



Interdisciplinary

LINKSCIENCEPLACE

DOI: 10.17115

ISSN: 2358-8411

Scientific Journal



Interdisciplinary Scientific Journal. ISSN: 2358-8411

Nº 2, volume 4, article nº 6, April/June 2017

D.O.I: <http://dx.doi.org/10.17115/2358-8411/v4n2a6>

Accepted: 22/03/2017 Published: 22/06/2017

## AMARTYA SEN AND EQUAL CAPACITIES IN ORDER TO ENCRYPT THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

## AMARTYA SEN E A IGUALDADE DE CAPACIDADES EM PROL DA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

**Tauã Lima Verdán Rangel<sup>1</sup>**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Abstract:** The 1988 Constitution establishes clearly that the dignity of the human person (Article 1, item III) forms the basis of the Federative Republic of Brazil and establishes a series of fundamental objectives, in its article 3, sections I to IV, namely: building a free, fair and supportive society; Guarantee national development, eradicate poverty and marginalization, and reduce social and regional inequalities; Promote the good of all, without prejudice of origin, race, sex, color, age and any other forms of discrimination. However, the debate on the level of protection of fundamental rights persists, especially because of the reading of an intimate and umbilical relationship nourished by the very foundation of the dignity of the human person. Thus, the article addresses, in the light of Amartya Sen's perspective, the recognition of the fundamental right to adequate food, one of the most recent rights included in the broad article 6 of the Federal Constitution. In this respect, the aim of the present is to recognize the universalization of the right to adequate food, in its dimensions and orbits, as inseparable from human development and the realization of the dignity of the human person. As a conclusion, Amartya Sen's perspective on fundamental rights contributes to the promotion and universalization of the law in question, and calls for recognition of a system of protection of such rights, with the objective of ensuring A fair and egalitarian society. An approach of theoretical nature and, as methodological procedure, of bibliographic, documentary and descriptive research was employed.

**Keywords:** Amartya Sen. Dignity of the Human Person. Fundamental rights. Right to Adequate Food.

**Resumo:** O Texto Constitucional de 1988 estabelece, de maneira clara, que a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) configura como fundamento da República Federativa do Brasil e estabelece uma série de objetivos fundamentais, em seu artigo 3º, incisos I ao IV, a saber: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Persiste, porém, o debate sobre o nível de proteção dos

---

<sup>1</sup>Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói-RJ, [taua\\_verdan2@hotmail.com](mailto:taua_verdan2@hotmail.com)

direitos fundamentais, em especial devido à leitura de relação íntima e umbilical nutrida com o próprio fundamento da dignidade da pessoa humana. Assim, o artigo aborda, à luz da perspectiva de Amartya Sen, o reconhecimento da fundamentalidade do direito à alimentação adequada, um dos mais recentes direitos incluídos no rol alargado do artigo 6º da Constituição Federal. Neste aspecto, o objetivo do presente pauta-se em reconhecer a universalização do direito à alimentação adequada, em suas dimensões e órbitas, como indissociável do desenvolvimento humano e da realização da dignidade da pessoa humana. Como conclusão, alcança-se que a perspectiva de Amartya Sen, concernente aos direitos fundamentais, colabora para a promoção e a universalização do direito em comento, bem como reclama o reconhecimento de um sistema de proteção de aludidos direitos, com o objetivo de assegurar uma sociedade justa e igualitária. Empregou-se uma abordagem de natureza teórica e, como procedimento metodológico, de pesquisa bibliográfica, documental e descritiva.

**Palavras-chave:** Amartya Sen. Dignidade da Pessoa Humana. Direitos Fundamentais. Direito à Alimentação Adequada.

## 1 INTRODUÇÃO

É fato que o Texto Constitucional de 1988 consagrou um amplo catálogo de direitos fundamentais, vinculando-os diretamente ao ideário de concretização da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, o Estado Brasileiro deve atuar com o escopo primordial de promover a efetivação do sobredito catálogo, removendo os entraves e os empecilhos que dificultam sua implementação. Assim, a Constituição Federal materializa um documento amplo, que estabelece uma série de políticas públicas no seio da sociedade, no campo da saúde, da previdência social, da educação, da cultura, do urbanismo, dentre outros, orientadas para a concretização da igualdade material. Nesta linha, dentre os mais recendentes direitos fundamentais incluídos na redação da Carta de 1988 está o direito à alimentação adequada, expressamente incluso no rol dos direitos sociais, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, responsável por alargar o rol do artigo 6º.

Contudo, subsiste o questionamento sobre qual o nível de responsabilidade estatal para a efetivação dos direitos fundamentais, que compreende desde a prestação direta pelos entes federados até a regulamentação da esfera privada e a criação de estruturas próprias de incentivo para a sociedade civil. Neste passo, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional introduziu, na realidade jurídico-administrativa brasileira, uma realidade nova, afixando uma rede em prol da efetivação do direito à alimentação adequada, estabelecendo uma série de responsabilidade para as distintas esferas dos Entes Estatais em prol de sua concretização, reafirmando, como dito acima, tal direito como elemento

integrante e indissociável da dignidade da pessoa humana, conforme expressa alusão do artigo 2º da Lei nº 11.346/2006.

A partir de tal cenário, o escopo do presente artigo está assentado em promover uma análise de tal direito a partir da ótica de Amartya Sen, notadamente no que toca à igualdade de capacidades e a pobreza como privação de capacidade, e sua contribuição ao fixar princípios que orientam para a atuação estatal, assegurando que todos possam garantir direitos fundamentais. É importante assinalar que o autor eleito compõe o eixo teórico nominado “liberalismo igualitário”, postulante de argumentos e princípios destinados à orientação da ação política, além de justificar determinadas instituições políticas, sociais e econômicas. O termo “liberalismo” não se confunde com a perspectiva moderna de liberdade sem limites e igualdade formal. Ao contrário, no cenário proposto, há uma clara aproximação da acepção de liberdade com restrição e igualdade material, conquanto a questão se apresente mais robusta e complexa do que essa singela apresentação. Empregou-se uma abordagem de natureza teórica e, como procedimento metodológico, de pesquisa bibliográfica, documental e descritiva.

## **2 AMARTYA SEN E A ANÁLISE DA POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADE**

A pobreza, na perspectiva proposta por Amartya Sen (2000, *passim*), pode ser descrita como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Hirai (2011, p. 51), ao discorrer sobre a perspectiva apresentada por Amartya Sen, explicita que para ele os níveis mais baixos de renda *per capita*, por si só, não é suficiente para dimensionar a natureza e o teor das privações verificadas em determinadas regiões do globo, bem como de sua pobreza comparada, a exemplo do sul da Ásia e a África subsaariana. Por “capacidades” serão entendidas as combinações alternativas de funcionamentos de possível realização, logo, “a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos” (CRESPO; GUROVITZ, 2012, p. 05). Exemplificativamente, uma pessoa abastada que faz jejum por sua livre e espontânea vontade pode ter a mesma realização de funcionamento que uma pessoa pobre forçada a passar fome extrema. Entretanto, consoante explicita Sen (2000, *passim*), a primeira possui um “conjunto capacitário” distinto daquele apresentado pela segunda pessoa, já que aquele pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para essa.

Neste passo, os funcionamentos são definidos como o que o indivíduo pode ter ou fazer, isto é, os funcionamentos podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças estáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como, por exemplo, ter a faculdade de participar da vida em comunidade e ter respeito próprio. “Assim, a privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição considerável (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo e outras deficiências”, como observam Crespo e Gurovitz (2012, p. 05). Ao lado disso, a pobreza deve ser analisada como privação de capacidades, abandonando-se o critério tradicional que está baseado na renda, ainda que não seja possível negar que a baixa renda é uma das principais causas da pobreza. Dessa maneira, a definição não suprime o fato de a pobreza também ser caracterizada como uma renda inferior a um patamar pré-afixado, posto que uma renda baixa possa ser a primeira razão da privação de capacidades de uma pessoa. Entretanto, como aponta Wanda Griep Hirai, “existem outras influências particularmente importantes, tais como a ação pública destinada a reduzir a pobreza e a desigualdade de forma mais pontual: com a elaboração prática de políticas” (2011, p. 51).

O liame entre renda e capacidade é demasiadamente afetado pela idade da pessoa (necessidades específicas dos idosos e muito jovens), pelos papéis sexuais e sociais, pela localização, pelas condições epidemiológicas e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou ter um controle apenas limitado. “Desvantagens como idade, incapacidade ou doença, reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda. Além disso, também tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais renda” (CRESPO; GUROVITZ, 2012, p. 06). Sobre o tema, ainda, Sen ilustra a questão da desigualdade de gênero, apontando as questões culturais sobre o papel desempenhado pela mulher, ilustrando tal questão com as seguintes ponderações:

O enfoque da avaliação baseada na utilidade é particularmente limitador nesse contexto, pois as desigualdades, em especial na família, são muitas vezes tornadas "aceitáveis" por certas noções sociais a respeito de arranjos "normais", e isso pode afetar a percepção tanto de homens quanto de mulheres com respeito aos níveis comparativos de bem-estar de que desfrutam. No contexto de alguns países em desenvolvimento, como a Índia, por exemplo, observou-se que mulheres do meio rural podem não ter uma percepção clara de estarem desprovidas de bens de que os homens dispõem, e podem não ser mais infelizes que os homens. Isso pode ou não ser verdade, mas mesmo que for verdade pode-se argumentar que a métrica mental da utilidade pode ser particularmente inadequada para a avaliação da desigualdade nesse contexto. A presença de carências

objetivas, sob a forma de maior desnutrição, enfermidades mais frequentes, maior analfabetismo, etc, não podem ser tidos por irrelevantes com base na aceitação silenciosa e resignada, por parte das mulheres, da sua situação de carência (SEN, 1993, s.p.).

Dessa maneira, ao dispensar uma análise sobre regiões específicas de pobreza da Índia e da África Subsaariana, foi possível uma comparação entre os níveis de mortalidade infantil e alfabetização de adultos, utilizando, para tanto, três características para o enfoque da privação das capacidades básicas: a morte prematura, a subnutrição e o analfabetismo (HIRAI, 2011, p. 52). Assim, a pobreza real, no que se refere à privação de capacidades, pode ser mais intensa do que possa parecer no espaço da renda. Sen (2000), inclusive, nomeia de *pobreza real* aquilo que se torna extremamente importante em programas de ação pública de assistência para grupos com dificuldades de conversão adicionadas à baixa renda. “O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 06) e para as liberdades de poder alcançar tais fins.

Hirai aduz, ainda, que “atualmente as formas de desumanização provocadas pela extrema pobreza perpassam vários espaços e se expressam nas consequências de um sistema de economia onde o mercado determina o modelo de desenvolvimento” (2011, p. 52), sendo impossível a participação de todos os seres humanos. Aparece, em tal cenário, a pobreza antropológica, ou seja, são criados mecanismos que produzem a degradação do ser humano como pessoa. Neste passo, ambas as perspectivas propostas por Amartya Sen (2000), a acepção da pobreza como inadequação de capacidade e a noção de pobreza como baixo nível de renda, estão vinculadas, já que a renda é um meio essencial na obtenção de capacidade. Assim, quanto mais capacidades, maior o potencial produtivo de uma pessoa e, por conseguinte, maior a chance de se alcançar uma renda mais elevada. A relação identificada, portanto, é preponderante na eliminação da pobreza de renda, porquanto, com uma educação básica e serviços de saúde melhores, há um aumento no potencial do indivíduo de auferir renda e de, dessa maneira, livrar-se da pobreza pela renda.

Crespo e Gurovitz (2012, p. 06) afirmam, ainda, que é importante explicitar que a redução da pobreza de renda não pode ser o único objetivo de políticas de combate à pobreza, porquanto é temeroso ver essa consoante a perspectiva limitada de privação de renda, justificando, a partir de tal ótica, investimentos em educação, serviços de saúde etc., com o argumento de que são necessários meios para a redução da pobreza. Tal perspectiva seria confundir os fins com os meios, sendo que a pobreza deve ser compreendida como a

privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. O alargamento das capacidades humanas enquadra-se justamente nesse ponto, pois não se pode esquecer que o aumento das capacidades humanas tende a caminhar junto com expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Há que se reconhecer que um aumento de capacidades auxilia direta e indiretamente ao enriquecimento da vida humana, tornando-a as privações humanas mais raras e menos crônicas. Por fim, as relações instrumentais, por mais importantes que sejam, não podem substituir a necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza.

### **3 AMARTYA SEN E DIGNIDADE HUMANA: IGUALDADES DE CAPACIDADES E FUNCIONAMENTOS**

De acordo com Amartya Sen (2008, p. 42-47), duas questões centrais se apresentam em relação ao exame da ética da igualdade, a saber: “por que a igualdade?” e “igualdade de quê?”. Apesar de serem questionamentos distintos, verifica-se a presença de interdependência, responsável pelo estabelecimento de um liame. Quando se defender apenas a igualdade formal, acaba-se reforçando o ideário de que todos são iguais perante a lei, existindo uma norma para regular a todos de mesmo modo, logo, as desigualdades oriundas devem ser aceitas. Contudo, de acordo com Outeiro, Oliveira e Nascimento (2016, p. 63), quem considera a igualdade formal como insuficiente e postula a igualdade material, concebe que a lei deve conferir um tratamento diferenciado para aquele que se encontra em alguma situação de desvantagem ou de vulnerabilidade, a exemplo do que ocorre com crianças e adolescentes, jovens, idosos e trabalhadores no Brasil, os quais possuem legislações que dispensam um tratamento específico em decorrência de aspectos peculiares de tais grupos.

Deste modo, ambas são visões acerca de igualdade, todavia, alcançam resultados distintos. Assim, não é suficiente apenas defender a igualdade, mas sim é essencial explicar qual dimensão de igualdade está se abordando. Sen (2008, p. 44) aponta que não é possível elaborar uma teoria normativa do ordenamento social,

coerentemente, que rejeite a igualdade ou a igual consideração. “A questão é que definir a igualdade num espaço, como a renda, pode levar a redistribuição de recursos numa sociedade até que todos tenham aproximadamente a mesma quantidade de recursos” (OUTEIRO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2016, p. 63). Contudo, no momento seguinte, quando as pessoas vão usar a sua renda, haverá desigualdade, porquanto pessoas diferentes usam os recursos de maneira distinta.

A igualdade reclama uma análise a partir da condição de ideal política compatível com a liberdade. Assim, falar de igualdade em um cenário contemporâneo se torna mais factível quando se trata de uma democracia constitucional, na qual todos são iguais em direitos e em obrigações, a partir do primado que o Estado deve tratar a todos igualmente. Destarte, a reflexão a respeito da igualdade e da diversidade se apresenta como fundamental para conceber programas públicos de redistribuição de riqueza, porque a seleção de um espaço vai viabilizá-lo como justificativa para a redistribuição. Amartya Sen (2008, p. 51) vai narrar, ainda, que se opção for igualar a renda, uma pessoa que tenha maior renda arcará com um tributo maior do que a pessoa com menor renda ou, ainda, fará com que o Estado promova programas para aumentar os recursos de quem possui menos.

Sen (2008, p. 69) descreve, ainda, que podem ocorrer variações na conversão de bens sociais e de recursos em liberdade, em decorrência de aspectos externos ou pessoas referidas, o que impõe a distinção entre a extensão da liberdade dos meios para a liberdade. “As opções que a pessoa tem para, de fato, fazer, ser ou levar a vida que desejar, materializam a extensão da liberdade em si (ou seja, a conversão dos bens primários e recursos em liberdade)” (OUTEIRO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2016, p. 64). Não se pode encarar como sinônimos de liberdade desfrutada os recursos ou bens sociais, porquanto esses são meios para que um indivíduo alcance determinado fim. Logo, o dinheiro ou a renda não são importantes em si, mas são importantes porque possibilitam a aquisição de bens essenciais por indivíduos.

A variação entre os indivíduos que existe na conversão de renda em bem-estar é o que leva a perceber que duas pessoas com os mesmos bens primários ou recursos podem ter liberdades totalmente diferentes (devido às diferenças externas e pessoais). A tese igualitária de Sen incorpora o significado dos bens sociais para medir a igualdade: ainda que todos tenham os mesmos bens sociais, como uma renda idêntica ou aproximada,

não é possível saber o que se pode fazer com eles, na medida em que o significado dos bens varia segundo as características pessoais e condições sociais (OUTEIRO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2016, p. 65).

Ainda de acordo com Sen (2008, p. 79), o bem-estar de um indivíduo pode ser analisado como termos da qualidade do estado da pessoa. Logo, viver é passível de ser visto como consistindo num conjunto de funcionamentos inter-relacionados, compreendendo estados e ações. A realização de uma pessoa, sob tal aspecto, pode ser descrito como o vetor de seus funcionamentos, sendo que os funcionamentos relevantes podem variar desde coisas elementares, como estar nutrido, até realizações revestidas de maior complexidade, como ser feliz, respeito próprio, tomar parte na vida em comunidade, dentre outros fatores. Logo, os funcionamentos são descritos como estados e ações que podem ser pensados em aspectos de desempenho do que uma pessoa pode ou não realizar com a sua vida. Doutro ponto, o conjunto de funcionamentos que uma pessoa pode realizar é descrito como capacidade, definindo como a capacidade para realizar funcionamentos. Isto é, a capacidade compreende um conjunto de vetores de funcionamentos que uma pessoa pode realizar, implicando na oportunidade de uma pessoa para escolher dentre estilos de vidas possíveis.

Assim, o conjunto de funcionamentos de uma pessoa materializa as várias combinações de estados e de ações que ela é passível de efetivar. Afigura como ponto central a capacidade consistente na possibilidade do indivíduo obter bem-estar, concomitantemente em que ter alguns funcionamentos colaboram diretamente para conseguir o bem-estar, pois a possibilidade de escolha é em si uma parte importante do viver. “Para ser possível efetuar uma avaliação sobre a igualdade/desigualdade, é imprescindível identificar o objeto-valor ou espaço de avaliação. Nesse passo, na avaliação do bem-estar e da dignidade, o foco serão os funcionamentos e a capacidade” (OUTEIRO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2016, p. 67).

Com o escopo de assegurar a igualdade de funcionamentos mínimos, faz-se necessário elucidar a concepção de pobreza, porquanto, ainda que todos tenham direitos fundamentais, aqueles que tiverem melhores condições de vida não serão alcançados em alguns programas de inclusão social. Tal situação é incapaz de negar um direito fundamental, porquanto se objetiva identificar o grupo de indivíduos que precisa de maior atenção do Estado ou necessita de alguma condição

diferenciada para viver com maior dignidade. Após a definição de pobreza, é possível elaborar uma política para aumentar os funcionamentos estabelecidos como importantes para as pessoas que são hipossuficientes ou vulneráveis. Amartya Sen (2008) argumenta que, ao se adotar a igualdade de capacidades e de funcionamentos como métrica para definir os programas responsáveis pela redistribuição de riqueza, a pobreza é apresentada como a incapacidade de realizar funcionamentos básicos.

O critério relevante, em tal cenário, é o da inadequação de gerar capacidades tidas como minimamente aceitáveis, ou seja, a pobreza será a privação da vida que os indivíduos podem levar e das liberdades que elas possuem. Logo, se o objetivo é igualar as pessoas em capacidades e funcionamentos relevantes, compete ao Estado o dever de assegurar que todos alcancem tal patamar. Sen (2008), a partir do enfoque normativo, explicita que a aceção de igualdade encontra restrição às questões da distribuição oriundos dos ônus e dos bônus dos recursos escassos da sociedade e do desenvolvimento de políticas estatais. Tal cenário pode ser considerado como igualdade distributiva. Ora, sendo Amartya Sen um defensor de um mínimo de funcionamentos que possam garantir a vida com dignidade, o sobredito autor afirma que alguns direitos são promotores da capacidade geral de uma pessoa, a exemplo de liberdades políticas facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2000, p. 25). “Como as capacidades refletem a possibilidade para alcançar bem-estar, a abordagem da capacidade permite a união das diversas facetas que a pobreza pode assumir, para em seguida, propor uma solução que assegure uma vida digna a todos” (OUTEIRO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2016, p. 70).

A alteração no modo de se analisar esse problemas colabora não somente para o desenvolvimento de políticas estatais de combate à pobreza, como permite justificar a intervenção pública na vida privada e no domínio econômico de modo adequado. Sen (2008, p. 178-179; 2000, p. 61) vai explicar que sistemas públicos de saúde encontram relação direta com a expectativa de vida da população, sobretudo em relação aquela considerada como de “baixa renda”. Mas não apenas isso, é viável tecer uma rede que alcance outros direitos, a exemplo da educação, da cultura, da alimentação e do transporte, cujos funcionamentos reforçam os demais. Há uma clara vinculação entre tais sistemas. De acordo com Sen (2000, p. 66), pessoas mais qualificadas e com saúde, além da melhoria na qualidade de vida,

possuem melhores condições de buscar maiores rendas e de participarem politicamente. Todas as medidas têm o condão de ampliar a oportunidade de um indivíduo viver com dignidade.

A República Federativa do Brasil, ao estruturar a Constituição Cidadã de 1988 concedeu, expressamente, relevo ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo colocada sob a epígrafe “dos princípios fundamentais”, positivado no inciso III do artigo 1º. Há que se destacar, ainda, que o aludido preceito passou a gozar de *status* de pilar estruturante do Estado Democrático de Direito, toando como fundamento para todos os demais direitos. Nesta trilha, também, há que se enfatizar que o Estado é responsável pelo desenvolvimento da convivência humana em uma sociedade norteada por caracteres pautados na liberdade e solidariedade, cuja regulamentação fica a encargo de diplomas legais justos, no qual a população reste devidamente representada, de maneira adequada, participando e influenciando de modo ativo na estruturação social e política. Ademais, é permitida, inda, a convivência de pensamentos opostos e conflitantes, sendo possível sua expressão de modo público, sem que subsista qualquer censura ou mesmo resistência por parte do Ente Estatal.

Ao analisar, ainda, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressamente contidos no artigo 3º, incisos I ao IV, do Texto de 1988, verifica-se que a Constituição está reafirmando uma forma de igualdade, que não se confunde com a homogeneidade. “Portanto, o objetivo de todas essas medidas é tratar a todos como iguais, de maneira que todos possam viver a vida que desejem” (OUTEIRO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2016, p. 71). Ora, o mesmo princípio (da igualdade abstrata), que estabelece mecanismos de mercados livres, enseja a constante atuação do Estado para reduzir as desigualdades sociais e econômicas, afixando obrigações positivas para o Estado. Nesse ponto, verifica-se que a principal incumbência do Estado Democrático de Direito, em harmonia com o ventilado pelo dogma da dignidade da pessoa humana, está jungido na promoção de políticas que visem a eliminação das disparidades sociais e os desequilíbrios econômicos regionais, o que clama a perseguição de um ideário de justiça social, ínsito em um sistema pautado na democratização daqueles que detém o poder.

Ademais, não se pode olvidar que “não é permitido admitir, em nenhuma situação, que qualquer direito viole ou restrinja a dignidade da pessoa humana” (RENON, 2009, p. 19), tal ideário decorre da proeminência que torna o preceito em

comento em patamar intocável e, se porventura houver conflito com outro valor constitucional, aquele há sempre que prevalecer. A dignidade da pessoa humana, em razão da promulgação da Carta de 1988, passou a se apresentar como fundamento da República, sendo que todos os sustentáculos descansam sobre o compromisso de potencializar a dignidade da pessoa humana, fortalecido, de maneira determinante, como ponto de confluência do ser humano. Com o intuito de garantir a existência do indivíduo, a inviolabilidade de sua vida, tal como de sua dignidade, faz-se necessária, sob pena de não haver razão para a existência dos demais direitos. Assim, o Texto Constitucional em vigor consagrou a vida humana como valor supremo, dispensando-lhe aspecto de inviolabilidade.

O princípio da dignidade da pessoa humana não é visto como um direito, já que antecede o próprio Ordenamento Jurídico, mas sim um atributo inerente a todo ser humano, destacado de qualquer requisito ou condição, não encontrando qualquer obstáculo ou ponto limítrofe em razão da nacionalidade, gênero, etnia, credo ou posição social. O aludido princípio é o maciço núcleo em torno do qual gravitam todos os direitos alocados sob a epígrafe “fundamentais”, que se encontram agasalhados no artigo 5º da CF/88. Ao perfilhar-se à umbilical relação nutrida entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, podem-se tanger dois aspectos primordiais. O primeiro se apresenta como uma ação negativa, ou passiva, por parte do Ente Estatal, a fim de evitar agressões ou lesões; já a positiva, ou ativa, está atrelada ao “sentido de promover ações concretas que, além de evitar agressões, criem condições efetivas de vida digna a todos” (BERNARDO, 2006, p. 236).

Comparato (1998, p. 76) alça a dignidade da pessoa humana a um valor supremo, eis que “se o direito é uma criação humana, o seu valor deriva, justamente, daquele que o criou. O que significa que esse fundamento não é outro, senão o próprio homem, considerando em sua dignidade substância da pessoa”, sendo que as especificações individuais e grupais são sempre secundárias. A própria estruturação do Ordenamento Jurídico e a existência do Estado, conforme as ponderações aventadas, só se justificam se erguerem como axioma maciço a dignidade da pessoa humana, dispensando esforços para concretizarem tal dogma. Mister faz-se pontuar que o ser humano sempre foi dotado de dignidade, todavia, nem sempre foi (re)conhecida por ele. O mesmo ocorre com o sucedâneo dos direitos fundamentais do homem que, preexistem à sua valoração, os descobre e

passa a dispensar proteção, variando em decorrência do contexto e da evolução histórico-social e moral que condiciona o gênero humano. Não se pode perder de vista o corolário em comento é a síntese substantiva que oferta sentido axiológico à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, determinando, conseqüentemente, os parâmetros hermenêuticos de compreensão. A densidade jurídica do princípio da dignidade da pessoa humana, no sistema constitucional adotado, há de ser, deste modo, máxima, afigurando-se, inclusive, como um corolário supremo no trono da hierarquia das normas.

A interpretação conferida pelo corolário em comento não é para ser procedida à margem da realidade. Ao reverso, alcançar a integralidade da ambição contida no bojo da dignidade da pessoa humana é elemento da norma, de modo que interpretações corretas são incompatíveis com teorização alimentada em idealismo que não as conforme como fundamento. Atentando-se para o princípio supramencionado como estandarte, o intérprete deverá observar para o objeto de compreensão como realidade em cujo contexto a interpretação se encontra inserta. Ao lado disso, nenhum outro dogma é mais valioso para assegurar a unidade material da Constituição senão o corolário em testilha. Assim, ao se considerar os valores e ideários por ele abarcados, não é possível perder de vista que as normas, na visão garantística consagrada no ordenamento jurídico nacional, reclamam uma interpretação em conformidade com o preceito analisado até o momento. No que se refere à exclusão social, como frontal violação da dignidade da pessoa humana, Grove destaca:

[...] la pobreza es una privación o violación de los derechos humanos económicos, junto con violaciones asociadas de derechos humanos sociales, culturales, civiles y políticos interdependientes e interrelacionados. Esta definición de la pobreza basada en los derechos humanos implica reconocer la dignidad y el valor de cada ser humano y el derecho por igual de todas las personas a gozar de sus derechos humanos inherentes e indivisibles. El aceptar la no discriminación y la igualdad, que son el centro de los derechos humanos, incluye el compromiso con la igualdad sustantiva o de hecho (igualdad de circunstancias básicas, así como de los resultados) además de una igualdad formal o de derecho (igualdad ante la ley, en potencia, a pesar de las enormes desigualdades estructurales). Los derechos humanos surgen ante la interrogante de cuáles son los requisitos para llevar una vida digna (GROVE, 2006, p. 52)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>[...] a pobreza é uma privação ou violação dos direitos humanos econômicos, junto com violações associadas aos direitos humanos sociais, culturais, civis e políticos interdependentes e inter-relacionados. Esta definição da pobreza baseada nos direitos humanos implica o reconhecimento da dignidade e o valor de cada ser humano e o direito a igualdade de todas as pessoas a gozar de seus direitos humanos inerentes e indivisíveis. O aceite a não discriminação e a igualdade, que são o centro dos direitos humanos, inclusive o compromisso com a igualdade substantiva ou feita

Diante de tal cenário, os valores de igualdade, fraternidade e solidariedade recebem especial relevância em tempos contemporâneos e clamam, assim, por posicionamentos que busquem promover a inclusão por parte dos poderes constituídos em prol da busca do bem comum. Pozzoli (2003, p. 109) afirma que uma nova sociedade, fundada em valores fraternos, teria o amor como princípio dinâmico social. A sociedade é composta por pessoas humanas e tem como fim precípua o bem comum coletivo, não significando apenas o bem individual, mas sim o empenho de cada um na realização da vida social dos demais das outras pessoas. O bem comum de um ser humano está calcado na realização do bem comum do outro ser humano. Repousa, portanto, em tal sedimento o verdadeiro sentido do bem comum de uma humanidade.

Ainda no que concerne ao relevo da dignidade da pessoa humana, inclusive no que tange ao alargamento dos direitos fundamentais, consoante Rocha (1995), o perfil do Estado Social repousa no fato de ser um Estado intervencionista em duplo aspecto: por um lado, intervém na ordem econômica, seja direcionando e planejando o desenvolvimento econômico, seja promovendo inversões nos ramos da economia considerados estratégicos; por outro turno, intervém no âmbito social, no qual dispensa prestações de bens e serviços e realiza outras atividades visando à elevação do nível de vidas das populações consideradas mais carentes. Medeiros, Silva e Araújo (s.d., p. 32) vão afirmar que “o desenvolvimento humano a ser perseguido pelos Estados nacionais liga-se, intimamente, na qualidade de vida do seu povo e a fome, de modo particular, mostra-se como uma forma de afastar o indivíduo da participação nos destinos da democracia de um Estado”. Ocorre, porém, que os famintos excluídos são observados como impotentes para reivindicar direitos, subordinando-se a edificar uma cultura de ver a pobreza social como realidade naturalmente construída.

Neste aspecto, Rocha (1995, p. 131), ao discorrer acerca da proeminência do Estado em assumir a função de agente de transformação social, assevera que determinadas mudanças ocorridas em tal ambiente repercuti significativamente. Ora, nas funções do direito, que deixou de ser apenas uma técnica de mediação de comportamentos para promover a transformação em técnica de planificação e planejamento, ou seja, as normas jurídicas passaram a arvorar não apenas regras contendo hipóteses de incidência e consequências jurídicas, mas também escopos a serem alcançados, no plano concreto. Com destaque, o direito à alimentação adequada, em especial, passa a compor a rubrica

---

(igualdade de circunstâncias básicas, assim como dos resultados) mais uma igualdade formal ou de direito (igualdade diante da lei, em potência, apesar das enormes desigualdades estruturais). Os direitos humanos surgem em razão da interrogação de quais são os requisitos para ter uma vida digna (tradução nossa).

dos direitos fundamentais, definido expressamente no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do qual o Brasil é signatário:

#### ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do 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 necessárias 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; **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 (BRASIL, 1992).

Amartya Sen (2000, p. 189), ao abordar a temática em comento, explicita que uma pessoa pode ser forçada a passar fome, ainda que haja abundância de alimentos ao seu redor, em decorrência de uma minoração da renda, em razão, por exemplo, de desemprego ou um colapso no mercado dos produtos que essa pessoa produz e vende para se sustentar. Doutro viés, mesmo quando um estoque de alimentos passa a declinar acentuadamente um país ou região, todos podem ser salvos da fome, desde que haja uma divisão melhor dos alimentos disponíveis, promovendo-se, para tanto, a criação de emprego e renda adicionais para as potenciais vítimas da fome.

#### **4 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) ALÇADO AO STATUS DE DIREITO FUNDAMENTAL**

É fato que alimentação e nutrição são requisitos básicos para a promoção e a proteção da saúde, viabilizando a afirmação plena do potencial de crescimento e desenvolvimento humano, com qualidade de vida e cidadania, tal como estruturação de condições sociais mais próximas das ideais. Podestá (2011, p. 27-28) destaca que a

locução *segurança alimentar*, durante o período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), passou a ser empregado na Europa, estando associado estritamente com o de segurança nacional e a capacidade de cada país de produzir seu próprio alimento, de maneira a não ficar vulnerável a possíveis embargos, boicotes ou cercos, em decorrência de políticas ou atuações militares. Contudo, posteriormente à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), sobretudo com a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), o conceito da locução supramencionada passa a se fortalecer, porquanto compreendeu.

Assim, nas recém-criadas organizações intergovernamentais, era possível observar as primeiras tensões políticas entre os organismos que concebiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), e alguns que compreendiam que a segurança alimentar seria assegurada por mecanismos de mercado, tal como se verificou no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial. Após o período supramencionado, “a segurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos” (2011, p. 28). Passam, então, a ser instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, que foram estabelecidas em especial, com fundamento nos excedentes de produção dos países ricos.

Havia, portanto, o entendimento de que a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Todavia, nas últimas décadas, a concepção conceitual de segurança alimentar que, anteriormente, estava restrita ao abastecimento, na quantidade apropriada, foi ampliada, passando a incorporar, também, o acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, por conseguinte, as questões concernentes à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico. Em uma perspectiva individual e na escala coletiva, sobreditos atributos estão, de maneira expressa, consignados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os quais foram, posteriormente reafirmados no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais e incorporados à legislação nacional em 1992. Historicamente, a inter-relação entre a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada (DHAA) começa a ser delineada a partir do entendimento existente acerca dos direitos humanos na Declaração Universal de 1948<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Neste sentido: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **El derecho a la alimentación adecuada**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>>. Acesso 25 jan. 2017, p. 01. El derecho a la alimentación está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Lo amparan asimismo tratados regionales y constituciones nacionales. Además, el derecho a la alimentación de algunos grupos ha sido reconocido en varias convenciones internacionales. Todos los seres humanos,

Durante aludido período histórico, a principal preocupação acerca do tema voltava-se para a ênfase acerca da acepção de que os seres humanos, na condição de indivíduos pertencentes a uma sociedade, eram detentores de direitos que deveriam ser reconhecidos e expressos nas dimensões das quais faziam parte, como alude Albuquerque (2009, p. 896). Para tanto, contribuiu para inserir a proposta de que, a efetivação dos direitos, seria imprescindível a inclusão das questões sociais, econômicas, civis e políticas, as quais foram essenciais para identificá-los como direitos atrelados às liberdades fundamentais e à dignidade humana. Sobre a questão evolucionista acerca de a segurança alimentar, Podestá explicita, oportunamente, que:

A partir da Conferência Mundial de Alimentação de 1974, o tema passou a ser associado a uma política de criação e manutenção de estoques nacionais, com ênfase em uma visão produtivista. Ainda assim, esse evento significou um importante marco histórico, provocando um alerta sobre a crise alimentar, em especial sobre o problema da fome. No fim da década de 1970, com a recuperação da produção mundial de alimentos, verificou-se que a disponibilidade de alimentos, isoladamente, não era suficiente para resolver os problemas de fome, pobreza e má nutrição, sendo necessário considerar aspectos relativos à sua distribuição (PODESTÁ, 2011, p. 32).

Convém pontuar, ainda, que, em um cenário internacional, apenas em 1996, durante a realização da Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, que chefes de estados e governos, empenharam a sua vontade política e asseveraram, de maneira clara, sobre o direito a uma alimentação adequada e o direito fundamental de todos a não sofrer a fome (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996). Oportunamente, o documento ora mencionado reconheceu que a problemática da fome e da insegurança alimentar possui uma dimensão global e são questões que tendem a persistir e aumentar dramaticamente em algumas regiões, a não ser que medidas urgentes sejam tomadas, notadamente em decorrência do crescimento populacional e a pressão existente sobre os recursos naturais. Estruturou-se, ainda, o ideário de que a pobreza é a maior causa de insegurança alimentar, logo, apenas um desenvolvimento sustentável seria capaz de promover sua erradicação, melhorando, por consequência, o acesso aos alimentos. Albuquerque, sobre a proeminência da Cúpula de Roma, expõe que:

---

independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libres del hambre.

Tal indicação culminou em um Plano de Ação que apontava sete compromissos, dentre os quais, os de assegurar um ambiente político, social e econômico para viabilizar melhores condições para a erradicação da pobreza e a implementação de políticas voltadas à erradicação da pobreza e da desigualdade e para a promoção da segurança alimentar e sustentável para todos (ALBUQUERQUE, 2009, p. 896).

A partir de tais ponderações, é possível frisar que a concretização dos direitos humanos, sobretudo o direito humano à alimentação adequada (DHAA), abarca responsabilidade por parte tanto do Estado quanto da sociedade e dos indivíduos. Assim, nas três últimas décadas, denota-se que a segurança alimentar e nutricional passou a ser considerada como requisito fundamental para afirmação plena do potencial de desenvolvimento físico, mental e social de todo o ser humano, superando a tradicional concepção que alimentação é o mero ato de ingerir alimentos. A Cúpula de Roma de 1996 estabeleceu, em órbita internacional, que existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, com o objetivo de levarem uma vida ativa e sã. “Ao Estado cabe respeitar, proteger e facilitar a ação de indivíduos e comunidades em busca da capacidade de alimentar-se de forma digna, colaborando para que todos possam ter uma vida saudável, ativa, participativa e de qualidade”, de acordo com Podestá (2011, p. 26).

Dessa maneira, nas situações em que seja inviabilizado ao indivíduo o acesso a condições adequadas de alimentação e nutrição, tal como ocorre em desastres naturais (enchentes, secas, etc.) ou em circunstâncias estruturais de penúria, incumbe ao Estado, sempre que possível, em parceria com a sociedade civil, assegurar ao indivíduo a concretização desse direito, o qual é considerado fundamental à sua sobrevivência. A atuação do Estado, em tais situações, deve estar atrelada a medidas que objetivem prover as condições para que indivíduos, familiares e comunidade logrem êxito em se recuperar, dentro do mais breve íterim, a capacidade de produzir e adquirir sua própria alimentação. “Os riscos nutricionais, de diferentes categorias e magnitudes, permeiam todo o ciclo da vida humana, desde a concepção até a senectude, assumindo diversas configurações epidemiológicas em função do processo saúde/doença de cada população” (BRASIL, 2008, p. 11). Wanda Griep Hirai (2011, p. 24) aponta que os elementos integrativos da concepção de segurança alimentar e nutricional foram sofrendo um processo de ampliação, passando, em razão da contemporânea visão, a extrapolar o entendimento ordinário de alimentação como simples forma de reposição energética. Convém, oportunamente, destacar que, no

território nacional, o novo conceito de segurança alimentar foi consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

Assim, no conjunto dos componentes de uma política nacional, voltada para a segurança alimentar e nutricional, estão o crédito agrícola, inclusive o incentivo ao pequeno agricultor; a avaliação e a adoção de tecnologias agrícolas e industriais; os estoques estratégicos; o cooperativismo; a importação, o acesso, a distribuição, a conservação e o armazenamento de alimentos, o manejo sustentado dos recursos naturais, entre outros (BRASIL, 2011, p. 08).

No cenário nacional, as ações voltadas a garantir a segurança alimentar dão em consequência ao direito à alimentação e nutrição, ultrapassando, portanto, o setor de Saúde e recebe o contorno intersetorial, sobretudo no que se refere à produção e ao consumo, o qual compreende, imprescindivelmente, a capacidade aquisitiva da população e a escolha dos alimentos que devem ser consumidos, inclusive no que tange aos fatores culturais que interferem em tal seleção. Em tal cenário, verifica-se que o aspecto conceitual de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), justamente, materializa e efetiva o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade satisfatória, de modo a não comprometer o acesso a outras necessidades essenciais da dignidade da pessoa humana<sup>4</sup>. “Nunca é demais lembrar que o direito humano à alimentação adequada tem por pano de fundo as práticas alimentares promotoras de saúde, atinentes à diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (MEDEIROS; SILVA; ARAÚJO, s.d., p. 34).

Atualmente, consoante o escólio de Hirai (2011, p. 24), as atenções se voltam para as dimensões sociais, ambientais e culturais que estão atreladas na origem dos alimentos. Ademais, a garantia permanente de segurança alimentar e nutricional a todos os cidadãos, em decorrência da amplitude e abrangência das questões que compreende, passa a reclamar diversos compromissos, tais como: políticos, sociais e culturais, objetivando assegurar a oferta e o acesso universal a alimentos de qualidade nutricional e sanitária, atentando-se, igualmente, para o controle da base genética do sistema agroalimentar. De

---

<sup>4</sup> Neste sentido. BRASIL. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**: Conceitos. Brasília: MDA, 2006, p. 05. O conceito [de DHAA] está fortemente relacionado ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial, do qual o Brasil é signatário. Esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade.

maneira expressa, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Lei Orgânica da Segurança Alimentar), estabeleceu, em seu artigo 2º, que

[...] a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo 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).

Igualmente, o diploma legal supramencionado estabelece que a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que haja comprometimento do acesso a outras necessidades essenciais, tendo como fundamento práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Obtempera Ribeiro (2013, p. 38) que o direito humano à alimentação adequada não consiste simplesmente em um direito a uma ração mínima de calorias, proteínas e outros elementos nutritivos concretos, mas se trata de um direito inclusivo, porquanto deve conter todos os elementos nutritivos que uma pessoa reclama para viver uma vida saudável e ativa, tal como os meios para ter acesso.

A partir da Lei Orgânica da Segurança Alimentar (LOSAN), a segurança alimentar e nutricional passou a abranger a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio de produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, compreendendo a água, bem como a geração de emprego e da redistribuição de renda. De igual forma, a locução supramencionada compreende, ainda, a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos, bem como a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se os grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade sociais. A LOSAN abrange, ainda, a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população.

Está inserido, igualmente, na rubrica em análise a produção de conhecimento e o acesso à informação, bem como a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos,

respeitando-se as múltiplas características culturais do País. Por derradeiro, a visão existente em torno do DHAA alcança como ápice, em sede de ordenamento jurídico interno, a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de Fevereiro de 2010<sup>5</sup>, responsável por introduzir na redação do artigo 6º, o direito fundamental em comento, incluindo-o no rol de direitos fundamentais sociais. Neste aspecto, para a consecução do DHAA, é importante explicitar que o alimento deve reunir uma tríade de aspectos característicos, a saber: disponibilidade, acessibilidade e adequação.

No que concerne à *disponibilidade do alimento*, cuida destacar que, quando requisitado por uma parte, a alimentação deve ser obtida dos recursos naturais, ou seja, mediante a produção de alimentos, o cultivo da terra e pecuária, ou por outra forma de obter alimentos, a exemplo da pesca, caça ou coleta. Além disso, o alimento deve estar disponível para comercialização em mercados e lojas. A *acessibilidade alimentar*, por seu turno, traduz-se na possibilidade de obtenção por meio do acesso econômico e físico aos alimentos. “La accesibilidad económica significa que los alimentos deben estar al alcance de las personas desde el punto de vista económico” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, s.d., p. 03)<sup>6</sup>. Ainda no que concerne à acessibilidade, as pessoas devem ser capazes de adquirir o alimento para estruturar uma dieta adequada, sem que haja comprometimento das demais necessidades básicas. Neste aspecto, ainda, a acessibilidade física materializa-se pela imperiosidade dos alimentos serem acessíveis a todos, incluindo indivíduos fisicamente vulneráveis, como crianças, enfermos, deficientes e pessoas idosas.

De igual modo, a acessibilidade do alimento estabelece que deve ser assegurado a pessoas que estão em ares remotas e vítimas de conflitos armados ou desastres naturais, tal como a população encarcerada. Renato Sérgio Maluf, ao apresentar sua conceituação sobre segurança alimentar (SA), de maneira expressa, faz menção ao fato de que se deve considerar aquela como “condições de acesso suficiente, regular e a baixo custo a alimentos básicos de qualidade. Mais que um conjunto de políticas compensatórias, trata-se de um objetivo estratégico [...] voltado a reduzir o peso dos gastos com alimentação” (MALUF, 1999, p. 61), em sede de despesas familiares. Por derradeiro, o *alimento adequado* pressupõe que a oferta de alimentos deve atender às necessidades alimentares,

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de Fevereiro de 2010**. 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#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1)>. Acesso em 25 jan. 2017. Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

<sup>6</sup> Acessibilidade significa que os alimentos devem estar disponíveis para as pessoas do ponto de vista econômico. (tradução nossa).

considerando a idade do indivíduo, suas condições de vida, saúde, ocupação, gênero etc. “Los alimentos deben ser seguros para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, como los contaminantes de los procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de los plaguicidas, las hormonas o las drogas veterinarias” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, s.d., p. 04)<sup>7</sup>. Ao lado disso, um alimento adequado, ainda, deve ser culturalmente aceitável pela população que o consumirá, estando inserido em um contexto de formação do indivíduo, não contrariando os aspectos inerentes à formação daquela.

## **5 A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

A universalização do DHAA traduz-se em assegurar o respeito, a proteção, a promoção e o provimento, desse direito a todos os seres humanos, independente de sexo e orientação sexual, idade, origem étnica, cor da pele, religião, opção política, ideologia ou qualquer outra característica pessoal ou social. Acresça-se, ainda, que fartas são as evidências de que tal universalização é uma árdua tarefa que incumbe aos Estados e governos de alguns países. Ainda que existam ganhos importantes na órbita internacional, quanto à inclusão do tema na agenda social e política, e conquistas normativas e judiciais, subsiste um caminho longo a ser trilhado. “Com efeito, no mundo todo, o problema da universalização do DHAA não é apenas jurídico, mas, num sentido mais amplo, é também político, pois demanda mudanças estruturais, negociação e adoção de medidas concretas capazes de dar operacionalidade a esse direito social” (BRASIL, 2011, p. 11) nos ordenamentos jurídicos internos, o que se dá através de políticas e programas públicos voltados para a promoção e garantia da SAN.

Ao lado disso, universalizar o DHAA compreende a concretização dos princípios da indivisibilidade, da interdependência e inter-relação dos direitos humanos, perseguindo a máxima isonômica que todos são igualmente necessários para assegurar uma vida digna e encontram-se organicamente vinculados. A vinculação de um reclama a garantia do exercício dos demais, não sendo, portanto, possível falar em liberdade ou em saúde sem uma alimentação adequada, sem acesso à água e a terra. Nesse cenário, é interessante que do Estado Social materializa, segundo o entendimento de Doehring (2008, p. 361), a ideia de uma justiça específica inserida dentro do Texto Constitucional que, entretanto, deve

---

<sup>7</sup> Os alimentos devem ser seguros para o consumo humano e estar livres de substâncias nocivas, como as contaminações pelos processos industriais ou agrícolas, incluídos os resíduos dos praguicidas, os hormônios e as drogas veterinárias. (tradução nossa).

encontrar o seu limite, em que a previsibilidade e a segurança jurídica, ou seja, a concepção do Estado de direito, no sentido formal, será alcançado.

Assim, partindo da premissa que orbita em torno da conformação do Estado Brasileiro, há que se reconhecer incumbe deveres quanto à efetividade dos direitos sociais, em especial no que toca à promoção e concretização do DHAA. Desse modo, “ao Estado, cabe prioritariamente a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, vez que a fome é uma questão que deve estar na agenda prioritária de atuação do poder público” (SEN, 2000, p. 28), conforme já manifestou Amartya Sen. Nesta perspectiva, até a introdução do DHAA no Texto Constitucional, havia um debate acerca da possibilidade de exigi-lo tanto na seara administrativa quanto na judiciário. Entretanto, com a introdução daquele na Constituição Cidadã, tal debate não mais subsiste, materializando, doutro ponto, obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais em relação à concreção e promoção plena, assegurando a todo indivíduo o acesso universal.

O Estado Brasileiro tem obrigações no que se refere à realização do DHAA em três órbitas distintas, a saber: *respeitar*, *proteger* e *garantir*. No que concerne à primeira obrigação, incumbe ao Estado zelar para a garantia da realização permanente ao DHAA, em todos os momentos, inclusive abstendo-se de tomar medidas que coloquem em risco a realização pela sua população. Em relação à segunda obrigação, “o Estado tem a obrigação de assegurar, vigiar e regular que nenhuma pessoa ou empresas causem algum tipo de privação ou insegurança à realização permanente à DHAA” (BRASIL, 2011, p. 16). Em tal situação, mesmo sendo outro sujeito que coloca em xeque a realização do DHAA, o Estado também o viola, porquanto não está cumprindo com a obrigação de proteger o acesso ao DHAA; logo, em caso de violação desse direito, o Estado deverá investigar e sancionar os responsáveis, tal como adotar as medidas que evitem uma reiteração da violação.

A terceira obrigação do Estado está baseada na garantia dos DHAA em três dimensões distintas, a saber: *facilitar*, *promover* e *prover*. A primeira consiste na facilitação, pois incumbe ao Estado desenvolver programas e políticas que criem condições adequadas para que todos os habitantes do país consigam realizar o direito humano a alimentar-se de forma adequada e digna. A facilitação em comento, no território nacional, é observada na política agrária e agrícola, na política de emprego, na política salarial, na política de proteção social. A segunda dimensão consiste no oferecimento de educação, formação e informação necessária, fazendo com os titulares estejam conscientes dos seus direitos e saibam como reclamar a sua materialização. Igualmente, a segunda dimensão é desdobrada, ainda, na premissa que autoridades estejam conscientes das suas obrigações em relação aos DHAA.

O Estado, no que concerne à terceira dimensão, deverá prover o DHAA de pessoas, grupos e comunidades que estão em insegurança alimentar e nutricional, fome e má-nutrição, por circunstâncias que estão além de seu controle. “Nesse grupo se incluem aqueles que não têm condições de se alimentar como crianças, pessoas idosas, enfermos, pessoas com deficiência, pessoas com necessidades alimentares especiais, pessoas internadas em instituições, dentre outras” (BRASIL, 2011, p. 17). O mesmo é aplicável a grupos que se encontram em situação de emergência, de miséria e pobreza intensa. Verifica-se que a realização efetiva do DHAA inclui o direito dos titulares de exigir o cumprimento daquele. Burity *et all* (2010, p. 70) afirma que “exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, perante os órgãos públicos competentes (administrativos, políticos ou jurisdicionais), para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las”. O conceito de exigibilidade compreende, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para que seja possível a reparação da violação por parte do Poder Público.

Denota-se, portanto, que a exigibilidade do DHAA é um elemento imprescindível para a consolidação do SISAN e para a implementação da PNSAN. Sua existência está prevista na LOSAN por meio de alguns mecanismos, sendo que a exigibilidade do DHAA se realiza em quatro dimensões: administrativa, política, extrajudicial e judicial, quase-judicial (Ministério Público), por mecanismos da esfera política (Conselhos de Políticas Públicas) e ações administrativas. Valente (s.d., p. 06), em mesmo sentido, aponta que quando tais direitos não são promovidos ou, ainda, são, direta ou indiretamente, violados, os titulares de direitos devem ter garantido seu direito de recorrer em nível administrativo (exigibilidade administrativa), junto aos serviços públicos, e, quando insuficiente, junto a instâncias de recurso, sejam em nível administrativo (conselhos), quase-judicial (Ministério Público) ou mesmo judicial (judiciabilidade). Compete ao Estado, assim, instituir, financiar e garantir o funcionamento independente destes instrumentos e instâncias recursais.

Quanto à esfera judicial, trata-se da possibilidade de exigir direitos perante o Poder Judiciário. Nesta linha, a exigibilidade está atrelada às ideias de judiciabilidade e justiciabilidade, conquanto não se restrinja e elas. “Para diversos autores a judiciabilidade é compreendida como sinônimo de Justiciabilidade, que significa a possibilidade de efetiva aplicação dos direitos por meio de mecanismos jurídicos de exigibilidade” (BRASIL, 2011, p. 18). Entretanto, muitas organizações e movimentos de direitos humanos vêm concedendo destaque para a diferenciação entre a judicialização e justiciabilidade dos direitos humanos, na perspectiva de que o sentido de justiça pode ser compreendido de forma ampla, além do acesso ao Judiciário e da utilização de mecanismos judiciais (Judicialização) para a

reparação em âmbito concreto, via justiça, de violações dos direitos fundamentais (justiciabilidade).

Em que pesem as discussões sobre os termos supramencionados, é necessário assinalar que, no âmbito do marco legal nacional, há diversos instrumentos jurídicos que podem contribuir, diretamente, para a superação do desafio. Vários deles já em aceitos na efetivação do direito humano à saúde e, em menor grau, à educação, de forma que não existe impedimento que promovam também o DHAA. Convém destacar que não é nova a jurisprudência que determina ao Poder Executivo garantir a efetividade do DHAA. Assim, antes mesmo da consagração do DHAA no Texto Constitucional, fartos são os exemplos das decisões proferidas pelos Tribunais obrigando o Poder Público a fornecer alimentações especiais e essenciais a pessoas com determinadas patologias. No cenário atual, no âmbito do direito à saúde, há um expressivo número de decisões, nas diversas regiões brasileiras, reconhecendo o direito, sua exigibilidade e a constitucionalidade da intervenção do Poder Judiciário para que o Poder Público possa suprir a omissão lesiva.

## **6 COMENTÁRIOS FINAIS: O SISTEMA DE PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM PROL DA UNIVERSALIZAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

O reconhecimento de um direito no Texto Constitucional permite o estabelecimento de uma associação entre a fundamentalidade formal e material, eis que a previsão de direito na Constituição escrita é um mecanismo de se conferir a uma necessidade humana, a exemplo do direito à alimentação adequada, o aspecto de elemento indissociável à vida digno por critérios formais, como ponto culminante do ordenamento jurídico, sem esquecer que sobredita necessidade pode se apresentar materialmente indispensável para a dignidade humana. Além disso, os direitos fundamentais encontram liame a um conjunto de capacidades, sem os quais não é possível ter uma vida digna, a exemplo da liberdade de pensamento, educação, moradia, saúde, ambiente ecologicamente equilibrado, direito à cidade, saneamento básico, transporte e alimentação adequada.

Entretanto, cada direito fundamental encontra concretização de maneira diversa, a depender da sociedade e do período. Basta refletir acerca do sistema instituído pela Lei nº 11.346/2006, no que toca à promoção e ampliação do direito à alimentação adequada, que não precisa ser idêntico a um sistema estabelecido para assegurar a liberdade de voto para todos ou, ainda, adoção de políticas de mobilidade urbana para assegurar o direito à cidade. Assim, cada direito pode ter uma moldura diferente do outro ou, ainda, cada direito reclama

mecanismos peculiares para sua concretização, distinguindo-se dos demais. Todos os direitos fundamentais são indispensáveis para que os indivíduos possam viver com dignidade, sendo que, na verdade, a alteração repousa no contorno jurídico-político de cada direito, bem como a prevalência que cada um deve ter em determinado contexto. Inexiste conflito ou incompatibilidade, mas sim prevalência em específicas situações de um direito ou grupo de direitos em relação a outro direito ou grupos de direitos.

A Constituição Federal, de maneira expressa, afixa por objetivos fundamentais, em seu artigo 3º, incisos I ao IV, a saber: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, encontrando, em decorrência disso, compatibilidade com a igualdade liberal. Neste aspecto, Sen busca a redução de injustiças nas sociedades existentes. Logo, a Constituição apresenta um panorama geral e, a partir da perspectiva de Amartya Sen, determina o reconhecimento e estabelecimento de um sistema de proteção dos direitos fundamentais, com espeque em seus dispositivos, dentre os quais é possível destacar a aplicabilidade imediata das normas que disponham sobre direitos fundamentais e ao reconhecer tais normas como cláusulas pétreas, respectivamente no §1º do artigo 5º e §4º do artigo 60.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 895-903, nov.-dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v22n6/v22n6a11.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2017, p. 896.

BRASIL. **Decreto nº 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>>. Acesso em 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de Fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos**. Brasília: MDA, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à

alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 2 ed. Brasília: SAS/DAB, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: SDH, 2011.

BURITY, Valéria *et all*. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamentos dos direitos humanos. *In*: DINIZ, José Janguê Bezerra (coord.). **Direito Constitucional**. Brasília: Editora Consulex, 1998.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A Pobreza como um fenômeno multidimensional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 1, n. 2, p. 01-12, jul.-dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2017.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. ARAÚJO, Gustavo Castro Alves (trad.). Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GROVE, Chris. Los derechos humanos y la lucha para erradicar la pobreza. *In* **El derecho a no ser pobre la pobreza como violación de los derechos humano**. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006

HIRAI, Wanda Griep. **Segurança Alimentar**: Em tempos de (in) sustentabilidades produzidas. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

MALUF, Renato Sérgio. Economia de Rede. O Papel da Distribuição e a Problemática da Segurança Alimentar. *In*: \_\_\_\_\_; WILKINSON, John (org.). **Reestruturação do Sistema Agroalimentar**. Rio de Janeiro: REDCAPA, 1999, p. 61.

MEDEIROS, Robson A. de; SILVA, Eduardo P.; ARAÚJO, Jailton M. de. **A (in) segurança alimentar e nutricional no Brasil e o desenvolvimento humano**. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primaface/article/viewFile/4351/3283>>. Acesso em 25 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (1996)**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **El derecho a la alimentación adecuada**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>>. Acesso 25 jan. 2017.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de; OLIVEIRA, Maria Cristina César de; NASCIMENTO, Durbens Martins do. A justiça como equidades de Rawls e a igualdade de Amartya Sen: uma releitura na construção de um sistema de proteção dos direitos fundamentais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, ago. 2016, p. 47-81. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/25834/19689>>.

Acesso em 25 jan. 2017.

PODESTÁ, Olívia Perim Galvão de. **Programa Bolsa de Família e a Segurança Alimentar e Nutricional: O Caso do Município de Anchieta-ES**. 139f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local) – EMESCAN, Vitória, 2011.

POZZOLI, Lafayette. Cultura dos direitos humanos. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal. a. 40, n. 159, jul.-set. 2003.

RENON, Maria Cristina. **O princípio da dignidade da pessoa humana e sua relação com a convivência familiar e o direito ao afeto**. 232f. Dissertação (Mestre em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br>>. Acesso em 25 jan. 2017.

RIBEIRO, Ney Rodrigo Lima. **Direito fundamental social à alimentação adequada: análise com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. MOTTA, Laura Teixeira (trad.). São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. MENDES, Ricardo Doninelli (trad.). 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016)>. Acesso em 25 jan. 2017.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Promoção do direito humano à alimentação adequada (DHAA)**. Disponível em: <[http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/flavio\\_valente\\_dhaa\\_promocao\\_do\\_direito\\_humano\\_a\\_alimentacao\\_adequada.pdf](http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/flavio_valente_dhaa_promocao_do_direito_humano_a_alimentacao_adequada.pdf)>. Acesso em 25 jan. 2017.