de seu exército. **A alimentação será, em todo caso, suficiente em quantidade, qualidade e variedade para assegurar aos interessados um equilíbrio normal de saúde**". (Recorte do texto original - grifo dos autores do texto científico.)

[2] Para se ter ideia da complexidade política para se conseguir formar esses consensos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, mas só logrou entrar em vigor na ordem internacional em 1976, 10 anos mais tarde, após obter a 35ª adesão – número mínimo previsto em seu texto.

[3] Mesmas considerações podem se fazer agregar quanto ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, que também só entrou em vigor na ordem internacional em 3 de janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27.º, após a 35ª adesão.

[4] ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948. Art. 25 - 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, **principalmente quanto à alimentação**, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (Grifo pelos autores do texto científico.)

[5] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. Art. 11 - §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à **alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. §2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo **o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. Melhorar

No PIDESC, os Estados-partes reconheceram o direito de toda pessoa à alimentação, bem como o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, comprometendo-se a adotar, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se fizessem necessários para (a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; e (b) assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. Tem-se, portanto, a partir do PIDESC, a concepção jurídica do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Apesar de o Pacto prever a obrigatoriedade de cada Estado garantir às pessoas o acesso à alimentação de forma adequada, em termos de quantidade e qualidade, os resultados dos monitoramentos demonstram que esse objetivo estava distante de ser alcançado em muito ainda precisaria ser feito. Tanto que, anos depois, por essa e muitas outas razões, em 1996, organizou-se a Cúpula Mundial da Alimentação, com a finalidade de consagrar uma política de compromisso nacional para garantir o que se compreendeu chamar "segurança alimentar" para todas as pessoas. Com a adoção da denominada Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, propôs-se a adoção de uma série de medidas a serem cumpridas para reduzir o número de pessoas subalimentadas, até o ano de 2015 (FAO, 1996).

O hoje conhecido e consagrado "desenvolvimento sustentável" constituiu a pauta da Conferência de Nova Iorque da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, de setembro de 2015. Dessa conferência, participaram 193 (cento e noventa) estados-membros da ONU, que adotaram 17 (dezessete) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, estimulados em promover o desenvolvimento por meio de cinco vertentes ou áreas de importância, que ficaram conhecidas como "5P", a saber: Pessoas; Prosperidade; Paz; Parcerias

os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. 2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. (Grifos pelos autores do texto científico.)

e Planeta. Para o atendimento dos 17 ODS, foram estabelecidas 169 (cento e sessenta e nove) metas.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são, portanto, um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 (ONU, 2022).

Nesse contexto, tem-se o ODS 2: "Fome zero e agricultura sustentável" com o objetivo de erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, desdobrado em cinco metas a serem alcançadas até 2030, que incluem (1) acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas; (2) acabar com todas as formas de desnutrição; (3) dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos; (4) garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes; e (5) manter, até 2020, a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, bem como e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente.

2 ESBOÇO CONSTITUCIONAL NORMATIVO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

Atualmente consagrada com um direito social, a alimentação corresponde aos direitos ligados a uma ação positiva do Estado, vinculadas a um *status* positivo, em sentido estrito. Segundo a consagrada concepção de Alexy (2015, p. 433-434), os direitos sociais constituem o que é denominado "direito a prestações", em paralelo com os direitos de defesa do cidadão contra o Estado, que correspondem a ações negativas do Estado.[6] Tomando-se por base essa configuração, dificilmente de fato, a alimentação teria sido prevista como um direito nas primeiras constituições brasileiras, quais sejam, a Constituição de 1824 e a de 1891, ambas de cunho liberal.

[6] No mesmo sentido, Sarlet (2012, p. 260), ao afirmar que os direitos fundamentais operam com multifuncionalidade, entende que eles podem ser classificados basicamente em dois grandes grupos, nomeadamente os direitos de defesa e os direitos a prestações. Assim, no primeiro grupo os direitos de liberdade, igualdade, as garantias, bem como parte dos direitos sociais (no caso, as liberdades sociais) e políticos; o segundo grupo, por sua vez, integra-se pelos direitos a prestações, representados pelos direitos sociais de natureza prestacional.

Denominada Constituição Política do Império do Brasil, a constituição de 1824 nada mencionou sobre aquela categoria de direitos que, somente um século mais tarde, viria a ser chamada de "direitos sociais", daí nada cuidar especificamente sobre o tema da alimentação quanto aos súditos do império. Essa constituição foi vista como "uma fórmula de compromisso entre o liberalismo conservador e o semi-absolutismo", segundo Souza Neto e Sarmento (2012, p. 79).[7]

Embora a constituição imperial tenha introduzido os direitos fundamentais no Brasil, com um extenso rol de direitos individuais no artigo 179, como a liberdade de expressão, liberdade de religião e vedações de intervenção diversas, não previu expressamente a alimentação como direito fundamental. Sugeriu-se, na constituição imperial, uma preocupação com os desassistidos por meio do que denominou "socorros públicos", no artigo 179, inciso XXXI. Porém, na prática, pouca efetividade apresentou em relação aos direitos de proteção e qualquer tipo de prestação social, mais básica, sendo que, a exemplo das demais constituições de sua época, nada previu de forma analítica detalhada sobre direitos materiais em espécie, salvo o acesso à educação (dita "instrucção"), exclusivamente quanto ao ensino primário, que seria universal e gratuito (art. 179, inciso XXXII). [8]

Souza (2007) esclarece que os socorros públicos podem ser definidos por "subsídios exercidos pelo Estado à porção desamparada da sociedade como os órfãos, presos, inválidos e miseráveis", previstos na Constituição de 1824. O termo "socorro público" tinha efeito semântico, pois que não vinha definido no texto constitucional, o que remetia ao corpo de leis e decisões do governo do período imperial. O termo era amplamente utilizado pela documentação oficial e abrangia, de distintas esferas, ajudas possíveis de serem postas à disposição da população, sob a forma de benefícios às camadas pobres e que, posteriormente, foram sendo estendidos a outros grupos da sociedade, a partir de critérios de prestação de serviço e da chamada "defesa dos interesses do Estado".

Já a segunda constituição brasileira – e primeira Constituição da República –, datada de 1891, de inspiração liberal, adotou o regime republicano e o sistema federativo, no tocante aos direitos individuais. Foi ela responsável pela adoção de marcante conquista em termos de

[7] Exemplo disso foi a inserção de um poder estatal denominado "Moderador" no texto outorgado, a ser exercido pelo Imperador, concedendo-lhe a possibilidade de intervir nos outros poderes constituídos.

[8] BRASIL. Constituição de 1824: Art. 179 - "A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] A Constituição tambem garante os soccorros publicos. XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. [...].

direitos fundamentais, versados pelo artigo 72[9]. Com o texto dessa constituição, deu-se a proclamação da igualdade formal entre todos os brasileiros, com a extinção de alguns privilégios e ênfase às chamadas "liberdades públicas", como a proteção aos direitos de associação, de reunião e de locomoção (BRASIL, 1891).

Inaugurando o constitucionalismo social do Brasil, a Constituição de 1934 incorporou novas matérias, não tratadas pelas constituições anteriores, dedicadas a temas de ordem econômica, das relações de trabalho, sobre a família, a educação e a cultura. Deu-se especial ênfase, no modal da proteção, ao regramento do trabalho para tutela dos trabalhadores e na proteção à família; já na órbita prestacional, amplas previsões de estímulo à educação, inclusive com reflexos transversais sobre os temas da saúde e alimentação no ambiente escolar[10].

O texto de 1934 avançou por meio do artigo 114 a incluir uma estrutura inovadora denominada tecnicamente "cláusula de abertura", que se propunha a permitir o reconhecimento de outros direitos fundamentais não previamente expressos no texto constitucional, desde que decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição. Isso se deu em contraposição às constituições anteriores, que propuseram relações de direitos fundamentais fechadas (*numerus clausus*), ou seja, que previam uma relação de direitos fundamentais exclusivos, não reconhecendo outros não expressamente inscritos no respectivo rol, embora a Constituição de 1934 tenha tratado semelhantemente das liberdades individuais no artigo 113[11].

A Constituição de 1937, como resultado de um processo histórico-político peculiar, buscou, inicialmente, adotar um rol de direitos fundamentais parecido com o de 1934, versado no art. 122[12], como que a transmitir certa mensagem de tranquilidade. Esse quadro, porém, logo se alterou, com esses direitos sendo restringidos sensivelmente, ao serem alguns adaptados, por meio da Lei Constitucional n. 1, de 1938, que fora editada oficialmente para regular a extinção das penas corpóreas perpétuas; outros direitos viram seu exercício suspenso, por ocasião da entrada do Brasil na II Guerra Mundial, pelo advento do Decreto-Lei n. 10.358, de 1942, que decretava o "estado de guerra em todo o território nacional". Trata-se, portanto, de um texto constitucional considerado de arquitetura autoritária por diversos aspectos.

---

[9] BRASIL. Constituição de 1891: Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (texto original com redação alterada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

[10] BRASIL. Constituição de 1934: Art. 157 – (…) § 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

[11] BRASIL, Constituição de 1934: Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [..].

[12] BRASIL, Constituição de 1937: Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

Os direitos a quaisquer prestações que pudessem ser relacionadas com a alimentação embora não pudessem ser identificados de forma expressa, podem ser tidos como relativamente implícitos, em pequenas menções a *fattispecie* de programa de renda no texto do art. 124: "(…) Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos.". E também a possíveis socorros estatais, no art. 127: "(…) aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole".

A exemplo do que criara a Constituição de 1934, a Carta de 1937 também adotava a chamada "Cláusula de Abertura" para o rol dos direitos fundamentais nela elencados; entretanto, o mesmo dispositivo do art. 123[13], entretanto, inovou ao trazer hipóteses em que autorizava a restrição ao exercício dos direitos fundamentais, com base em diversos interesses trazidos como conceitos jurídicos abertos ou indeterminados, tais como o "bem público", das "necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva", assim como das exigências da "segurança da Nação e do Estado", o que caracterizava certo grau de incerteza e subjetividade.

Advinda em substituição à Constituição de 1937, a Constituição de 1946 é considerada um momento de inflexão política, conhecida como "A Redentora", por marcar um período de redemocratização após o Governo Vargas. Observa-se que buscou desfazer o efeito das previsões centralizadoras do período e da constituição anterior, restaurando um amplo rol de direitos e garantias fundamentais em seu art. 141, com as previsões das liberdades públicas, tais como a de pensamento e de imprensa e a proteção ao estado democrático de direito, à coisa julgada, ao direito adquirido[14], buscando conciliar liberalismo político e a democracia com o Estado Social, nos dizeres de Souza Neto e Sarmento (2012, p. 102).

O texto constitucional de 1946 perdurou por mais de vinte anos, sendo responsável pela manutenção de postura econômica intervencionista, social prestacional e ideológica nacionalista. Reconheceu-se o dever de prestar a assistência à maternidade, à infância, à adolescência e as famílias numerosas; garantir o direito à educação, sendo gratuito e obrigatório o ensino primário e de amparar a cultura. Observa-se, contudo, que não houve menção às necessidades de alimentação, seguindo as mesmas subentendidas como um dever de cada

[13] BRASIL. Constituição de 1937. Art 123 - A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição.

[14] BRASIL. Constituição de 1946. Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

família prover o sustento da prole, sem maiores considerações em nível de políticas governamentais.

A Constituição de 1967, outorgada pelo governo militar, em sua estrutura adotou, inicialmente, uma declaração de direitos[15] ampla, muito semelhante a que a precedia (1946), com extensa previsão de direitos e garantias, inclusive incorporando a avançada estrutura da cláusula de abertura interpretativa aos direitos fundamentais, no art. 150, §35[16], diferentemente do modelo centralizador das constituições de 1824 e 1891 que não a previram.

A exemplo de todas as constituições que lhe antecederam, no tocante aos direitos sociais, a Constituição de 1967 concentrou-se nos direitos de proteção aos direitos dos trabalhadores[17], sem aprofundar notavelmente na delimitação de outros direitos sociais materiais. Típico das constituições que lhes foram contemporâneas, nela não se encontravam previsões expressas sobre direitos individualizados pela matéria tal como hoje se usa separar: "direito à alimentação", "direito à saúde", etc. como existências separadas, autônomas e exigíveis.

A Constituição de 1988, consagrada como a "Constituição Cidadã", comprometeu-se com os direitos fundamentais civis e sociais, com a democracia, com políticas sociais e econômicas com a intenção de estimular políticas inclusivas, fundadas no princípio estruturante da dignidade da pessoa humana, sem prever claramente as fontes de financiamento desses direitos. Em que pese as previsões serem humanísticas e justificáveis sob o ponto de vista de manutenção da existência digna, a prática findou por demonstrar um grande descompasso entre a previsão ideal e a cruel realidade de insuficiência de recursos para tantas e tão amplas prestações.

O direito à alimentação não constou no texto original; somente passaria a integrar o rol dos direitos fundamentais, na aba dos direitos sociais, econômicos e culturais, como uma ferramenta de proteção e concretização da igualdade e da dignidade humana, mais tarde, por meio da emenda constitucional n. 64/2001[18]. Ainda assim, no texto originário, as atribuições

---

[15] BRASIL. Constituição de 1967. Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Pais a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

[16] BRASIL. Constituição de 1967. Art. 158 – [...] § 35 - A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.

[17] BRASIL. Constituição de 1967. Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: [...]. Art. 159 - É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei. [...]

[18] BRASIL. Constituição de 1988. Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, de 2015.)

federativas foram distribuídas por competências legislativas (privativas ou concorrentes) e administrativas (exclusivas ou comuns). As competências administrativas que são comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, já vinham demonstrando uma preocupação com o desenvolvimento econômico e social, pois prevendo um conjunto de variáveis imprescindíveis para uma vida saudável e eficiente, determinavam o fomento à produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar[19], o que seria um prenúncio das políticas agropecuária e de abastecimento, conectadas com a segurança alimentar e nutricional, conceito que seria depois lançado na Cúpula Mundial da Alimentação da Organização das Nações Unidas pela FAO.

Percebe-se, portanto, que a Constituição de 1988, que já havia promovido diversos avanços em termos de direitos e garantias fundamentais, especialmente na proteção dos setores mais vulneráveis da sociedade brasileira, foi alterada pela Emenda n. 64, de 2010, a incluir o direito à alimentação dentre os direitos sociais, a fim de assegurar proteção contra a vulnerabilidade da população mais carente, alçando a alimentação ao patamar de direito fundamental formal, abrindo caminho para garantir a segurança alimentar como política de Estado.

A inserção do direito à alimentação no rol dos direitos sociais é fruto de uma construção normativa oriunda de demandas sociais previsíveis para um país em estágio de desenvolvimento, que busca induzir a melhoria da qualidade de vida pela afirmação dos direitos do homem, notadamente dos direitos a prestações sociais, como instrumento de construção de uma sociedade justa e solidária.

4 SEGURANÇA ALIMENTAR E ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: CONSECTÁRIOS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Como a função dos alimentos na vida humana vai muito além de saciar a fome, pois implica viabilizar um adequado metabolismo no corpo humano, a alimentação adequada e saudável é aquela que garante a boa nutrição e o bom funcionamento de todo o corpo, com as repercussões positivas na saúde física e mental do indivíduo. Nesse espírito, adveio o conceito de "alimentação adequada", ultrapassando a mera preocupação com ter acesso aos alimentos,

---

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 114, de 2021). (Grifo pelos autores do texto científico.)

[19] BRASIL. Constituição de 1988. Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: […] VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; [...].

sob a forma de auxílios públicos ou de particulares, tais como cestas básicas genericamente consideradas.

No Brasil, em que pese o direito à alimentação tenha sido inserido no texto constitucional com a Emenda Constitucional n. 64, em 2010, vigorava desde 2006 a Lei n. 11.346, datada de 15 de setembro daquele ano, que, dentre outras providências, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Segundo o texto normativo, a alimentação adequada pode ser conceituada como um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados constitucionalmente. Em consequência, deve o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

A mesma lei estabelece que segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Prevê a norma que se deve ter como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A construção de uma sociedade justa e solidária passa pela efetividade do direito à alimentação e urge a escorreita veiculação de políticas adequadas para tanto. Até porque os dados são preocupantes, segundo demonstram índices levantados pela FAO em parceria com a Organização Mundial de Saúde – OMS, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e outras instituições de atuação global no relatório anual denominado Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo. Trata-se de uma publicação anual que acompanha o progresso relacionado à erradicação da fome e à melhoria da segurança alimentar e nutricional, oferecendo ainda uma análise dos desafios para alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Depois de permanecer relativamente inalterada desde 2015, a prevalência de desnutrição saltou de 8,0 para 9,3 por cento de 2019 a 2020 e subiu em um ritmo mais lento em 2021, para 9,8%. Estima-se que entre 702 e 828 milhões de pessoas foram afetadas pela fome em 2021. O número cresceu cerca de 150 milhões desde o início da pandemia de COVID-19 – mais 103 milhões de pessoas entre 2019 e 2020 e mais 46 milhões em 2021, considerando o meio da faixa projetada (FAO *et al*, 2022).

Em 2021, a fome afetou 278 milhões de pessoas na África, 425 milhões na Ásia e 56,5 milhões na América Latina e Caribe, ou seja, 20,2, 9,1 e 8,6%, respectivamente, da população, segundo o informativo (FAO *et al*, 2022). Enquanto a maioria das pessoas desnutridas do mundo vive na Ásia, a África é a região onde a prevalência é mais alta. Depois de aumentar de 2019 a 2020 na maior parte da África, Ásia e América Latina e Caribe, a fome continuou a aumentar na maioria das sub-regiões em 2021, mas em um ritmo mais lento. Em comparação com 2019, o maior aumento foi observado em África, tanto em termos percentuais como em número de pessoas.

Quanto às projeções oriundas do relatório (FAO *et al*, 2022), estima-se que cerca de 670 milhões de pessoas ainda estarão subnutridas em 2030, ou seja, 8% da população mundial, o mesmo percentual de 2015, quando foi lançada a Agenda 2030. São 78 milhões de pessoas subnutridas a mais em 2030 em comparação com um cenário em que a pandemia não havia ocorrido.

O desenvolvimento humano depende do potencial efetivo do ser humano para produzir, armazenar, conservar e dispor dos alimentos, a fim de propiciar uma efetiva alimentação que seja considerada como "adequada", a fim de garantir uma vida saudável, ao longo dos tempos, mediante um direito constitucionalizado. Isso porque, conforme Pereira (2014), não se pode cogitar de vida em saúde, quando se trata de pessoa em estado de desnutrição, sem trabalho, nem em subnutrição, isso porque, a falta ou carência parcial de alimentação inviabilizam o exercício pleno de atividades metabólicas corporais e, decisivamente, comprometem a execução de tarefas da vida de relação e do mundo do trabalho.

A alimentação adequada, portanto, ultrapassa a noção original do direito à alimentação em termos quantitativos, que já era tido por direito fundamental de todo ser humano, para se constituir, graças à adoção do qualificante "adequada" um direito ainda mais umbilicalmente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, indispensável à realização de todos os demais direitos sociais, fundamentais e humanos por permitir projetar longevidade a cada ser humano.

Portanto, pode-se inferir que para garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável, institucionalizam-se programas de desenvolvimento, instrumentalização e promoção ao acesso a alimentação, buscando conscientizar a população sobre o dever que possui o Estado de assumir, o poder de participar e praticar ações que promovam a necessária transformação cultural e social nacional em proveito da concretização dos Direitos Humanos, relativamente à efetividade do direito fundamental e social à alimentação adequada.

A alimentação é um direito social, inserindo-se, assim, no debate sobre os custos dos direitos sociais advirem de seu caráter de fundamentalidade e exigibilidade, razão pela qual é impossível não conduzir o discurso às premissas do planejamento orçamentário e da eleição de prioridades na alocação dos recursos públicos para a prestação de tais direitos. Nesse sentido, afirma Schwarz (2011, p. 90-91) que "existe una diferencia substancial entre la inexistencia de recursos y la elección de prioridades en la distribución de los recursos existentes".

Especificamente quanto aos direitos sociais, Khaitan (2019) defende a necessidade de uma proteção robusta para sua implementação, inclusive com viável, justificada e cautelosa judicialização, como forma de auxiliar aqueles que estão na "base da escada econômica"[20]. Assim, ao Estado, não seria possível proteger e prestar tais direitos para todos, independentemente de sua posição mais ou menos hipossuficiente.

Para a efetividade desse direito, deve o Estado cumprir o dever de desenvolver, promover, praticar, executar e fiscalizar políticas públicas alimentares eficazes, focadas na segurança alimentar e ambiental, por meio do emprego equilibrado dos meios e aditivos agrícolas, sempre de forma responsável e comprometida com a sustentabilidade ambiental.

A adoção de programas sociais e de políticas públicas deve objetivar a segurança alimentar, embora muitas de suas metas ainda careçam de maior efetivação. A promoção de programas sociais e políticas públicas, com ênfase no acesso à renda e no incentivo à agricultura familiar, são exemplos vivos de acertos, que contribuem para a redução da discriminação e das desigualdades. Porém, muitas vezes podem esbarrar nos custos para sua prestação.

Em igual norte, Nabais (2002), ao falar sobre os deveres e o custo dos direitos, aborda-os como uma "face oculta" dos direitos fundamentais[21]. Para além dos direitos sociais, sustenta que todos os direitos têm custos financeiros públicos, uma vez que "[...] a menos que tais direitos e liberdades não passem de promessas piedosas, a sua realização e a sua protecção pelas autoridades públicas exigem recursos financeiros", no sentido de que "[...] os custos dos clássicos direitos e liberdades se materializam em despesas do estado com a sua realização e protecção" (NABAIS, 2002, p. 20).

---

[20] Nas palavras do autor: "A robust judicial protection of social rights, including the rights to shelter, education, nutrition, and other essentials, go some way in helping those at the bottom of the economic ladder. The theory and practice concerning judicial capacity with regard to the implementation of social rights is fairly sophisticated, and does not need revisiting here. Suffice it to say that a cautious and contained judicial enforcement of social rights is certainly viable, and justifiable" (KHAITAN, 2019).

[21] O pesquisador português faz a seguinte correspondência: "Face oculta que, como a face oculta da lua, não obstante não se ver, é absolutamente necessária para a compreensão correcta do lugar indivíduo e, por conseguinte, da pessoa humana em sede dos direitos fundamentais ou dos direitos do homem" (NABAIS, 2002, p. 9).

No mesmo sentido amplo, Pisarelo (2007, p. 61-62) aduz que "contemplados en su faceta poliédrica, puede decirse que todos los derechos comportan, en realidad, un amplio abanico de obligaciones exigibles ante los poderes públicos". Nessa linha de raciocínio, a exigibilidade inclui a mais vasta gama de direitos, não apenas os direitos sociais: "desde obligaciones negativas de respeto hasta obligaciones positivas de promoción y satisfacción, pasando por obligaciones de protección frente a vulneraciones provenientes de particulares y actores privados."

Para efetivação dos direitos sociais, há que se atentar, segundo Nery e Mattiello (2021, p. 357), que "não somente o cenário fiscal e o orçamento em si são determinantes para a elaboração de instrumentos de planejamento, especificamente, como também o são as decisões políticas inerentes aos interesses de um ou outro governo". Depende-se, portanto, como via de regra, da adequada utilização da discricionariedade administrativa para que se concretizem as previsões constitucionais assecuratórias de direitos sociais, o que se aplica, comumente, a políticas de cunho social.[22]

Cabendo, portanto, ao Estado realizar as prestações que lhe são atribuídas legalmente[23], os entes públicos devem fazê-lo de forma plena, cumprindo as determinações constitucionais. Até porque a função estatal de coordenar as ações para a realização de direitos dos cidadãos, segundo Bucci (1997, p. 90) legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização de direitos, inclusive – e principalmente – dos direitos sociais, que possuem vértice prestacional, como se vê na necessidade de efetivação do direito à alimentação.

Entretanto, o dever de promover a alimentação adequada e de perseguir os parâmetros de segurança alimentar não é somente do Estado, uma vez que também a população deve cumprir seu papel e colaborar para a execução das políticas públicas de alimentação adequada, como forma de combate à fome, de maneira individual, adquirindo alimentos de qualidade e evitando desperdícios.

5 CONCLUSÃO

[22] No mesmo sentido, Nery da Silva e Mattiello, 2017, sobre a discricionariedade e o agir administrativo: "Muitas vezes, é pela conveniência e pela oportunidade que os atores das políticas públicas agem, especificamente quando se trata de autoridades com poderes de gestão pública. Assim, a discricionariedade administrativa assume papel determinante na realização das políticas idealizadas para a concretização dos direitos sociais, por ser o que definirá prioridades e procedimentos."

[23] Considera-se, aqui, o conceito de "lei" *lato sensu*, da forma mais ampla e genérica possível, abrangendo toda e qualquer espécie normativa hábil a autorizar o agir do Estado, enquanto Administração Pública. É o que foi denominado por Freitas (2009, p. 70) de legalidade temperada, no sentido de que a Administração Pública deve pautar-se no Direito como "uma totalidade aberta, maior que o conjunto de regras legais", considerando-se que "o conteúdo jurídico, por força da natureza valorativa, transcende o mero e esparsamente positivado".

O direito social à alimentação adequada consiste em um direito fundamental a concretizar a noção plena de dignidade da pessoa humana, como direito que vai além do ato de comer e satisfazer a fome, pois nele se insere o direito ao acesso à alimentação nutritiva e sustentável, assim como o direito de ser informado sobre o conteúdo daquilo que se consome ao ingerir o alimento, sua quantidade, qualidade e a relação com a necessária garantia da saúde. Sua expansão qualitativa para o conceito de direito à alimentação adequada decorre da natural necessidade de ultrapassar os patamares do mínimo existencial em busca de níveis compatíveis com os da máxima efetividade dos direitos fundamentais, a concretizar a noção plena de dignidade da pessoa humana.

Ao longo do século XX, a Organização das Nações Unidas – ONU buscou implementar medidas assecuratórias para que a alimentação adequada fosse tutelada como um direito humano. Desde a implantação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO, no ano de 1945, passando pela Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, pela IV Convenção de Genebra, de 1949, pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, de 1966, e pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS 2, muitas vezes os Estados-membros firmaram compromissos de erradicação da fome e da implementação de políticas públicas, em suas respectivas circunscrições, para promoção da alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional.

No Brasil, a inserção de um direito dos cidadãos à alimentação no texto constitucional ocorreu tardiamente. A inclusão do direito à alimentação como previsão de estatura constitucional, construída pelo poder constituinte derivado de emenda, se deu como decisão política amadurecida ao longo de anos, tanto que operada por emenda adotada após 22 (vinte e dois) anos de vigência da Constituição de 1988, e representou um primeiro passo no desenvolvimento do conceito de alimentação adequada e de sua efetiva prestação.

Ao longo da investigação sobre a incorporação dos direitos fundamentais aos textos constitucionais brasileiros, pode-se verificar que o Brasil, ao longo de sua história constitucional, mesmo considerados os problemas de baixa normatividade daquelas regras, manteve uma coerência estrutural com suas escolhas normativas e os momentos políticos atravessados, não prevendo em seus textos o direito à alimentação.

Em paralelo, importantes marcos políticos foram implementados, como a promulgação, em 2006, da Lei Orgânica de segurança alimentar nutricional e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. A partir dos conceitos legalmente lançados, coadunando-se com o texto constitucional, pode-se questionar se

insegurança alimentar e nutricional são impeditivos para a concretização do direito humano à alimentação adequada.

Como resposta ao problema de pesquisa, portanto, tem-se que o direito à alimentação ascendeu ao rol constitucional dos direitos fundamentais no Brasil em decorrência de demandas sociais previsíveis para o país, em vias amplas de superar o *status* de país em estágio de desenvolvimento tardio. Porém, ainda que tardiamente em comparação às diretrizes da ONU desenvolvidas ao longo do século XX, a previsão constitucional poderá promover a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros por meio da alimentação, com sua afirmação enquanto direito humano fundamental. A previsão constitucional da alimentação como direito fundamental impõe a adoção de políticas de Estado, como dever principiológico e como obrigações legislativa e administrativa, voltadas não apenas à produção de alimentos, mas à estruturação de cadeias de distribuição ao mercado consumidor.

Tais políticas, entretanto, não merecem encontrar óbice nos custos dos direitos sociais, ao tempo que sua implementação deve considerar as diversas camadas da população, com suas respectivas necessidades em termos de segurança alimentar. Significa dizer que o agir estatal de efetivação do direito à alimentação precisa viabilizar o acesso, em patamares aceitáveis, de alimentos de qualidade, a fim de que se garanta o direito humano fundamental e social à alimentação de forma adequada para cada cidadão, atrelado à segurança alimentar.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Politica do Imperio do Brazil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. **Decreto n. 42.121, de 21 de agosto de 1957**. Promulga as Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42121.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 64**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BRASIL. **Lei n. 11.346**, **de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 4 set.2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198. Acesso em: 05.ago.2015.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação**. 1996. Roma, FAO. Disponível em: https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm. Acesso em: 4 set.2022

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Sobre a FAO**. 2022. Roma, FAO. Disponível em: https://www.fao.org/about/es/. Acesso em: 4 set.2022.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP e OMS. 2022b. **Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2022**: redefinir as políticas alimentares e agrícolas para tornar as dietas saudáveis mais acessíveis. Roma, FAO. Disponível em: https://www.fao.org/3/cc0639en/online/cc0639en.html. Acesso em: acesso em: 4 set.2022.

FERREIRA, Mônica Gomes. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. 2010. 52 f. TCC (Graduação) - Curso de Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOR, Brasília, 2010. Disponível em: file:///C:/Users/MicroPC/Downloads/direito_alimentacao_ferreira.pdf. Acesso em: 05 de ago. 2021.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

KHAITAN, Tarunabh. Political insurance for the (relative) poor: how liberal constitutionalism could resist plutocracy. **Global Constitutionalism**, v. 8, 2019, p. 536-570. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DC9793F05F3F0CA6E58616296A153AF6/S2045381719000200a.pdf/political_insurance_for_the_relative_poor_how_liberal_constitutionalism_could_resist_plutocracy.pdf. Acesso em: 28 jan.2021.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 3, n. 2, 2002. Disponível em: http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246. Acesso em: 26 jan.2021.

NERY DA SILVA, Rogério Luiz; MATTIELLO, Darléa Carine Palma. Políticas Públicas e Educação: o equilíbrio entre a discricionariedade e a vinculatividade administrativas. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas.** V. 3. N. 2 (2017). Jul/dez. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/2540. Acesso em: 21 out.2021.

NERY DA SILVA, Rogério Luiz; MATTIELLO, Darléa Carine Palma. Os direitos sociais e orçamento público no Brasil: estudo do Plano Plurianual federal 2020-2023. **Direito Sociais e Políticas Públicas.** III Encontro Virtual do Conpedi (2021). Coord. Ivan Dias da Motta; Julia Maurmann Ximenes; Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini. Florianópolis: CONPEDI, 2021. P. 345-360. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/276gsltp/uv843e0i/fl3Uj1rXdrN0I7R6.pdf. Acesso em: 21 ago.2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por . Acesso em: 4 set.2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2022. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 4 set.2022.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Agricultura e Estado:** Uma Visão Constitucional. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

PISARELO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Derechos sociales**: imprescindibilidad y garantías. Aranzadi: Pamplona, 2011.

SOUZA, Simone Elias de. **Os "Socorros Públicos" no Império do Brasil 1822 a 1834** - Dissertação de Mestrado em História. Faculdade de Ciências e Letras de Assis - UNESP - Universidade Estadual Paulista. Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Martinez, 2007.

SOUZA NETO. Cláudio Pereira de; SARMENTO. Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.