

Pouco mudou após a inclusão do direito à alimentação na Constituição

23/03/2011

Os alimentos sempre foram uma das forças motrizes do desenvolvimento das civilizações. Necessidade primária dos homens, desde antes do controle das técnicas agrícolas, os homens sempre se preocuparam em como armazenar alimentos para garantia de sua sobrevivência. Sabedores da necessidade de conservação dos alimentos, os homens passaram a dominar o fogo e, assim, aprenderam a cozer seus alimentos. Descobriram o emprego do sal para preservá-los por mais tempo durante o período de estiagem. Passaram a utilizá-los como moeda, criando aí, a origem das trocas comerciais. Mais tarde, durante o final do século XVIII, usaram baixas temperaturas em escala para aumentar seu prazo de consumo.

De lá para cá, aos alimentos foram aplicadas as modernas técnicas de industrialização para sua conservação, desde a criação de enlatados hermeticamente fechados, passando pelo emprego da esterilização, pasteurização e até mesmo a desidratação e liofilização. Na mesma proporção, cada vez mais o homem foi desenvolvendo a ciência agrícola, aumentando qualitativamente e quantitativamente a produção alimentar, tudo para atender à demanda da explosão demográfica mundial que se assistia.

Foi, entretanto, com o final da segunda Guerra Mundial, dada a escassez de alimentos que assolou boa parte dos países no século XX, com a concomitante necessidade de reconstrução do pós-guerra, que houve mudança dos hábitos alimentícios e culturais e, assim, consolidou-se o consumo de alimento industrializado. Criou-se, sobretudo pela influência do consumo norte-americano, a mudança definitiva dos hábitos alimentares da população.

Atenta a essa nova realidade, para a proteção do mínimo existencial à dignidade humana, a Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou, 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”*. Nota-se, que até então muito pouco se falava em termos de qualidade dos alimentos disponíveis pela indústria que estava se firmando.

Com o fortalecimento da economia e da sociedade de consumo, as mudanças dos hábitos alimentares não pararam por aí. Para além das necessidades humanas de sobrevivência, tem-se assistido que a indústria de alimentos tem imposto novos modelos de consumo que, aliadas ao emprego de técnicas de propaganda e publicidades, se formou um singular mercado consumidor apto a absorver a produção de alimentos e a circulação de riquezas.

A partir dos anos 80, assistiu-se a criação dos alimentos enriquecidos com vitaminas e sais minerais. Após, com o desenvolvimento da ciência da nutrição e engenharia de alimentos, passou-se a noticiar a necessidade de consumo de alimentos mais saudáveis e condizentes à

condição de saúde de seus destinatários. Prometendo melhor qualidade de vida, criaram, assim, alimentos *diet* e *light*. Dado o mercado que movimenta, a correta alimentação passou a ser foco da mídia, que passou a divulgar que para uma vida longa e saudável os hábitos alimentares e atividades físicas são fundamentais.

Atualmente, os alimentos ganharam mais uma identidade, sendo sinônimo de sofisticação e requinte, havendo quem pague milhares de dólares para consumir uma pequena porção de alimento em um evento social qualquer. Em suma, hoje, para parte da população, os alimentos tornaram-se mais uma forma de demonstração do *status* social em um mundo capitalista.

Mas essa não é a realidade da esmagadora maioria da população mundial e, sobretudo, brasileira. Milhares de brasileiros ainda padecem de fome, sendo as políticas sociais dos governos uma importante ferramenta de garantir acesso à alimentação para a população de baixa renda. Só para se ter uma ideia, o governo divulgou ter atendido ao final do ano de 2010 pelo programa bolsa família perto de 50 milhões de brasileiros (Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Inicialmente, a Constituição da República de 1988 não trouxe nenhuma previsão expressa tratando os alimentos como um direito fundamental. Apenas impôs, em seu artigo 200, 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*”.

Em 1993, o Presidente Itamar Franco declarou o combate à fome como prioridade absoluta de governo, propondo a criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que teve a função de mapear a fome no país e elaborar um Plano de Combate à Fome e à Miséria.

Mais tarde, em 2004, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva instalou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza, reestruturando as políticas sociais de combate à miséria. Ministério este, mantido na atual gestão.

Houve em 04 de fevereiro de 2010 um novo avanço em introduzir na Constituição por meio da Emenda Constitucional 64/2010 os alimentos como um direito social, estabelecendo mais uma garantia para a preservação da dignidade da pessoa humana.

Referida emenda constitucional foi resultado de uma campanha nacional promovida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) para a inclusão da alimentação na Constituição e teve a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas e cidadãos de todo o país.

Vários foram os argumentos da entidade para a sua inclusão, sendo as razões mais relevantes: a) a concepção do direito à alimentação como um direito fundamental formalmente constitucional; b) a reafirmação do compromisso do povo brasileiro com inúmeros tratados internacionais que dispõem sobre o direito fundamental ao acesso à alimentação adequada; c) o

reforço para os argumentos políticos (nas três esferas de governo) e jurídicos com o objetivo de implementar políticas públicas, voltadas ao direito fundamental à alimentação adequada; d) a possibilidade de que o aviltamento à alimentação adequada deverá ser taxado por inconstitucional; e) a inserção de tal direito na Constituição possibilita mais uma importante garantia para o povo brasileiro frente à crise mundial de alimentos; f) sedimentar um novo efeito *cliquet*, ou seja, um marco que servirá como verdadeira cláusula de proibição do retrocesso nas políticas públicas.

O curioso é que em 15 de setembro de 2006, muito antes da promulgação de referida emenda constitucional, nossos parlamentares decretaram a Lei 11.346 que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, em seu artigo 2º já dispunha ser o direito à alimentação adequado a um direito fundamental: *“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”*. Aqui se faz uma observação: segundo doutrina de Jorge Miranda, seria possível encontrar direitos fundamentais fora do catálogo constitucional, em legislações infraconstitucionais, não sendo necessária, portanto, a elaboração da emenda constitucional.

Não obstante, pouco mais de um ano da entrada em vigor da Emenda Constitucional 64/2010, que introduziu o direito à alimentação adequada como um direito fundamental catalogado no texto constitucional o que mudou? Qual a efetividade dessa norma de direito fundamental de índole social?

Creio que ainda teremos de dar tempo ao tempo para responder à questão, mas já é possível se notar certa postura na efetivação do dispositivo.

Houve a implementação pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 25 de agosto de 2010, da nova [“Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”](#), que possui o papel 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.

Já no Poder Judiciário, tem-se visto que o novel direito fundamental à alimentação adequada pode ser instrumentalizado tanto para a promoção de direitos difusos, como no caso de efetivação de direitos individuais, respectivamente:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. FORNECIMENTO DE ALIMENTOS. DEVER DO ENTE PÚBLICO E DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DIREITO À VIDA E O DIREITO À SAÚDE. GARANTIAS FUNDAMENTAIS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA (ART. 196 DA CF/88). 1. O ECA estabelece tratamento preferencial a crianças e adolescentes, mostrando-se necessário o pronto fornecimento do medicamento/alimento de que necessita a

criança. AGRAVO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70038359634, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roberto Carvalho Fraga, Julgado em 23/12/2010)

MEDICAMENTO. ALIMENTAÇÃO ESPECIAL. BLOQUEIO DE VALORES. Caso concreto. Fornecimento de alimentação especial NEOCATE em face ao diagnóstico de SÍNDROME DO INTESTINO CURTO, conforme laudo médico. Aplicação da verba da saúde. A auditoria feita pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS – apurou aplicação de verba com beneficiamento do Estado com a aplicação dos recursos no mercado financeiro nacional, multiplicando os mesmos em até mais de 1000%. Também no mercado financeiro internacional houve aplicação. O documento aponta o investimento de R\$ 6,775 milhões. Do ponto de vista de justiça é difícil compreender o critério utilizado pelo Estado do Rio Grande do Sul na distribuição da verba destinada à saúde (por exemplo, aplicação no exterior). Bloqueio de valores. Orientação jurisprudencial maciçamente prevalente autorizando o bloqueio para o fim de garantir que o Estado cumpra direito fundamental. Precedentes jurisprudenciais. NEGADO SEGUIMENTO. EM MONOCRÁTICA. (Agravado de Instrumento Nº 70037771698, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 29/07/2010)

Mas ainda há um longo caminho pela frente. Chama-se atenção para o fato de que muito pouco tem sido feito em termos de “educação alimentar” junto à sociedade civil em geral. A implementação de uma “Política de Educação Alimentar” poderá trazer uma enorme economia com gastos na saúde pública. Ademais, seria importante aperfeiçoar a distribuição alimentar para baratear os custos dos alimentos internamente, aumentando a competitividade do Brasil no cenário mundial, além de preservar nossas riquezas naturais e florestas.

Um exemplo para ilustrar essas questões.

Recentemente foi noticiada pelos meios de comunicação a péssima opção dos brasileiros em mudar seus hábitos alimentares. Ao que parece, a famosa combinação tupiniquim arroz e feijão, considerada pelos nutricionistas como a “dupla alimentar perfeita”, tem deixado o cardápio dos brasileiros.

Segundo pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando como padrão os anos de 2002/2003 e comparando-os aos anos de 2008/2009, o brasileiro reduziu a quantidade média de ingestão de arroz em 41%, de 24,6 quilos por ano para 14,6 quilos. A média de feijão passou de 12,4 quilos por ano para 9,1 quilos (redução de 27%). Entretanto, em sentido oposto, o consumo de refrigerantes à base de cola aumentou em 40%, passando de 9,1 quilos por ano para 12,7 quilos. Outro importante dado da pesquisa é que o consumo interno de cerveja pulou 22%, aumentando de 4,6 quilos para 5,6 quilos por ano por pessoa em média. (Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares [POF] – IBGE).

Os motivos que levaram os brasileiros a essa troca vão desde a agitada vida moderna que impõe rapidez nas refeições em detrimento, muitas vezes, de sua qualidade, passando pela maciça propaganda das redes de *fast foods* para aquisição de seus produtos, até a falta de informação e educação da sociedade para questão alimentar ou, mesmo, a ausência de uma cultura familiar para o incentivo de consumo qualitativo de alimentos no período da chamada primeira infância.

Chama atenção o fato de que a perda da qualidade alimentar ocorre justamente no país que desde o Estado Novo se aclama ser o “celeiro de mundo”, dada sua vocação e variedade agrícola, com produtos alimentícios considerados relativamente baratos em comparação com outros países. Agrava-se ainda essa mudança de hábito alimentar o fato de que nesse momento se assiste o Brasil como um “milagre econômico” onde a população mais carente finalmente passa a ter acesso ao mercado de consumo. E, pelo visto tem feito mal suas escolhas alimentares.

Os estudos do IBGE são alarmantes, pois demonstram que o mercado encontra-se aquecido para a aquisição de alimentos ricos em gorduras, açúcar, aditivos alimentares e pobres em nutrientes necessários ao bom funcionamento do organismo o que, indubitavelmente, irá trazer sérios impactos nos gastos do Sistema Único de Saúde.

Outra importante questão a se mencionar é no que concerne às políticas públicas e privadas de recolhimento, estocagem, transporte e distribuição de alimentos. Segundo informações da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais a perda de alimentos ocasionados desde a produção até chegar ao consumo final chega a acarretar uma perda de cerca de R\$ 1 bilhão de reais mensais, algo em torno de 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo essa mesma associação, as toneladas perdidas, além de estarem diretamente ligadas ao valor agregado dos alimentos em si, seriam suficientes para alimentar mensalmente 35 milhões de pessoas.

Enquanto assistimos à cultura do desperdício, cada vez mais vemos pessoas morrendo de fome ou tendo comprometido seu futuro por ausência de alimentos adequados nos primeiros anos de vida. O preço dos alimentos em disparada. Observamos o avanço agropecuário sobre áreas verdes, devastando nossas florestas, fauna e recursos hídricos, na ânsia de se produzir mais.

Porém, a questão de fundo não se trata de aumentar os campos de produção, e sim, melhorar qualitativamente e quantitativamente a produção alimentícia por hectares junto com políticas eficientes de logística de estocagem e distribuição de alimentos.

Penso que algo mais poderia ser feito. É necessário um grande debate social em torno dessas questões, sobretudo nos meios acadêmicos para que a sociedade civil se previna desses males, sobretudo diante das projeções para o futuro, onde há expectativas de que haverá colapso mundial em torno das questões alimentares.

Em abril do ano passado, a *Yale Law School* promoveu um amplo debate junto à comunidade jurídica por meio da conferência “*Developing Food Policy: U.S. & International Perspectives*” para investigar as repercussões nacionais e internacionais do desenvolvimento de uma política de alimentação.

A conferência reuniu líderes políticos, acadêmicos, ativistas, estudantes e agricultores para discutir estratégias para alcançar sistemas alimentares com o objetivo principal de discutir o *Desenvolvimento de Políticas Alimentares*, para buscar uma padronização na produção de alimentos visando o direito universal à alimentação, a saúde, o meio ambiente e o bem-estar das comunidades. O debate foi intenso, envolvendo desde necessidade de ampla reforma na legislação e Constituição norte-americana, passando pela racionalização dos custos



agropecuários e políticas protecionistas, até mesmo refletindo a experiência das atividades de nações como Índia, Etiópia e Brasil, além de proporcionar o debate para se criar normas e instrumentos internacionais de acesso à alimentação para todos.

Já na Universidade de *Harvard* foi criado um projeto “*The food literacy Project*”, um projeto de alfabetização alimentar que se concentra, basicamente, em quatro áreas de integração social com os alimentos: a) agricultura; b) nutrição; c) preparo de alimentos; d) esclarecimento da sociedade. O foco principal de referido projeto é promover o conhecimento permanente, de forma a permitir aos consumidores fazer escolhas alimentares conscientes e informadas.

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. O futuro da sociedade dependerá disso.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2011-mar-23/mudou-inclusao-direito-alimentacao-constituicao/>