

DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO
DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO

CATEGORIA: TESES

DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO

1- DIREITO À ALIMENTAÇÃO E O INÍCIO DE UMA PREOCUPAÇÃO GLOBAL

Na sociedade “moderna” e “evoluída”, na qual julgamos viver, surgem técnicas de conservação de alimentos que concedem a eles muito mais tempo de durabilidade, constituindo meio altamente prático para estocá-los e consumi-los com maior comodidade, bem como a produção em massa de diversos tipos alimentícios geralmente industrializados.

No entanto, tal dizer não reflete a realidade de todos os seres humanos do planeta, pois basta procurar em qualquer meio eletrônico jornalístico notícias sobre “fome” e facilmente são encontradas manchetes relatando situações sub-humanas ocorridas na Somália, Quênia, Etiópia e no Brasil, este último local em que conforme pesquisa realizada pelo IBGE (2010) 65,6 milhões de pessoas residentes em 17,7 milhões de domicílios apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição devido à falta de recursos.

A preocupação com a fome e a falta de alimentos virou pauta na agenda internacional com final da segunda guerra, quando os países destruídos passaram por grande escassez alimentar, fato descrito por JUDT (p. 100, 2000):

“No início de 1947, ficou claro que as decisões mais difíceis ainda não tinham sido tomadas, e que não podiam mais ser adiadas. Para começar, o problema fundamental da provisão de alimentos ainda não fora sanado. A escassez de víveres era caiu de 1.500 por dia, por adulto, em meados de 1946, para 1.050, no início de 1947. Os italianos que padeceram de fome dois anos seguidos em 1945 e 1946, apresentaram na primavera de 1947, níveis nutricionais médios

inferiores aos de todas as populações do Oeste Europeu. Em pesquisas de opinião realizadas na França ao longo de 1946, os itens 'alimentação', 'pão' e 'carne' superaram todos os demais enquanto principal preocupação do povo."

A preocupação com a fome no pós-guerra gerou movimentos de cooperação internacional para a reconstrução do "velho mundo" destruído e colocou na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 em seu artigo XXV que

"Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle". (Grifo-nosso).

Assim, neste cenário pós-segunda guerra que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (PIOVESAN, 2000).

Com a sociedade mundial buscando novos modelos de estruturação, tentando ao menos demonstrar a importância dos Direitos Humanos para garantia de uma vida digna e fundamento de qualquer estado "democrático de direito", mesmo que tudo isso signifique apenas mera positividade de direitos, possui o condão de ser o início de um processo de sensibilização social que deve ao menos tocar sentimentos de solidariedade, compreensão e respeito entre os povos na busca de um utópico sistema igualitário, não abstrato e geral, mas que respeite mínimas condições para a dignidade das pessoas desse mundo.

As ditas condições mínimas abarcam muitas questões e aqui seria possível até comentar o conceito de mínimo existencial que em linhas gerais "consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá

afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade” (BARCELLOS, 2001) como exemplos, seria interessante mencionar saúde, educação, trabalho, mas todos esses abarcam até mesmos discussões sobre o que seria uma saúde adequada? A do fornecimento de remédios das grandes indústrias farmacêuticas, a da aplicação da medicina chinesa, a dos métodos de cura indígenas, as das efetivas ações, planos e políticas estatais ou ainda da simples garantia de médicos e profissionais de saúde capazes de salvar uma vida. O que seria Educação de qualidade? Seria garantir uma universidade para “todos”, escola para “todos”, alfabetização para “todos”, ou compreensão e conhecimento da história do negro, do índio, do imigrante europeu. E o trabalho digno? Garantia de escolha de profissões, trabalhos em cooperativas, trabalhos individuais, trabalho intelectual, trabalho rural, quantas horas diárias devem ser trabalhadas, deve haver lazer no trabalho ou trabalho é lugar para “trabalhar”? Enfim, apenas estes três exemplos sempre são capazes de gerar diversas discussões, se é possível garanti-los de forma universal ou merecem uma avaliação de como cada sociedade/comunidade convive, há ainda problemas para entendê-los nas diversas culturas existentes no mundo e sua compreensão pode gerar embates filosóficos e teóricos árduos que muitas vezes não levam a nenhuma solução.

No entanto, se alimentar, é fator indiscutível, e “alimento é alimento”, todos temos capacidade de identificar um alimento apto a garantir o mínimo de sustento para uma pessoa, mesmo que existam inúmeros cardápios no planeta, é possível entender que o ser humano precisa do “seu” alimento, dentro de suas características peculiares, gostos e culturas, é fácil “observar” o que é a fome e saber o que fazer para saciá-la, difícil realmente, ao menos aparentemente, é

“praticar” ações para extinguir tal monstro que consome seres humanos em diversas partes do globo.

É possível dizer, sem maiores citações científicas, que o direito à alimentação é um “direito universal por excelência”, pois todos nós necessitamos tê-lo para o regular desenvolvimento de uma vida digna, cabendo a sociedade internacional colocar tal direito nas agendas mundiais e cada Estado criar meios efetivos para garanti-lo, pois não é suficiente ter o direito à alimentação, disposto como norma constitucional, é preciso concretizá-lo na sociedade.

É importante destacar que o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho, considerados como os primeiros precedentes históricos do processo de internacionalização dos Direitos Humanos, não deram importância à temática do direito à alimentação, apesar da fome sempre ter existido.

A preocupação com o direito à alimentação de maneira específica é um fenômeno recente no âmbito do direito internacional, essa circunstância é demonstrada pelo fato de que a primeira Cúpula Mundial que tratou de maneira específica a respeito desse assunto foi realizada apenas no ano de 1996 na cidade de Roma.

2 - A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O COMBATE À FOME

Com o desenvolvido até o momento, é possível compreender as citações dos doutrinadores e estudiosos utilizadas no início deste trabalho, pois o Brasil e o mundo precisam de meios para solucionar ou no mínimo amenizar tais situações de miséria e fome, buscando garantir a todos um real direito à alimentação e não meras palavras dispostas na Carta Constitucional.

Talvez, existam várias formas e práticas para tentar solucionar tal problemática, como cooperação social, campanhas solidárias, mas, o Estado deve estar presente e desenvolver políticas públicas como meio de tentar solucionar os problemas ligados aos direitos sociais, para utilizar a definição trazida no artigo 6º da Constituição Federal, onde está incluso o direito à alimentação.

As políticas públicas são instrumentos capazes de concretizar os direitos sociais perante toda sociedade, assim, utilizando conceitos genéricos, “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, p. 241, 2002) ou “A expressão políticas públicas designa todas as atuações do estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (GRAU, p. 21, 2008).

As políticas públicas podem ser econômicas ou sociais, devendo ambas contemplar os preceitos constitucionais, pois terão influencia direta na sociedade “com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos” (APPIO, p. 136, 2006).

Como dito no tópico anterior, as políticas públicas são instrumentos capazes de concretizar os direitos sociais, mas sua abrangência social atinge outros preceitos do texto maior.

Quando é desenvolvida uma política pública a sociedade cria um sentimento de esperança na melhoria de sua condição de vida, fato que resulta a garantia dos direitos sociais tidos como mínimo existencial, os quais devidamente efetivados para todos os cidadãos englobam a concretização dos “programas”

existentes na Constituição Federal de 1988, como os objetivos dispostos no artigo 3º da Constituição Federal e o princípio norteador de todo o sistema jurídico, a dignidade da pessoa humana.

Ora, tendo uma população com seus direitos sociais concretizados, como educação, saúde, trabalho, moradia, segurança e o “recente” direito à alimentação, novo em um contexto positivista formalista, mas que sempre foi ou deveria ter sido considerado um Direito Humano Fundamental, automaticamente outros direitos tidos como fundamentais, estarão plenamente efetivados socialmente.

Quem possui os direitos de segunda dimensão regularmente garantidos, alcança materialmente o direito à igualdade, consegue exercer sua liberdade coerentemente, e consegue garantir seu direito de propriedade, viabilizando um verdadeiro “bem-estar” social.

Com a concretização desses direitos, individuais e sociais, se observa que as políticas públicas possuem força de atingir os objetivos dispostos no artigo 3º, da Constituição Federal, pois uma população com o mínimo de direitos efetivamente garantidos tem a capacidade de ser livre justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e, por fim, promover o bem de todos, sem qualquer forma de preconceitos ou discriminação.

Ademais, alcançar toda esta estrutura idealizada no texto constitucional, nos reputa ao alcance da dignidade da pessoa humana, a qual se apresenta no artigo 1º, da Constituição Federal, e constitui a máxima de direito de qualquer indivíduo, não possuindo um conceito determinado, mas facilmente entendido por todos.

Portanto, é esta a dimensão que a utilização das políticas públicas deve ter, buscando a concretização máxima dos preceitos constitucionais, concedendo uma vida mais digna a todas as pessoas.

Pode parecer utópica a concretização máxima de todo modelo constitucional demonstrado, mas, ao menos, deve ser esse o pensamento da atividade governamental ao elaborar uma política pública, pois se observa cada vez mais o desprezo dos governantes com a sua população.

No entanto, para qualquer ser humano poder usufruir seus direitos ele deve estar bem alimentado, pois de “barriga vazia” não é possível ter um bom aproveitamento escolar (atingindo o direito à educação), não há condições de um desenvolvimento adequado pela falta de nutrientes tidos como essenciais pelas ciências nutricionais (atingindo o direito a saúde), assim, a pessoa que não possui condições básicas de alimentação, não tem esse direito garantido, dificilmente conseguirá ter garantido outros direitos.

Portanto, observa-se que o direito à alimentação constitui uma “pedra fundamental” para a garantia de outros direitos e o alcance da imprecisa e sonhada dignidade da pessoa humana, devendo o Estado desenvolver políticas públicas ligadas com a área alimentar, sobretudo relacionadas com a erradicação da fome, buscando criar planos capazes de garantir o sustento básico para todos que passam dias e dias sem ter um alimento de qualidade ou sem nenhum alimento.

3- POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO ALIMENTAÇÃO E O ESTADO BRASILEIRO

É fato que milhões de brasileiro convivem com a crise da fome. Isso pode ser facilmente compreendido pela já citada estatística de que grande parte dos brasileiros passam fome ou vivem em insegurança alimentar e as políticas públicas

constituem um meio importante e, talvez, a principal ação estatal prática para garantir o direito à alimentação para todos, principalmente os miseráveis e mais necessitados que se encontram na “marginalização alimentar” e precisam de alimentos.

Talvez a primeira preocupação com a questão alimentar, no que tange seu reconhecimento positivo, foi prevista no artigo 200 da Constituição Federal de 1988, ao dispor que “ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei, fiscalizar e inspecionar **alimentos**, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano”. (Grifo-nosso).

No entanto, tal preocupação não induz a necessidade de criação de políticas públicas para questões alimentares extremas, relacionadas com a miséria e fome, restringindo-se a fiscalização da qualidade dos alimentos já disponíveis a um nível geral e abstrato da população, o que é importante, mas não compreende a obrigação de sanar a problemática apresentada.

O primeiro grande avanço talvez seja a proposta do então presidente da república de 1993, Itamar Franco, colocando o combate a fome como “prioridade do governo”, através da criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com a característica de mapear a fome no país e elaborar um Plano de Combate à Fome e à Miséria.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a necessidade e intensificar as políticas públicas para enfrentar a situação da fome e da miséria, foi criado o Programa Comunidade Solidária, que teve como função principal melhorar programas federais para as regiões mais vulneráveis do país, o

que eclodiu na adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da ONU, para ser utilizado como critério auxiliar na criação de políticas ligadas a promoção e melhoria da renda de família pobres, como o “Bolsa Escola” e o “Bolsa Alimentação”, que empreenderam importante avanços.

No Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo como objetivo a promoção da inclusão alimentar e social, a segurança alimentar, e a possibilidade de uma renda mínima para as famílias que vivem em situação de pobreza, reestruturando as políticas sociais de combate à miséria.

O ano de 2006, também foi marcado pela Lei n.º 11.346, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, positivando o direito à alimentação como fundamental em seu artigo 2º: “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”.

Toda essa transformação política e legislativa foi a base para colocar o direito à alimentação com *status* constitucional através da Emenda Constitucional 64/2010, pela recente incorporação de tal direito ao rol de direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição Federal.

E neste cenário, o presidente Lula, em meados de 2010 criou uma nova “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, a fim de fortalecer as estratégias de combate à fome e articular e integrar programas de diversos setores,

garantindo o acesso aos alimentos e à água, em consonância com aspectos regionais, étnicos e culturais.

No âmbito Executivo, vimos que no discurso de posse da presidente Dilma Rousseff, foi assumido o compromisso público no sentido de implementar políticas hábeis a pôr fim à fome e à miséria no país.

Uma demonstração do reconhecimento da importância das políticas públicas realizadas pelos últimos governos brasileiros para a efetiva implementação do direito à alimentação foi a recente eleição de José Graziano da Silva, ex-ministro extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para o cargo de Diretor Geral da FAO que é o órgão das Organizações das Nações Unidas que cuida especificamente da agricultura e da alimentação.

A recém presidenta eleita Dilma Rousseff lançou no último dia 2 de junho de 2011, o “Plano Brasil Sem Miséria” que tem como objetivo retirar da linha de extrema pobreza cerca de 16 milhões de brasileiros cuja renda per capita da família não ultrapassa R\$ 70,00 (BRASIL MISÉRIA, 2011).

O plano tem como eixos principais a transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

É fato que poderíamos estar muito mais avançados e ter realmente políticas de eficácia indiscutível, capazes de sanar o problema da “fome brasileira”. No entanto, é justo reconhecer a importância das medidas governamentais tomadas até o momento, ao menos para tentar sanar situações extremas e urgentes de miséria e falta de alimento.

Talvez utilizando-nos de ferramentas semelhantes, com ampla participação popular e mobilização da comunidade acadêmica, possamos sedimentar um novo mínimo existencial, maximizar os princípios constitucionais da solidariedade e dignidade da pessoa humana e efetivar o acesso à alimentação adequada como um direito fundamental, estabelecendo um diálogo em todas as instâncias sociais. O futuro da sociedade dependerá disso.

4 – A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Embora não caiba à Defensoria Pública o papel de elaboração de políticas públicas, pelo menos na área do direito à alimentação, insta salientar que este relevante poder estatal pode ter um efetivo papel para garantir a sua concretização.

Com efeito, um primeiro aspecto a ser destacado concerne no papel da Defensoria Pública de promover a difusão e a conscientização das pessoas menos favorecidas a respeito do direito à alimentação e suas dimensões, quais sejam, o direito de todas as pessoas de estarem livre da fome e da má nutrição e de terem uma alimentação adequada, objetivando que elas procurem dar exigibilidade a esses direitos.

Também a Defensoria Pública tem um papel de fiscalizar se o Estado está priorizando no alocamento de recursos ou mesmo na elaboração de políticas públicas o direito à alimentação que, como já anteriormente ressaltado, constitui-se em condição *sine qua non* para que outros direitos tão fundamentais como ele, quais sejam, saúde, educação, etc. também sejam efetivados, tendo a prerrogativa de

tentar soluções extrajudiciais com os entes governamentais do Poder Executivo ou acionar o Poder Judiciário caso essa tentativa de solução reste infrutífera.

Ademais, a Defensoria Pública pode ser de vital importância no tocante a zelar para que o Estado efetivamente cumpra o que ele mesmo se propôs a fazer como política pública, “promessas” que tem roupagem jurídica, como, por exemplo, o Plano Brasil Sem Miséria que é regulamentado pelo Decreto Presidencial 7.492 de 02 de junho de 2011.

A Defensoria Pública ainda deve atuar para que a concretização de outros mecanismos imprescindíveis para efetivação do direito à alimentação, que não se confundem apenas com as políticas públicas voltadas a essa finalidade, destacando-se, por exemplo, o direito dos mais desfavorecidos terem acesso à terra para que possam plantar e não só, mas que após a sua fixação em determinado pedaço de chão, sejam oferecidas condições mínimas para que essas pessoas possam se manter naquele local, por meio de escolas, hospitais, incentivo à agricultura familiar, etc.

Por derradeiro, a título ilustrativo vale lembrar uma atuação interessante da Defensoria Pública, na defesa do direito à alimentação das pessoas privadas de liberdade, que consistiu na ação civil pública ajuizada pelo defensor público Rafael de Souza Miranda atuante na Regional de Mogi das Cruzes, no estado de São Paulo, para pleitear que o Estado de São Paulo fosse obrigado a fornecer alimentação a todos os prisioneiros que se encontrarem no fórum de Suzano aguardando a realização de audiência, em que inclusive foi concedida decisão liminar favorável.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é o objetivo do trabalho apresentar soluções, mas aguçar a reflexão para o problema da fome.

Pontuar questões conclusivas não seria um método satisfatório para o presente trabalho, pois cada tópico, embora tenha a característica de continuidade e ligação com os demais, também se apresentam com conclusões próprias que podem ser compreendidas durante a leitura.

Apenas para pontuar e repetir algumas, é possível compreender que as políticas públicas são instrumentos essenciais para a concretização do direito à alimentação que apesar de ser um direito reconhecido “tardamente” no âmbito constitucional pátrio, é um direito fundamental por excelência.

A eficiência dessas políticas públicas tem como uma das suas receitas de sucesso a efetiva participação popular nas suas formulações e a fiscalização do Poder Judiciário no sentido de averiguar se o Estado realmente vem colocando em prática o que está normatizado.

É também importante salientar que o direito à alimentação possui obviamente uma característica de prestação social, o que envolve as já mencionadas políticas públicas, mas também possui característica de direito subjetivo capaz de ser prestado individualmente pelo Estado, sendo que a Defensoria Pública pode ser um importante instrumento para a sua efetivação.

8-BIBLIOGRAFIA

- APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 1ª edição, 2ª tiragem, Curitiba: Juruá, 2006.
- BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2001.
- BRASIL SEM MISÉRIA. <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>. 2011. Acesso em: 08/08/2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 7ª Ed., 2008.
- IBGE. **PNAD - Segurança Alimentar. Disponível em:** http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1763. **Acesso em: 01/08/2011.**
- PIOVESAN, Flávia. . Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. Cadernos de Pesquisa, São Paulo - SP, v. 35, n. 124, p. 43-56, 2005.
- Alimentação Adequada no Brasil. In: Piovesan, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Org.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.