

DIREITO A ALIMENTAÇÃO:
o problema da efetividade dos direitos e garantias fundamentais

Lara Cordeiro Costa¹
Einstein Almeida Ferreira Paniago²

Resumo: O presente artigo propõe uma análise quanto à inserção do direito à alimentação no bojo constitucional, tratando do reconhecimento deste direito humano prestacional, como direito e garantia fundamental de aplicabilidade imediata. Contudo, verifica-se que a eficácia dessas normas comporta seu sentido jurídico e seu sentido social - a efetividade das normas no seio social. A problemática funda-se na constatação da fragilidade das políticas públicas de assistência e ao efetivo cumprimento do direito à alimentação. Foi utilizado para tanto, o método lógico-dedutivo, um silogismo adquirido com a análise do tema, calcado em autores que teorizam sobre a eficácia das normas constitucionais de garantias fundamentais, da qual o direito à alimentação faz parte. Concluiu-se que há evolução concernente a eficácia jurídica do direito à alimentação, com a sua inclusão no rol dos direitos fundamentais, mas, a esse despeito, este direito essencial à vida e dignidade humana é desprovido de eficácia social plena.

Palavras-chaves: Direitos Humanos. Alimentação. Efetividade.

Abstract: This article proposes an analysis about the insertion of the right to food in the constitutional bulge, dealing with the recognition of this assistance human right, as a right and a fundamental guarantee of immediate applicability. However, it appears that the effectiveness of these rules, behave their legal meaning and its social sense - the effectiveness of standards in social bosom. The issue is founded on the realization of the fragility of public welfare policies, and the effective enforcement of the right to food. Was used for this purpose, the logical-deductive method, a syllogism acquired with the subject of analysis, based on authors who theorize about the effectiveness of constitutional rules of fundamental guarantees (of which the right to food is part). It was concluded that there is progress concerning the legal force of the right to food, with their inclusion on the list of fundamental rights but, despite this, this essential right to life and human dignity is devoid of full social effectiveness.

Keywords: Human Rights. Alimentation. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho centra-se no exame de direitos humanos de segunda geração, integrando a linha de pesquisa Direito e Sociedade, calcado em princípios como

¹ Acadêmica do 10º período do curso de Direito, do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ, da Faculdade Alfredo Nasser.

² Doutorando em Direito; Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento; Mestre em Gestão do Patrimônio; Professor e Coordenador do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ da Faculdade Alfredo Nasser.

dignidade da pessoa humana, da igualdade, da solidariedade, da prevalência dos direitos humanos, da aplicação efetiva ou da efetividade.

São articulados, no presente artigo, posicionamentos de doutrinadores como Norberto Bobbio, Pedro Lenza, Flávia Piovesan, entre outros, deduzindo sua aplicação lógico-racional no objeto sob estudo: a efetividade do direito à alimentação.

A intenção é instigar as políticas públicas voltadas à garantia do direito básico à alimentação, de modo a alcançar os brasileiros que ainda padecem desse provimento existencial.

O problema para o cumprimento efetivo do direito à alimentação, como será demonstrado, reside no fato de que os programas sociais instituídos pelo governo federal têm se mostrado ineficientes, o que se justificaria pelos mecanismos burocráticos adotados e, em certa medida, pela simples falta de interesse na efetivação desse direito.

Cumprе ressaltar que o direito à alimentação, de forma positivada, tem escopo em importante alicerce: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, do qual o Brasil é signatário e, segundo o qual, toda pessoa tem o direito de utilizar dos recursos naturais, métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios, com vistas a possibilitar um nível de vida adequado.

Ademais, além da busca por uma cooperação internacional e o comprometimento de cada Estado-membro para a consecução do direito à alimentação, em 2010, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 64, que introduziu no artigo 6º, da Constituição federal de 1988, o direito à alimentação como direito social fundamental, alçou-se um novo *status* para este direito.

Segundo o texto constitucional, a aplicação dos direitos fundamentais (em geral) deve ocorrer de forma imediata (art. 5º, §1º, CF/88). Pela interpretação literal da norma, abstrai-se que, tão logo haja a necessidade, sua incidência se daria de forma imediata.

No entanto, há nas explanações doutrinárias debates quanto à extensão normativa acerca deste dispositivo, sendo apresentadas por alguns teóricos como uma associação automática entre a aplicabilidade e a classificação dos direitos fundamentais, e, de outra sorte, no plano da eficácia social das normas constitucionais, que os direitos fundamentais dependem de provimentos e ações estatais para sua concretização.

Sobre esta última vertente, se respalda o objeto estudado, em que os dispositivos normativos, em sede da garantia do direito à alimentação, não possuem eficácia social

que coadune com aplicabilidade imediata preconizada no texto constitucional, sendo assim, indispensável a articulação de ações públicas que viabilizem a efetivação do aludido direito.

2 OS DIREITOS HUMANOS EM PERSPECTIVA

Os direitos humanos constituem um arcabouço de normas jurídicas, princípios e prerrogativas, que foram se desenvolvendo conforme o transcurso da história da humanidade, como forma de se verem resguardados os direitos essenciais do homem, capazes de possibilitar no plano histórico, o desenvolvimento de sua personalidade, da solidariedade social e viabilizar o seu convívio em sociedade.

Para Bobbio (1988), os direitos humanos harmonizam-se com ideal dos direitos naturais do homem, ou seja, pertencem a todos os indivíduos e são aplicáveis em qualquer lugar, não se sujeitando, portanto, a juízos valorativos. Para ele, não obstante o homem ser um animal político, que mantém desde o seu nascimento relações sociais (família), e posteriormente as aperfeiçoa para viver em “grupo maior” (pólis), é necessário que se considere o indivíduo em si mesmo.

Pagliuca (2010, p. 19), por sua vez, admite que o mais perfeito conceito sobre direitos humanos é aquele que traz consigo uma mescla das teorias jusnaturalistas, positivistas e moralistas, sendo:

[...] aqueles direitos inerentes a todo o ser humano, reconhecidos em instrumentos jurídicos, a partir da natureza das coisas e que garantem, legalmente, uma identidade, livre-arbítrio e possibilitam a todas as pessoas uma vida sem sofrimento imposto imotivadamente ou de modo abusivo.

O que se convencionou chamar de direitos humanos diz respeito àqueles direitos relativos à dignidade dos seres humanos, que se insurgem a um contexto político evidenciado por desigualdades socioeconômicas, injustiças e preconceitos sociais. São direitos que vão além da positivação das leis de determinado Estado, inerentes ao próprio indivíduo, arraigado no simples fato de este “ser” humano.

O reconhecimento atual da existência de direitos pertencentes a todo ser humano não foi concebido, nas sábias palavras do mestre Bobbio (1988, p. 30), “todos de uma

vez e nem de uma vez por todas”. Foram sendo conquistados e estabelecidos em gerações, também conhecidos como dimensões dos direitos humanos.

As dimensões dos direitos humanos, terminologia utilizada pelos doutrinadores para reforçar a ideia de conquista, de conjunto dos direitos fundamentais alcançados pela humanidade, são divididos em: direitos de primeira geração, relacionados às liberdades individuais do homem; direitos de segunda geração – direitos sociais, direitos coletivos, direitos de igualdade; direitos de terceira geração – direitos de fraternidade, de defesa da preservação ambiental, direito do consumidor; direitos de quarta geração, relacionados à defesa do patrimônio genético, institucionalização do Estado social (direitos a democracia, informação, pluralismo); e, por derradeiro, os direitos de quinta geração – direito à paz (LENZA, 2014).

Os direitos de primeira dimensão surgiram em contraposição ao Estado intervencionista dos séculos XVII e XVIII, como forma de limitar o poder que este exercia em relação à coletividade. Tem o condão de velar pela individualidade humana, sobretudo em relação à sua dignidade, ao direito de liberdade, ao direito à propriedade, entre outros. Em um contexto histórico, é marcado pela influência da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão e da Constituição dos Estados Unidos da América (LENZA, 2009, p. 670).

Os direitos sociais ou de segunda dimensão são evidenciados principalmente a partir do século XIX, tendo como marco as péssimas condições de trabalho decorrentes da Revolução Industrial Europeia. Evidenciam a busca pelas garantias dos direitos da coletividade, dos direitos de igualdade, dos direitos econômicos e também àqueles relativos à cultura.

Na luta pelo reconhecimento dos direitos pertencentes à coletividade, surgiram vários movimentos em prol do proletariado, como o *Movimento Cartista*, na Inglaterra – a massa das classes operárias reivindicava melhores condições de trabalho nas indústrias e entabularam seus pedidos em uma carta (Carta do Povo), entretanto não foi ratificada pelo Parlamento Inglês –, bem como, a *Comuna de Paris de 1848* – revolução encabeçada pelos trabalhadores franceses em busca de uma sociedade de homens livres e iguais, e que culminou em um massacre deste proletariado (surgimento das bandeiras vermelhas) –, entre outros (LENZA, 2009, p. 670).

Os direitos comuns aos indivíduos, coletivo, simbolizam a busca pela plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação,

ciência e cultura, no âmbito internacional, através de cooperação, e no plano interno dos Estados, segundo o Art. 26, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

No Brasil, os direitos sociais preconizados na Constituição Federal de 1988 – direito à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção a maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, etc. – são desdobramentos de uma concepção de *Estado Social de Direito*, tendo como marcos a Constituição do México, de 1917; o Tratado de Versalhes, de 1919 (OIT); a Constituição de Weimar, de 1919; e, a Constituição Brasileira, de 1934 (LENZA, 2014, p. 670).

O modelo de Estado Social de Direito, que não é sinônimo de Estado Socialista, ocupa-se não só com a segurança jurídica, mas em promover os ideais de igualdade e justiça. A distinção básica entre os conceitos reside no fato de que, no Estado Social de Direito, não há abolição dos meios capitalistas de produção e há um controle dos governantes pelos governados, ao passo que, no Estado Socialista, existe a concentração dos meios de produção nas mãos, única e exclusivamente, do Estado, e os cidadãos acabam por ter o gozo de certos direitos comprometidos (FERREIRA, 2014, p. 2-3).

Os direitos humanos de terceira dimensão são estabelecidos como direitos relativos ao crescimento tecnológico e científico, com vistas a garantir a proteção dos recursos naturais disponíveis, através da preservação ambiental, do direito ao desenvolvimento, direito de comunicação, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade. Também surgem, com o condão de se verem resguardados, os direitos do consumidor, da coletividade, ou seja, aqueles direitos que não se restringem a um único indivíduo, também chamados direitos transindividuais (BOBBIO, 1992. p. 9).

Por derradeiro, Bobbio (1992) e Bonavides (2010) elencam mais duas dimensões dos direitos humanos: os direitos de quarta e quinta dimensão. Os primeiros decorrem da proteção à própria existência humana, relacionados aos avanços da engenharia genética, da pesquisa biológica, bem como atuam no campo da globalização política, do direito à democracia, à informação, enfim aos aspectos de institucionalização do Estado. Os direitos de quinta dimensão, por sua vez, referem-se, segundo Bonavides (2010, p. 593), ao “supremo direito da humanidade”, como o direito à paz e sua íntima integração a compreensão de democracia.

3 PRINCIPIOLOGIA NA SEGUNDA GERAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Os direitos sociais estão previstos no Capítulo II, Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Constituição (BRASIL, 1988), e cumprem dentre outras funções, garantir aos cidadãos condições materiais mínimas para o gozo dos seus direitos. São orientados por alguns princípios (ainda que não se pretenda exauri-los), dentre eles:

a) Princípio da dignidade da pessoa humana

A nomenclatura direitos humanos, ou mesmo direitos fundamentais do homem, expressa exatamente o seu sentido literal, ou seja, diz respeito à concentração de princípios e normas direcionados ao ser humano. Busca afirmar que “todo o direito é feito pelo homem e para o homem”.

Qualquer indivíduo, pelo simples fato de integrar o gênero humano, possui direito à sua dignidade, devendo assim ser tratado com consideração e respeito pelos seus semelhantes.

O princípio da dignidade da pessoa humana, preconizado no Art. 1º, Inciso III, da Constituição Federal de 1988, expressa exatamente este sentido de possibilitar a todo o cidadão brasileiro ou não, em território nacional, a garantia de ser respeitado e valorizado, sendo fundamento da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Pressupõe-se, como papel do Estado, providenciar para que todos os indivíduos tenham condições mínimas para viver com dignidade.

b) Princípio da igualdade

Segundo o artigo 5º, *caput*, da CF/88: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]”.

Por este princípio, busca-se a não distinção entre as pessoas, seja por raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, cujo objetivo é equivaler os sujeitos, de modo que ninguém se sobreponha a outrem.

Enquanto direito social, objetiva garantir a igualdade de oportunidades entre os cidadãos, como forma de concretização da justiça social, advinda de uma concepção aristotélica de igualdade e justiça. Atualmente, valoriza o chamado “direito a diferença”.

c) Princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade é considerado a base dos direitos econômicos, sociais e culturais. Busca nortear as normas jurídicas ao cumprimento das “exigências elementares de proteção às classes ou grupos sociais mais fracos”. Estão consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (artigos XVII a XXVI), na atual Constituição Federal (Art. 3º, I, CF/88), entre outros instrumentos.

Este princípio, decorrente da consciência de interdependência entre as pessoas, traçando obrigações recíprocas, fundamenta as metas constitucionais de erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e demais sustentáculos dos direitos e garantias da coletividade. É uma busca de todos, na responsabilidade pelo bem comum.

d) Princípio da prevalência dos direitos humanos e da não exclusão de outros diplomas

Previsto no Art. 4º, II, da Magna Carta, o princípio da prevalência dos direitos humanos traz à baila a intenção do legislador em invocar uma abertura da ordem jurídica interna, em relação à aplicação de normas internacionais de proteção destes direitos.

Para Piovesan (2006, p. 92), o princípio da prevalência dos direitos humanos regido no ordenamento jurídico brasileiro, demonstra não só o empenho do país na elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional, mas, a busca pela plena integração dos direitos humanos no país.

O reconhecimento jurídico da não exclusão de outros diplomas que resguardam os direitos fundamentais, por seu turno, consagram a adoção pelo ordenamento jurídico do “*status*” de supra legalidade dos direitos humanos.

Assim, os tratados sobre direitos humanos, que ingressaram no ordenamento jurídico como lei infraconstitucional, passam a ser considerados acima das leis

ordinárias e equiparadas às normas constitucionais (alteração do §2º, do Art. 5º, da CF/88, dada pela EC n. 45/04).

e) Princípio da máxima efetividade ou da interpretação efetiva

Segundo Lenza (2014), o princípio da máxima efetividade deve ser entendido no sentido de que, a norma constitucional deve possuir a mais ampla efetividade social. Na visão de Canotilho (2003, p. 227-228 apud LENZA, 2014, p. 172),

[...] é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (THOMA), e hoje sobretudo, invocando no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).

A interpretação efetiva da norma diz respeito à sua materialização e concreticidade no mundo dos fatos. É conhecida como eficácia social da norma, que significa dizer que a norma foi devidamente aplicada. Assim, se distingue da eficácia jurídica, pois esta confere à norma aptidão para produzir os seus efeitos, mas, por si só, não tem cunho de vindicar sua aplicação no plano concreto.

f) Princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais

O Art. 5º, §1º, da Constituição Federal/88 estabelece que as normas definidoras dos direitos humanos e garantias fundamentais deverão ter aplicação imediata. Essa inovação legal trouxe consequências para o ordenamento jurídico em que os direitos fundamentais alcançam posição de destaque na Constituição de 1988. Desta feita, não obstante a falta de regulamentação infraconstitucional, não é possível negar os direitos fundamentais sociais, neste caso, pelo simples argumento de que não foi esculpido em texto normativo que se encontre abaixo da esfera constitucional.

4 A EFICÁCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A eficácia é o elemento que confere “vida” à norma. Por meio dela, o texto normativo tem condições de produzir os seus efeitos, jurídicos e sociais. Conforme foi

visto, à luz do princípio da interpretação efetiva, as normas devem ser dotadas de efetividade, deixando de ser texto abstrato para realmente serem aplicadas.

O direito à alimentação, inserido no texto constitucional após a aprovação da Emenda à Constituição nº 64, de 4 de fevereiro de 2010 (apesar de que já estava inserida no ordenamento jurídico desde 2006, com a Lei Ordinária nº 11.346), reveste-se, como os demais direitos fundamentais, de “aplicabilidade imediata”, nos moldes do Art. 5º, § 1º, da CF/88.

A doutrina tem debatido acerca dessa aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos humanos, de sorte que alguns tomam o dispositivo como uma associação automática entre o grau de aplicabilidade e a classificação dos direitos fundamentais, ao passo que outros admitem que, em matéria de direitos fundamentais, as normas constitucionais não careceriam de regulamentação.

Silva (2007 p. 408 *apud* LENZA, 2014, p. 260), indagado quanto ao sentido da regra entabulada no §1º, do Art. 5º, da CF/88, ensina que a aplicação das normas constitucionais, no que toca àquelas de segunda dimensão, “são aplicáveis até onde possam, até onde as instituições ofereçam condições para o seu atendimento”. Esse posicionamento reflete uma interpretação condicional quanto à eficácia dos direitos prestacionais, de modo que, em que pese tratar de direitos fundamentais, só serão efetivamente aplicados, se houver um agir estatal.

A chamada teoria da reserva do possível também admite que as normas dos direitos de segunda dimensão, fundadas principalmente pela influência das Constituições de Weimar e do México, revelam sua eficácia duvidosa, em razão de, por sua natureza, dependerem de determinadas prestações do Estado, que nem sempre possui recursos ou meios para o atendimento, tornando-as inexecutáveis. (BONAVIDES, 2010, p. 564 *apud* LENZA, 2014, p. 1057).

Ao contrário dos direitos individuais, chamados de direito de defesa, em que basta (teoricamente) a mera abstenção do Estado para que os direitos fundamentais sejam efetivados no plano material, os direitos sociais, que carregam menos densidade normativa, tornando-se onerosos aos Estados, por outro lado, para Vargas (2011, p. 24) necessitam de determinados provimentos:

Os direitos sociais sempre necessitam de cofres cheios para sua efetivação, pois ao contrário dos direitos de defesa (direitos individuais), estes custam muito dinheiro, e por estes motivos autores como Canotilho, aderem ao conceito de que os direitos sociais – direitos de prestação – aplicam-se somente quando houver leis ou políticas sociais que as possam concretizar.

Por outro lado, o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau entende que o Art. 5º, §1º, da Constituição Federal de 1988 revela o direito fundamental imediatamente aplicável como àquele autossuficiente, cuja efetividade independe de ato legislativo ou administrativo.

A efetividade da norma “autossuficiente” coaduna-se com a interpretação, baseada em que, as normas constitucionais que assim se caracterizem não necessitem de adequações e integrações, posto que o constituinte concedeu normatividade suficiente para sua incidência, não dependendo, portanto, de normativa ulterior para a sua aplicabilidade.

O conceito de aplicação máxima e imediata dos preceitos fundamentais, todavia, revela que as normas relativas aos direitos humanos e garantais fundamentais são dotadas de todos os mecanismos jurídicos garantidores de sua eficácia, mas não de sua efetividade. Significa dizer que o imperativo legal reconhece que as normas definidoras dos direitos humanos têm tratamento diferenciado pelo Estado brasileiro, mas a forma pela qual será efetivada dependerá da atuação de outros poderes, por exemplo, como pode ser verificado no acórdão do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: Mandado de injunção n. 712. PA. Art. 5º, LXXI, da Constituição do Brasil. Concessão de Efetividade à norma veiculada pelo artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil. Legitimidade Ativa de Entidade Sindical. Greve dos Trabalhadores em geral [Art. 9º da Constituição do Brasil]. Aplicação da Lei Federal n. 7.783/89 à greve no serviço público até que sobrevenha lei. Parâmetros concernentes ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos definidos por esta corte. Continuidade do serviço público. Greve no serviço público. Alteração de entendimento anterior quanto à substância do mandado de injunção. Prevalência do interesse social. Insubsistência do argumento segundo o qual dar-se-ia ofensa à independência e harmonia entre os poderes [Art. 20 da Constituição do Brasil] e à separação dos poderes [Art. 60, § 4º, III, da Constituição do Brasil]. Incumbe ao Poder Judiciário produzir a norma suficiente para tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos, consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil. (STF, Mandado de injunção n. 712. PA)

Maria Helena Diniz (1995) reconhece ainda que existem, no arcabouço jurídico, normas denominadas *super eficazes* ou de *eficácia absoluta*, como sendo aquelas inalteráveis, que não constituem objeto das Emendas à Constituição. Desta feita, segundo a referida autora, os direitos e garantias individuais, previstos no Art. 5º, Incisos I ao LXXVII, da Constituição, representariam essas normas inatingíveis e irrevogáveis.

Considerando o posicionamento adotado no parágrafo anterior, Silva (2007) reforça que a consideração da aplicabilidade imediata, nos termos do §1º, do Art. 5º, da CF/88, alcançam apenas os direitos individuais ou de primeira dimensão, tal como Diniz (1995), e no que toca à aplicabilidade das normas relativas aos direitos sociais, econômicos e culturais, entretanto, dependeriam de providências complementares que viabilizassem sua aplicação.

É pacificado na doutrina, no entanto, que nenhum direito é “absoluto”, ou seja, a aplicação dependente do provimento estatal não está adstrita apenas aos direitos prestacionais, sendo necessários também mecanismos para a efetivação dos direitos e garantias individuais (Ex.: é necessário que o Estado forneça todos os aparatos relativos à segurança pública como meio de defesa do direito à vida, integridade, propriedade, etc.).

Assim, no plano da aplicação efetiva da norma, é possível abstrair que todas (ou quase todas) as normas constitucionais são carentes de efetividade, o que não quer dizer que lhes faltem eficácia (em sentido amplo), em especial aquelas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, haja vista que juridicamente já estão aptas a produzir efeitos, não obstante, para a consecução concreta dos direitos positivados, será necessária a adoção de medidas estatais reais. No caso do direito à alimentação, a medida pertinente que se vislumbra são as políticas públicas, desde que eficientes.

5 A TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), criada em outubro de 1945, e no Brasil, com escritório desde 1979, funciona como um fórum de negociações entre os países em desenvolvimento para traçar estratégias, realizar acordos, enfim, e reconhece que cerca de 3,4 milhões de pessoas não tem o que comer no Brasil.

O direito à alimentação, que é inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Magna Carta (redação dada pela EC n. 64/2010), em que pese não ser um direito absoluto, conforme já demonstrado, não pode ser determinado simplesmente pelo arbítrio do Poder Público. Significa dizer que, embora haja a necessidade de ações e políticas públicas para a consecução do direito à

alimentação, o Estado não pode abster-se do dever de promovê-lo, alegando a falta de recursos financeiros ou outras justificativas a esse respeito.

A Teoria do Mínimo Existencial tem suas raízes no direito natural de São Tomás de Aquino e, ao longo da história, pode ser percebida, por exemplo, como forma de atenuar a carga tributária das pessoas que não possuíam riquezas mínimas, necessárias ao seu sustento.

Atualmente, no Estado Democrático de Direito, a Teoria do Mínimo Existencial reflete o enquadramento da dignidade da pessoa humana como foco central de análise. Busca-se promover a todo e qualquer cidadão garantias prestacionais mínimas ou essenciais para a sua subsistência digna.

Com vistas ao atendimento do direito à alimentação, algumas providências foram adotadas pelo Estado Brasileiro como, o *Programa Comunidade Solidária* e o *Programa Saúde da Família – PSF*, ambos instituídos no governo de Fernando Henrique Cardoso – PSDB, assim como, os *Programas Fome Zero* e *Bolsa Família*, instituídos no governo do petista Luiz Inácio Lula da Silva; e este último, ampliado em 2011, pela atual Presidente da República, Dilma Rousseff - PT, chamado *Programa Brasil sem Miséria*.

Em linhas gerais, os programas versam sobre a implementação e a estruturação do atendimento das necessidades básicas da população. Em atenção especial ao Programa Bolsa Família, aprimorado pelo Programa Brasil sem Miséria, verifica-se tratar de uma transferência direta de renda de verbas federais para famílias em estado de extrema pobreza³.

Segundo os critérios do Programa Bolsa Família, são consideradas pessoas em extrema pobreza aquelas que auferem renda de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais) *per capita*. Para famílias que possuam em sua composição gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos, o benefício é variável, sendo R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) o valor pago por pessoa, podendo este perfil de família acumular no máximo cinco benefícios, ou seja, podem alcançar o valor máximo de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais). Atualmente, o auxílio atende cerca de 13,9 (treze vírgula nove) milhões de brasileiros.

Em relação aos dados numéricos, o quantitativo de pessoas atendidas pelo Bolsa Família é “considerável”, de modo que a própria Organização das Nações Unidas –

³ Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>.

ONU reconheceu a relevância do programa na redução da fome no país. No entanto, apesar do desempenho positivo desta ação governamental, ainda existe um grande número de pessoas que vivem em total escassez de recursos financeiros e que poderiam ser beneficiadas pelo programa se a articulação do sistema fosse mais bem estruturada. Na zona rural de Alto Alegre do Pindaré, por exemplo, localizada no oeste maranhense, entre dez moradores, seis vivem em pobreza e quatro em extrema pobreza, com renda menor que setenta reais (BEDINELLI, 2014)⁴.

Como em alguns municípios brasileiros, esta região é de difícil acesso, sendo necessária a utilização de transportes específicos como camioneta, barcos, enfim, para que se possa alcançar esses brasileiros “esquecidos”. Tais condições contribuem para que a população residente nesta zona rural não goze do benefício federal.

Para cadastramento no Programa Bolsa Família, é necessário que a pessoa atenda aos requisitos de renda e possua inscrição no *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*, cujos dados devem estar atualizados há menos de 2 (dois) anos⁵.

Outro fator recorrente que inviabiliza o alcance do benefício do Bolsa Família é a falta de documentação necessária para a realização do cadastro, e, ainda que diante das condições precárias, numa escala de prioridades do Estado, prevalece a burocracia sobre o direito genuíno à alimentação.

Sobre a situação demonstrada, além de vencer as dificuldades impostas pela condição desfavorável e hipossuficiente do indivíduo, pelo meio em que se encontram, e pelos próprios requisitos do programa, a pessoa ou a família passa por um critério de seletividade realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e, se selecionada, conta com o benefício oferecido pelo programa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve um avanço normativo, no sentido de enquadrar o direito à alimentação como direito fundamental e inerente a todo ser humano pela orientação pós

⁴ Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/21/politica/1411258987_1997>. Acesso em: 23 out. 2015.

⁵ Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>.

promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010, dispondo este direito de plena eficácia normativa, mas precário de eficácia social.

O direito à alimentação, sob a égide do Estado Democrático de Direito, ainda que reconhecido tardiamente como direito fundamental social, é imprescindível para qualquer ser humano, e como tal, não pode estar à mercê da inoperabilidade estatal.

Os entes da Administração Pública direta e indireta, vinculados ao atendimento dos princípios norteadores da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e principalmente do princípio da máxima efetividade (entre outros), devem, de forma cooperativa, apresentar mecanismos para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

A concepção de Estado de Bem Estar Social, que traduz a responsabilidade e atuação do Estado na economia e na providência social, resgatadas pelos governos FHC e principalmente, pelo governo Lula, simbolizam a iniciativa pública na concretização do direito à alimentação.

Em que pese as ações afirmativas dos programas sociais, desenvolvidos pelo Estado, especificamente o Programa Bolsa Família, de iniciativa do Governo Federal, são necessárias melhores articulações e gestão dos recursos financeiros e da própria sistemática das ações propostas, posto que ainda são precárias e insuficientes para o atendimento das pessoas carentes e que ainda vivem em extrema pobreza.

Para melhor desenvoltura dos programas já existentes, deduz-se que as ações direcionadas para a garantia do direito à alimentação devem se pautar, inicialmente, pelo levantamento das áreas em que se concentram o maior número de pessoas que vivem em extrema pobreza, sendo viabilizadas maiores verbas e mais servidores que tenham acesso aos lugares mais remotos, munidos de todo o aparato que o Estado lança mão quando obriga ao cumprimento de determinados requisitos, agindo preventivamente, quando for o caso, e quando imprescindível, ofertar o alimento *in natura* e imediatamente, para cumprir o desígnio constitucional da aplicabilidade imediata deste direito fundamental.

A efetividade do direito à alimentação, através dos mecanismos estatais, existe, mas é insatisfatória, afinal se contrapõe à realidade vivenciada por inúmeros brasileiros que não têm garantidas a segurança alimentar e nutricional adequadas. Logo, o problema do exercício desse direito persiste, cabendo ao Poder Público e à sociedade como um todo, agir, reivindicar e fazer valer os direitos e garantias fundamentais, e, neste caso, um direito essencial para a própria subsistência humana.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. O Princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial. **Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 18 ago. 2008. Disponível em:
<http://portaltj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=5005d7e7-eb21-4fbb-bc4d-12affde2dbbe&groupId=10136>. Acesso em: 11 nov. 2015.
- BEDINELLI, Talita. **A busca pelos ‘excluídos do Bolsa Família’ encontra brasileiros invisíveis**. 2014. Disponível em:
<http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/21/politica/1411258987_1997>. Acesso em: 23 out. 2015.
- BIONDI, Pablo. **Os direitos humanos e sociais e o capitalismo**: elementos para uma crítica. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BITTAR, Eduardo C. B. Crise Econômica e Crise do Direito: A Ineficácia dos Direitos Humanos e o Modelo de Desenvolvimento. **R. Fac. Dir. Univ. SP**. São Paulo, v. 105, p. 495-508, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.
- _____. **Lei Complementar nº 11.346 (2006)**. Promulgada de 15 de setembro de 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2 nov. 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Os direitos humanos na declaração de 1948 e na constituição brasileira em vigor**. Disponível em:
<<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/115-direitos-humanos-declaracao-1948>>. Acesso em: 24 set. 2015.
- CONVENÇÃO INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. *American Convention on Human Rights*. 22 nov. 1969. Disponível em:
<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 17 nov. 2015.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado Social e Democrático de Direito: História, direitos fundamentais e separação dos poderes**. 2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/ConcursoCSPBmonografiasiddharta.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

LURCONVITE, Adriano dos Santos, **A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417>. Acesso em: 05 nov. 2015.

PAGLIUCA, José Carlos Gobbis. **Direitos Humanos**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2010. (Coleção de Direito Rideel)

PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. 1. ed. 4. reimpr. Curitiba: Juruá, 2006.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VARGAS, Diego Rafael Slim. A reserva do possível vs mínimo existencial: e sua aplicabilidade no Brasil. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9507>. Acesso em: 14 nov. 2015.