

O MÍNIMO CONSTITUCIONAL APLICADO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

THE CONSTITUTIONAL MINIMUM APPLIED TO THE RIGHT TO FOOD: THE ROLE OF THE STATE IN GUARANTEEING FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS

EL MÍNIMO CONSTITUCIONAL APLICADO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SOCIALES

Natália Caldas Reis da Paixão¹

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar o direito à alimentação a partir do conceito de mínimo constitucional, avaliando como essa abordagem pode fortalecer sua exigibilidade jurídica e os deveres positivos do Estado. Parte da constatação de que, embora constitucionalizado desde 2010, esse direito ainda enfrenta ciclos de construção e desmonte conforme a orientação política dos governos. A principal conclusão é que a aplicação do mínimo constitucional ao direito à alimentação, nos moldes dos direitos à saúde e à educação, pode contribuir para sua efetivação contínua, garantindo controle judicial e orçamentário e rompendo com a dependência de políticas públicas instáveis.

Palavras-chave: soberania alimentar; direito social; mínimo constitucional;

Abstract

The article aims to analyze the right to food from the perspective of the constitutional minimum, assessing how this approach can strengthen its legal enforceability and the State's positive obligations. It starts from the recognition that, although constitutionally enshrined since 2010, this right still undergoes cycles of construction and dismantling according to the political orientation of governments. The main conclusion is that applying the constitutional minimum to the right to food, in line with the rights to health and education, may contribute to its continuous implementation by ensuring judicial and budgetary control and breaking its dependence on unstable public policies.

Keywords: food sovereignty; social right; constitutional minimum.

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar el derecho a la alimentación desde el concepto de mínimo constitucional, evaluando cómo este enfoque puede fortalecer su exigibilidad jurídica y los deberes positivos del Estado. Parte de la constatación de que, aunque constitucionalizado desde 2010, este derecho aún atraviesa ciclos de construcción y desmantelamiento según la orientación política de los gobiernos. La principal conclusión es que la aplicación del mínimo constitucional al derecho a la alimentación, en los mismos términos que los derechos a la salud y a la educación, puede contribuir a su efectividad continua, garantizando el control judicial y presupuestario y rompiendo la dependencia de políticas públicas inestables.

Palabras clave: soberanía alimentaria; derecho social; mínimo constitucional.

¹ Mestre em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil. E-mail: naty.c.reis@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7195-2365>.

1 Introdução

Expressamente positivada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e emendada ao texto constitucional pela EC nº 64/2010, o direito à alimentação se caracteriza, conforme a Lei 11.346/2006, como a garantia de que todas as pessoas tenham acesso contínuo e garantido a alimentos de boa qualidade e em quantidade adequada, sem que prejudique outras necessidades básicas, e que isso deve acontecer com base em hábitos alimentares saudáveis, respeitando a diversidade cultural e promovendo práticas que sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental, cultural, econômico e social.

No entanto, o momento em que vive o debate sobre o direito à alimentação no Brasil, com o agravamento da insegurança alimentar grave no país, nunca foi tão propício para se repensar os rumos futuros do direito social. Segundo a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), agência especializada no combate à fome das Nações Unidas, com o advento da pandemia de covid-19, o Brasil voltou a entrar no Mapa da Fome em 2022, mesmo patamar ocupado antes de 2014 quando deixou essa conjuntura e se manteve até 2021. Mas, se por um lado a pandemia agravou um quadro já estabelecido, por outro evidenciou um direito social marcado por ciclos de construção e desmonte, conforme os interesses e orientações ideológicas dos governos de turno, não obstante esse ser um direito social garantido pelo Estado expressamente imposto desde a EC nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

Essa conjuntura demonstra uma fragilidade institucional nos mecanismos jurídicos que garantem a proteção efetiva do direito à alimentação, enquanto direito fundamental, e carece de um fortalecimento institucional efetivo, contínuo e desvinculado de qualquer governo de turno, que imponham obrigações positivas ao Estado. Sob tais circunstâncias, a presente pesquisa propõe um estudo sobre a possibilidade de admissibilidade de aplicação do mínimo constitucional ao direito à alimentação, tal qual já ocorre nos direitos à saúde e à educação, cuja garantia orçamentária e controle jurídico ocorre de forma efetiva.

2 O Direito à Alimentação na Ordem Constitucional Brasileira

Na ordem internacional do direito à alimentação, enquanto norma jurídica, três grandes marcos são de suma importância no reflexo para a construção do direito fundamental à alimentação internamente: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), e as Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação da FAO (2024).

2.1 Marcos internacionais do direito à alimentação

O primeiro marco (Declaração Universal dos Direitos Humanos) surge como a reconstrução do referencial ético, no plano internacional de direitos básicos estrangulados após as duas grandes guerras.

Na primeira grande guerra, segundo Pinheiro e Both (2017), muitos grupos de pessoas ficaram sem suas terras e sem pertencimento claro a um país. Esses grupos eram vistos como um problema para os governos, que queriam que todos dentro de um país fossem parecidos e se encaixassem na mesma ideia de "nação". Por isso, alguns pensavam que esses grupos deveriam ser forçados a se adaptar ou até eliminados. E, na segunda grande guerra, essa ideia foi reforçada com os regimes totalitários, como o nazismo por exemplo, e tiraram a nacionalidade, as terras e seus bens, criando os apátridas e reforçando o Estado como principal violador dos direitos humanos. A Declaração Universal de 1948 surge reafirmando a ideia de que “a proteção desses direitos não pode se reservar ao domínio do Estado, passando-se da jurisdição doméstica à jurisdição internacional” (Pinheiro; Both, 2017, p. 101).

Para Denny et al. (2025), o cenário de caos instaurado na Europa após a Primeira Guerra Mundial, marcado pela perda de territórios, pela devastação das terras agrícolas e pela impossibilidade de cultivo em diversas regiões, evidenciou que o controle da produção de alimentos se tornara um fator de poder entre as nações. Nesse contexto, países que detinham capacidade produtiva passaram a exercer influência sobre aqueles que não possuíam autossuficiência alimentar, condição que, em grande medida, persiste até os dias atuais para a maioria dos Estados. Essa realidade despertou preocupações quanto à segurança alimentar e impulsionou debates conceituais sobre o tema, os quais culminaram na criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de sua agência especializada para Agricultura e Alimentação (FAO), ambas instituídas em 1945, bem como na promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Tal Declaração articula os direitos civis e políticos, compreendidos como direitos de primeira geração ou dimensão, aos direitos sociais, econômicos e culturais, classificados como de segunda geração ou dimensão.

Para Pinheiro e Both (2017), a importância da DUDH para o direito à alimentação entre outros, trazido em seu artigo 25², se dá uma vez que esta tem caráter universalista e obrigatório

2 Artigo 25 - 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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 em circunstâncias fora de seu controle. Tradução - Unicef Brasil 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 17 de mai de 2025.

aos Estados-membros, além da característica de direito humano universal passível de proteção em um sistema normativo internacional.

O segundo marco é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), que, para Carvalho (2012), é fundamental para a consolidação do direito à alimentação como um direito humano universal, pois ultrapassa o âmbito interno dos Estados e se insere no plano internacional, garantindo que esse direito seja protegido por mecanismos globais, como o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC).

Carvalho (2012), afirma que a alimentação adequada está diretamente ligada à dignidade da pessoa humana e ao pleno exercício de outros direitos fundamentais. Além disso, destaca que o direito à alimentação é inseparável da justiça social, exigindo políticas econômicas, sociais e ambientais voltadas para a erradicação da pobreza. O PIDESC, portanto, obriga os Estados a adotarem medidas eficazes para garantir o acesso universal à alimentação. Ele também serve como instrumento de pressão e fiscalização internacional. Assim, reforça-se que o combate à fome é uma responsabilidade coletiva da humanidade. A alimentação digna passa a ser, assim, um compromisso ético e jurídico global.

Segundo a ONU (2024), as Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO em novembro de 2004, e o terceiro marco desta pesquisa, reúnem diversas bases legais e propõem ações concretas, pois se fundamentam em diversos tratados internacionais, como a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos e o PIDESC, mas também se apoiam em instrumentos como a Carta das Nações Unidas e convenções específicas que protegem mulheres, crianças e populações afetadas por conflitos. Na prática, as Diretrizes oferecem orientações de atuação aos governos para criar um ambiente que permita às pessoas se alimentarem com dignidade, inclusive por meio de redes de proteção para os mais vulneráveis, fortalecendo a obrigação dos Estados de promover a segurança alimentar, respeitar a dignidade humana e avançar progressivamente na realização do direito à alimentação para todos.

2.2 A trajetória histórico-normativa do direito à alimentação no Brasil

No contexto nacional, Barros e Tartaglia (2003), descrevem que as discussões sobre os problemas de alimentação enfrentados durante os conflitos das Guerras também se disseminaram no Brasil e, além de relacionar insegurança alimentar com questões sociais, econômicas e até de segurança nacional. Segundo os autores, surgiu o debate sobre alimentação, enquanto desenvolvimento científico, por um grupo de médicos que originalmente se destinava

à pesquisa biológica, clínica e experimental, "desenvolvendo um ramo da ciência que se convencionou chamar de fisiologia da nutrição" (Barros e Tartaglia, 2003, p. 118). O médico Josué de Castro foi o que mais se destacou, pois, além de participar ativamente na implementação das políticas públicas de Segurança Alimentar, nos anos seguintes desenvolveu estudos que repercutiram nas tomadas de decisões sobre o tema nos 30 anos seguintes como a sua obra "Geografia da Fome" de 1984 e que repercute ainda tão atual.

Para Barros e Tartaglia (2003), foi do trabalho desse grupo de pesquisa que surgiu o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que marca o início, na prática, do que seria o Estado enquanto responsável pelas políticas de alimentação no país e, embora entendida como a promoção de padrões adequados para a alimentação da população, ele reverbera em várias ações voltadas ao combate à fome no país, como: construção de vários restaurantes, distribuição de refeições transportadas para trabalhadores, fiscalização de restaurantes, oferecer cursos de formação na área de alimentação e o fomento à pesquisas na área de alimentação. Os autores detalham ainda que, desde sua criação em 1940 até 1967, data de sua extinção, várias outras instituições foram criadas de forma descentralizadas ou não, mas co-responsáveis pela política de alimentação no país.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se a ausência expressa do direito à alimentação em sua redação original. Segundo Pinheiro (2008), esse silêncio constitucional reforça a concepção da política de alimentação e nutrição como um projeto e/ou programa governamental, caracterizado por ações pontuais, fragmentadas e dispersas, limitadas pelos escassos recursos financeiros destinados à área e pela falta de transparência na sua gestão. Como exemplo dessa abordagem, destaca-se o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, instituído pelo Decreto nº 93.120, de 18 de agosto de 1986, que previa a distribuição de um litro de leite diário a crianças de até sete anos de idade, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos.

Takagi (2006) aponta que a coordenação do que ficou conhecido como a primeira tentativa de implantação de uma política de segurança alimentar no Brasil esteve sob responsabilidade do sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho. Paralelamente, o Tribunal de Contas da União (TCU) instaurou processos de investigação diante de denúncias de irregularidades e práticas de corrupção envolvendo programas de alimentação existentes à época.

Takagi (2006) argumenta que da mobilização do chamado Governo Paralelo, coordenado pelo sociólogo Betinho e Luiz Inácio Lula da Silva, amparados pela sociedade civil, o governo Itamar Franco deu início a política de combate à fome. Duas grandes contribuições surgiram: a primeira foi a elaboração do "Mapa da Fome", que fez o levantamento nacional

identificando os níveis de segurança alimentar no país, que constatou 32 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, em posse desses dados foi possível a formulação da Política de Segurança Alimentar com base no Plano de Combate à Fome e à Miséria, subsidiado também pela equipe de apoio técnico do Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA). Teve ainda, outra contribuição importante que foi o Decreto n.º 807 de 22 de abril de 1993 que instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que posteriormente realizou a Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Brasília, em julho de 1994.

Para Tapajós, Rodrigues e Coelho (2010), a partir de 2003 o Brasil experienciou uma expansão consistente da Política de Segurança Alimentar, como consequência dessa consistência, sob a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN no 11.3467, de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e ainda o conceito expandido de Segurança Alimentar, utilizado pelo Ministério da Saúde. Mas foi somente em 4 de fevereiro de 2010, sob a Emenda Constitucional no 64, alterando o artigo 6º da Constituição Federal, que se introduziu expressamente a alimentação como direito social, imputando ao Estado brasileiro "o dever de criar mecanismos para proteger e promover tal direito, institucionalizando assim a construção política e institucional desencadeada pela estratégia Fome Zero" (Tapajós; Rodrigues; Coelho, 2010, p. 51).

A partir de 2014, a Política de Segurança Alimentar no Brasil passou a enfrentar sérios desafios diante da desaceleração econômica. Segundo Corsi (2018), entre 2011 e 2014 o crescimento médio do PIB foi de apenas 2,1%, menos da metade da média do governo Lula, o que afetou diretamente o consumo da população, os investimentos estatais e os programas sociais. Em 2015, o país entrou oficialmente em recessão, intensificada por uma crise política que levou ao impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Seu sucessor, Michel Temer, adotou medidas de austeridade como a PEC do teto de gastos, reformas previdenciária e trabalhista, redução de investimentos sociais e retomada das privatizações, impactando negativamente políticas públicas essenciais como saúde, educação e segurança alimentar.

Segundo Anjos (2023), a situação se agravou com a gestão de Jair Bolsonaro em 2019, que promoveu o desmonte das estruturas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), extinguindo o CONSEA e a CAISAN instrumentos essenciais para a implementação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar, além de enfraquecer o Bolsa Família e não realizar a conferência nacional do setor. Para a Rede PENSSAN, no 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, a pandemia de Covid-19 agravou ainda mais o quadro, elevando o número de pessoas em situação de fome de 19,1 milhões para 33,1 milhões em 2022,

enquanto mais da metade da população passou a conviver com algum grau de insegurança alimentar (Brasil, 2022). Em 2023, com o retorno de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, houve a reinstalação do CONSEA e a realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com foco na erradicação da fome e na promoção do acesso universal e saudável à alimentação adequada.

A Política de Segurança Alimentar no Brasil tem se mostrado historicamente sazonal e fortemente dependente da orientação ideológica do governo em exercício, caracterizando-se por ciclos de construção e desmonte. Em períodos de governos de esquerda há um fortalecimento institucional do SISAN, ampliação de programas sociais e promoção de políticas públicas voltadas ao combate à fome. Por outro lado, em gestões de orientação liberal ou de direita, observa-se um retrocesso significativo, com cortes orçamentários, extinção de instâncias participativas como o CONSEA, e desarticulação das ações de segurança alimentar, resultando em aumento da insegurança alimentar e agravamento das desigualdades sociais.

3 O Mínimo Constitucional e a Dogmática dos Direitos Sociais

Bussi, Leão Junior e Moraes (2020), fazem um panorama a respeito da evolução dos direitos sociais no país efetivados por um processo de "enfrentamento gradual do homem", destacando que à medida em que a sociedade muda, também muda a interpretação da relação indivíduo/Estado e enfatizam a importância das lutas sociais e políticas na demarcação do pensamento crítico da sociedade e do Estado na proteção e na garantia dos direitos fundamentais.

Conforme Bussi, Leão Junior e Moraes (2020), o indivíduo, enquanto cidadão de direitos e pertencente a um Estado Democrático de Direito, atua ativamente no processo de evolução social com o objetivo de alcançar uma maior igualdade social e maior segurança jurídica. Para isso, esse indivíduo/cidadão se movimenta com o fim de provocar o Estado a equacionar as desigualdades e as forças necessárias, a garantir aos mais necessitados uma vida digna. O que nos leva a uma segunda questão: muitas são as necessidades humanas e escassos são os recursos do Estado, que ora estão empregados em agendas diferentes, ora aponta a reserva do possível "como argumento de aceitação para a inércia do poder público frente às mazelas sociais" (Bussi; Leão Junior; Moraes 2020, p. 26). Do outro lado então, apresenta-se o mínimo existencial com o objetivo de distinguir os direitos sociais mínimos à subsistência digna e o judiciário enquanto cumpridor "das expectativas sociais contemporâneas diante da estagnação do executivo e do legislativo" (Bussi; Leão Junior; Moraes, 2020, p. 27).

Torres (1989), sobre o mínimo existencial informa que o conceito não está expressamente definido ou detalhado na Constituição Federal, abrange qualquer direito, mesmo aqueles que não são fundamentais, tais como a saúde e a alimentação, por exemplo, mas se encontra implicitamente subentendido na ideia de liberdade, nos princípios da igualdade, do devido processo legal, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão, e enfatiza a necessidade deste conceito ter um conteúdo específico, além de que, por ter caráter qualitativo, não é mensurável e em sua natureza é inalienável.

De acordo com dados oficiais, a origem espacial do instituto é germânica, remontando ao ano de 1949, com a promulgação da Lei Fundamental da Alemanha. Embora esse diploma constitucional não contenha, de forma expressa, um catálogo típico de direitos sociais — à exceção das normas voltadas à proteção da maternidade e da infância, bem como daquelas que impõem ao Estado uma atuação ativa na compensação de desigualdades reais decorrentes de discriminações contra mulheres e pessoas com deficiência —, as discussões que antecederam e sucederam a sua entrada em vigor revelaram-se fundamentais para a construção do conceito. Conforme destacam Martins e Costa (2022), Sarlet e Figueiredo (2015), Toledo (2016) e Torres (1989), foi no âmbito da doutrina e da prática legislativa, administrativa e jurisprudencial que se consolidou a compreensão do que se entende como a garantia do mínimo indispensável para uma existência digna.

3.1 A construção teórica do mínimo existencial e sua fundamentação no Estado Social de Direito

Sarlet e Figueiredo (2015) destaca a importante contribuição do publicista Otto Bachof no segundo pós-guerra, mais especificamente início dos anos 1950, para a possibilidade de reconhecimento de um direito subjetivo à garantia de recursos mínimos para uma existência digna, que surge da compreensão ampliada do papel do Estado no contexto de um Estado Social de Direito, o que significa que os direitos fundamentais não se limitam à proteção contra interferências do Estado (dimensão negativa), mas também impõem deveres positivos ao poder público, especialmente no que se refere à promoção de condições materiais básicas que possibilitem o exercício da liberdade e da cidadania.

Para Sarlet e Figueiredo (2015), essa visão está ancorada em três fundamentos constitucionais essenciais: a cláusula do Estado Social, o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito geral à liberdade. Segundo essa leitura, inspirada na leitura de Bachof, a dignidade humana não pode ser compreendida apenas como um valor abstrato ou um limite ao poder estatal, mas como um princípio ativo, que exige a criação de condições reais e concretas

para que todos possam viver com um mínimo de bem-estar, a dignidade da pessoa não é assegurada apenas com a liberdade formal, ela requer também um patamar mínimo de segurança social, sem o qual a própria dignidade se vê ameaçada ou até mesmo anulada, assim, o direito subjetivo à garantia dos meios mínimos existenciais configura-se como uma consequência lógica e necessária da Constituição comprometida com a justiça social e com a proteção integral da pessoa.

Martins e Costa (2022) destacam o contexto das discussões travadas na década de 1950 em torno do mínimo existencial. À época, a Alemanha encontrava-se mergulhada no caos do pós-guerra, marcada por um cenário de extrema vulnerabilidade social, no qual a população lutava pela própria sobrevivência em seu sentido mais elementar. O país era assolado pela fome, pela miséria e por mais de 20 milhões de pessoas desabrigadas, situação que se agravou de forma significativa “durante o rigoroso inverno de 1946, que produziu uma grave crise de abastecimento de combustíveis e alimentos, lançando às ruas pessoas que mendigavam na tentativa de matar a fome” (Martins e Costa, 2022, p. 129).

É nesse contexto histórico que Otto Bachof passa a reivindicar o reconhecimento de um direito subjetivo do indivíduo, concebido como uma garantia individual que imponha ao Estado uma atuação positiva capaz de assegurar o acesso a recursos essenciais à manutenção de uma vida compatível com a dignidade humana, isto é, o mínimo indispensável à sua existência.

Conforme Toledo (2016), foi somente em 1954 que a noção de mínimo existencial, tal como é compreendida atualmente no campo dos direitos fundamentais sociais, começou a ganhar contornos jurídicos mais claros a partir de uma decisão emblemática proferida pelo Tribunal Administrativo Federal da Alemanha (Bundesverwaltungsgericht), no julgamento conhecido como BVerwGE 1, 159. Essa decisão representou um marco na consolidação do entendimento de que o Estado, ao adotar o modelo de Estado Social de Direito, não apenas pode, mas deve atuar positivamente para garantir condições mínimas de sobrevivência digna àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Ainda, segundo Toledo (2016), que, o que torna essa decisão especialmente relevante é o fato de se reconhecer nela a existência de um direito subjetivo ao auxílio material estatal, ou seja, um direito que pode ser exigido diretamente pelo indivíduo diante da omissão do Estado. Esse direito não foi fundamentado apenas em razões de política pública ou solidariedade social, mas teve como fundamento jurídico central o princípio da dignidade da pessoa humana. A Corte alemã entendeu que, sem um suporte material básico, como alimentação, abrigo e cuidados essenciais, a dignidade humana fica comprometida, o que violaria os fundamentos do Estado constitucional. Com isso, estabeleceu-se que o respeito à dignidade exige mais do que a simples

abstenção do Estado em violar liberdades: exige ação concreta para assegurar o mínimo necessário à vida humana com dignidade.

3.2 O debate jurídico e político sobre a concretização dos direitos sociais mínimos no Brasil

Para Guerra e Emerique (2006), a temática do mínimo existencial constitui um dos pontos mais sensíveis e complexos no debate acerca dos direitos fundamentais sociais, na medida em que incide diretamente sobre a definição das condições mínimas que devem ser asseguradas a todo ser humano para que se possa falar em uma vida digna. Embora essa noção seja, em um primeiro momento, intuitivamente associada à mera sobrevivência — compreendida, por exemplo, como o acesso à alimentação, à saúde, à moradia e à educação básica —, trata-se de um conceito que está longe de ser pacífico no campo jurídico. A principal controvérsia reside justamente na delimitação de seu conteúdo: o que, afinal, integra esse “mínimo”? Seria ele composto por um conjunto fixo e universal de prestações ou, ao contrário, apresentaria caráter variável, moldando-se às condições sociais, políticas e econômicas de cada país ou de cada período histórico?

Os autores suscitam ainda a questão de que, nesse ínterim, surge uma dúvida prática e normativa: como identificar, dentro de um sistema jurídico, quais prestações do Estado são tão essenciais que, se ausentes, comprometem a própria dignidade humana? Essa indagação se entrelaça com a discussão sobre os deveres positivos do Estado e o seu papel na promoção e proteção desses direitos, em especial diante de contextos marcados pela limitação de recursos financeiros, ou seja, o reconhecimento de um direito não garante sua realização imediata, e é nesse ponto que se intensifica a tensão entre o ideal normativo dos direitos fundamentais e a realidade orçamentária e política dos governos.

Para Guerra e Emerique (2006), essa discussão revela um embate profundo entre uma visão transformadora do Direito, que o vê como instrumento legítimo para corrigir desigualdades e assegurar um piso mínimo de dignidade e uma visão restritiva que submete os direitos sociais às limitações práticas e institucionais do Estado. Assim, a controvérsia sobre o mínimo existencial não é apenas técnica ou conceitual, mas profundamente política e ética, pois questiona se o Direito pode ser um canal legítimo de emancipação social ou se deve limitar-se a reconhecer direitos que, na prática, não alcançam quem mais precisa.

Sobre essa discussão, Alexy (2008) problematiza a extensão das garantias que o Estado deve assegurar aos indivíduos para que possam viver com dignidade, observando que tal definição pode assumir sentidos diversos, a depender da concepção adotada. Para o autor,

existem basicamente duas interpretações no âmbito dos direitos sociais: a minimalista e a maximalista. Na perspectiva minimalista, o papel do Estado é compreendido de forma mais restrita, limitando-se à garantia de um patamar mínimo de sobrevivência e de inclusão social. Nessa lógica, os chamados “direitos mínimos” ou “pequenos direitos sociais” referem-se, por exemplo, ao acesso básico à alimentação, à água potável, ao abrigo e ao atendimento de saúde em situações emergenciais. O foco dessa concepção está essencialmente na preservação da vida e na garantia de um “espaço vital”, entendido como o mínimo necessário para que o indivíduo não seja completamente excluído da sociedade.

Alexy (2008) prossegue afirmando que a concepção maximalista amplia significativamente o alcance dessas garantias. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais sociais, tais como educação, saúde, cultura e trabalho, não devem ser compreendidos apenas como mecanismos de contenção ou mitigação da pobreza, mas como instrumentos voltados à emancipação dos indivíduos, à realização plena da cidadania e à efetivação da dignidade humana. Trata-se, portanto, de uma visão que atribui a esses direitos um papel estruturante na promoção da igualdade material e no desenvolvimento integral da pessoa humana.

Sarlet e Zockun (2016) aprofundam essa interpretação ao sustentarem que viver com dignidade vai muito além da simples preservação da vida biológica. A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio fundamental da Constituição Federal, exige que o indivíduo disponha de condições reais para o pleno desenvolvimento de sua personalidade, e não apenas para atender às necessidades básicas de subsistência, como respirar, comer e dormir. Tal compreensão converge diretamente com a concepção maximalista proposta por Alexy (2008).

Nesse sentido, não é suficiente assegurar apenas o chamado mínimo vital, como alimentação e abrigo, se o indivíduo se encontra privado de liberdade, de oportunidades, de autonomia ou inserido em contextos permanentes de vulnerabilidade social. Existir sem alternativas, sem possibilidades concretas de escolha, crescimento ou participação na vida social não se confunde com viver com dignidade. Como afirmam Sarlet e Zockun (2016, p. 121), “a vida humana não pode ser reduzida à mera existência”.

Caso assim fosse compreendida, o Estado não cumpriria integralmente seu dever constitucional ao limitar-se à proteção da vida em sua dimensão estritamente biológica, negligenciando aspectos igualmente essenciais, tais como o acesso à educação, ao trabalho digno, à saúde integral, à moradia adequada, à cultura e à participação política.

De forma mais restrita, Toledo (2016), conceitua o mínimo existencial como o conjunto dos direitos sociais mais básicos, necessários para que uma pessoa tenha condições mínimas de viver com dignidade. Esses direitos não são fixos ou iguais para todos os tempos e lugares, eles

mudam dependendo da realidade social e econômica de cada sociedade. Em contextos de maior desigualdade ou pobreza, por exemplo, o que é considerado essencial para garantir dignidade pode ser diferente de uma realidade mais desenvolvida, assim, o mínimo existencial é uma ideia flexível, que busca adaptar o conteúdo dos direitos fundamentais às necessidades concretas das pessoas em cada situação.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2007, ao julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.768-4, que se discutia a constitucionalidade da obrigatoriedade do fornecimento de transporte público gratuito a idosos, em seu discurso a Ministra Cármen Lúcia ao proferir seu voto conceitua o Mínimo existencial:

[...] o conjunto das condições primárias sócio-políticas, materiais e psicológicas sem as quais não se dotam de conteúdo próprio os direitos assegurados constitucionalmente, em especial aqueles que se referem aos direitos fundamentais individuais e sociais ... que garantem que o princípio da dignidade da pessoa humana dota-se de conteúdo determinável (conquanto não determinado abstratamente na norma constitucional que o expressa), de vinculabilidade em relação aos poderes públicos, que não podem atuar no sentido de lhe negar existência ou de não lhe assegurar efetivação, de densidade que lhe confere conteúdo específico sem o qual não se pode afastar o Estado [...] (STF, 2007).

E também, para Angelucci (2014), o conceito de mínimo existencial está ligado à ideia de garantir, na prática, um ponto de partida para a dignidade humana, ele representa o conjunto essencial de direitos que toda pessoa precisa ter para conseguir viver com um mínimo de liberdade real, ou seja, para poder fazer escolhas básicas sobre sua própria vida com alguma autonomia, esse mínimo, no entanto, não é o mesmo em todos os lugares, ele depende das condições econômicas e sociais de cada país ou região, por isso, o que é considerado essencial em um país mais desenvolvido pode ser diferente do que se exige em um país em desenvolvimento, “à medida em que o Estado avança em termos de condições socioeconômicas, é também elevado, de modo correspondente, o nível das prestações mínimas a serem obrigatoriamente fornecidas” (Angelucci, 2014, p. 957).

4 Considerações Finais

Esta pesquisa parte do entendimento de que, embora o direito à alimentação tenha sido incluído expressamente no texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 64/2010, ainda faltam mecanismos jurídicos eficazes que garantam sua efetiva aplicação. Na prática, sua concretização depende, em grande medida, da vontade política do governo em exercício, o que leva a uma alternância entre períodos de fortalecimento e de desmonte das políticas públicas de segurança alimentar. Essa instabilidade revela uma fragilidade estrutural: apesar de reconhecido

Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança, v. 8, n. 1, p. 67-81, 2025 78

constitucionalmente, o direito à alimentação continua sendo tratado mais como um programa de governo do que como um direito plenamente exigível.

Diante disso, a proposta desta pesquisa é aplicar ao direito à alimentação o conceito de mínimo constitucional como uma alternativa relevante, tanto no plano teórico quanto prático, para fortalecer sua exigibilidade. Deslocar esse direito para o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, cuja realização é imprescindível à dignidade da pessoa humana, integrar o direito à alimentação ao mínimo constitucional significa, nesse contexto, repensar o papel do Estado: não mais como um agente eventual que oferece benefícios conforme interesses políticos, mas como um ente juridicamente obrigado a assegurar prestações básicas de forma contínua, previsível e protegida por normas jurídicas.

Ao reunir contribuições da doutrina, da jurisprudência e de instrumentos legais já existentes, a pesquisa demonstra que essa integração pode fornecer uma base normativa mais robusta para tornar esse direito justiciável, embora já o seja exigível, assim como já ocorre com áreas como saúde e educação, que contam com garantias orçamentárias e possibilidade de controle judicial mais estabelecidas.

Referências

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANGELUCCI, P. D. Mínimo Existencial: Conceito e Conteúdo. **Unoesc International Legal Seminar**, [s. l.], p. 947–958, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/uils/article/view/4213>. Acesso em: 16 abr. 2026.

ANJOS, L. S. Análise Histórica da Construção e Evolução das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil entre 1970 e 2023: Avanços, Desafios E Perspectivas Futuras. 2023. 64 f. **Monografia** (Bacharel em Administração Pública) — Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2023. Disponível em: <https://eppge.fgv.br/sites/default/files/2024-02/TCC/TCC%20-%20Larissa%20Soares%20dos%20Anjos.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A Política De Alimentação e Nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Revista Alimentação e Nutrição**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 109-121, 2003. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-politica-de-alimentacao-e-nutricao-no-Brasil%3A-e-Barros-Tartaglia/38a6acdd98186f7428982b5f9497d17faa858d61#citing-papers>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Olhe os estados**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. **Supremo tribunal Federal**. Ação Direta de Constitucionalidade no 3.768-4. Requerente: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). Requerido: Presidente da República. Interessado: Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de Âmbito Nacional (AUTCAN). Relatora: Ministra Cármen Lúcia, set. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89237/false>. Acesso em 04 jul. 2025.

BUSSI, S. L.; LEÃO JUNIOR, T. M. A.; MORAES, J. T. A. O Mínimo Existencial, Liberdade e Justiça Social. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 25-44, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2020.v6i1.6469>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/view/6469>. Acesso em: 14 abr. 2026.

CARVALHO, O. F. O Direito Fundamental à Alimentação e sua Proteção Jurídico-Internacional. **Revista de Direito Público**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 181-224, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n2p181>. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11174>. Acesso em: 14 abr. 2026.

CORSI, F. L. A política econômica brasileira e a recessão (2015-2016). **Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], p. 29-46, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13231>. Acesso em: 02 de dez. 2024.

COSTA, M. F. C.; MARTINS, L. Mínimo existencial no direito alemão e sua aplicação no Brasil. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 17, n. 47, p. 153-214, 2022. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1092>. Acesso em: 16 abr. 2026.

DENNY, D. M. T. *et al.* Segurança Alimentar e a Governança Global. **Revista de Direito Internacional**, [s. l.], v. 22, n. 1, 2025. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/issue/view/302>. Acesso em: 17 de jul. de 2025.

GUERRA, S.; EMERIQUE, L. M. B. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, [s. l.], v. 7, n. 9, p. 379-397, 2006. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/32f3afca-4e58-4c6e-8389-15e3474beaee>. Acesso em: 14 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **FAO: Brasil está próximo de deixar Mapa da Fome**. ONU News, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/08/1835791>. Acesso em: 14 abr. 2026.

PINHEIRO, A. R. O. **Reflexões sobre o Processo Histórico** / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Campinas, 2008.

PINHEIRO, R. F.; BOTH, L. G. O direito humano e fundamental à alimentação adequada e à condição feminina no programa Bolsa Família: empoderamento às avessas? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 1, 2017 p. 98-112. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/rdi/article/view/4361>. Acesso em: 14 abr. 2026.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 16,

n. 1, p. 13-49, 2015. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v16i1.741>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/741>. Acesso em: 14 abr. 2026.

SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais.

Revista de Investigações Constitucionais, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 115-141, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594>. Acesso em: 14 abr. 2026.

TAKAGI, M. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. 2006. 214 f. **Tese** (Doutorado em Economia Aplicada) — Unicamp, Campinas, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/363168>. Acesso em: 14 abr. 2026.

TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, M.; COELHO, M. F. P. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

TOLEDO, C. Mínimo Existencial – A Construção de um Conceito e seu Tratamento pela Jurisprudência Constitucional Brasileira e Alemã. *In*: MIRANDA, J. et al. (org.).

Hermenêutica, Justiça Constitucional e Direitos Fundamentais. Curitiba: Juruá, 2016.

TORRES, R. L. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista Direito Administrativo**, [s. l.], v. 177, p. 29-49, 1989. DOI:

<https://doi.org/10.12660/rda.v177.1989.46113>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46113>. Acesso em: 16 abr. 2026.

Data de submissão: 03/03/2026

Data de aceite: 08/04/2026