

COMO GARANTIR O DIREITO COLETIVO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

HOW TO GUARANTEE THE COLLECTIVE AND FUNDAMENTAL RIGHT TO FOOD THROUGH PUBLIC POLICIES?

Felipe Marchiori Verderame¹
Marcos Aurélio Manaf²

RESUMO

O direito à alimentação é um direito coletivo fundamental que inscrito na Constituição de 1988 em artigo 6º, no rol dos direitos sociais; o mesmo de ser garantido pelo Estado brasileiro através de políticas públicas eficientes, para que esse direito não vilipendiado. Devido a aplicabilidade imediata conferida aos direitos fundamentais (artigo 5º, § 1º da CF/88), o direito à alimentação pode ser exigido pelo cidadão perante o Estado, também, aos particulares para que o promovam de maneira correta e eficaz, para que não seja necessário que o indivíduo vá se socorrer ao Poder Judiciário, a fim de que o mesmo através de decisões que concedam liminares para que o direito à alimentação seja garantido.

Palavras-chave: Direito à Alimentação; Direitos Coletivos; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The right to food is a collective and fundamental right that is inscribed in the Federal Constitution of 1988 in its article 6, in the roll of Social Rights, the same must be guaranteed by the Brazilian State through efficient Public Policies, so that this right is not vilified due to the immediate applicability conferred on the fundamental rights (Article 5, § 1 of CF / 88), the right to food may be demanded by the citizen of the state and also by individuals to promote it in a correct and effective manner, so that it is not necessary for the individual to go to the Judiciary, in order that the same can be done through decisions that grant injunctions so that the right to food is guaranteed.

Keywords: Right to food; Collective Rights; Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil se propõe desde 1988, ano de promulgação da Constituição que vige até os presentes dias, garantir aos cidadãos muitos direitos que foram obtidos após árduas lutas,

¹ Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Email: felipeverderame@gmail.com

² Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Membro em Grupo de Pesquisa cadastrado no Diretório do CNPq: Direitos Coletivos, Pluralismo jurídico e exploração econômica da biodiversidade, vinculado à Universidade de Ribeirão Preto (SP). Bolsista CAPES. Email: marcosmanaf@gmail.com

que se encontram espalhados na Carta Magna, desde o seu preâmbulo³ e artigos, conforme alguns exemplos que seguem:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana (...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social. (...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação⁴.

A partir desses artigos, e também outros que estão na Constituição, pode-se interpretar que o Estado deve proceder de maneira positiva, ou seja, está obrigado a prestações positivas para garantir e não macular os direitos do cidadão.

³ Preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

⁴ Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 05 de set. de 2017, às 17:30.

O direito a alimentação se encontra inserido neste rol de prestações, pois vejamos: - se a carta magna preceitua que um dos fundamentos da República é a dignidade da pessoa humana, um dos mais caros princípios inseridos na Constituição, se qualquer pessoa não tiver uma boa alimentação, como a mesma poderá dizer que tem uma vida digna? - se traça como um objetivo, erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e promover o bem de todos, porque os pobres muitas vezes morrem porque não tem com o que se alimentar durante dias? A desigualdade se inicia quando poucos têm um banquete para se alimentar e muitos têm arroz, feijão, pão e água. Não há efetiva promoção do bem-estar coletivo se os alimentos têm uns preços altos e vários deles só tem duração para apenas uma semana. Foi uma conquista estar inserido no rol dos direitos sociais, no artigo 6º da CF/88, o Direito à Alimentação, mas esse tema será abordado mais a frente.

No artigo 170 se repete a ideia de reduzir as desigualdades e propor as pessoas uma existência digna, mas insere uma expressão nova: “Justiça Social”, que pode ser compreendida, nos ditames deste artigo, como a soma de um trabalho digno, e uma boa remuneração, pois como uma pessoa poderá se alimentar, se não há trabalho para ela, (é só verificar o número de desempregados no Brasil e quantos por cento representa da população brasileira) e se não há trabalho não há remuneração e, portanto como serão comprados os alimentos pela população?

E, para finalizar esta parte de introdução ao tema do presente trabalho, os dois últimos artigos, transcritos acima, nos remetem a termos indissociáveis: bem-estar e saúde. O Estado a partir de 1988 pode ser considerado como Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*, nos termos que preceitua Lenio Streck:

A construção de um Estado como *Welfare State* está ligada a um processo histórico que conta já muitos anos. Pode-se dizer que ele acompanha o desenvolvimento do projeto liberal transformado em Estado do Bem-estar Social no transcurso das primeiras décadas do século XX. A história dessa passagem, de todos conhecida, vincula-se em especial à luta dos movimentos operários pela conquista de uma regulação para a convencionalmente chamada questão social. São os direitos relativos às relações de produção e seus reflexos, como a previdência e assistência sociais, o transporte, a salubridade pública, a moradia etc., que vão impulsionar a passagem do chamado Estado Mínimo – onde lhe cabia tão só assegurar o não impedimento do livre desenvolvimento das relações sociais no âmbito do mercado – para o Estado Intervencionista – que passa a assumir tarefas até então próprias à iniciativa privada. (...) Deve-se salientar, por outro lado, que um aspecto assume grande importância, qual seja o de que desaparece o caráter assistencial, caritativo, da prestação de serviços, e estes passam a ser vistos como direitos próprios da cidadania. O modelo constitucional do *Welfare State* principiou a ser construído com as Constituições mexicana de 1917 e de Weimar de 1919; contudo, não tem aparência uniforme. (...) Todavia, é correto pretender que há um caráter que lhe dá unidade: a intervenção do Estado e a promoção de serviços. Ou seja: o *Welfare State* seria aquele Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido contra dependências de curta ou longa duração. Seria o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo

cidadão não como caridade, mas como direito político. Há uma garantia cidadã ao bem-estar pela ação positiva do Estado como afiançadora da qualidade de vida do indivíduo. Todavia, algumas situações históricas produziram um novo conceito. O Estado Democrático de Direito emerge como um aprofundamento da fórmula, de um lado, do Estado de Direito, e, de outro, do *Welfare State*. Resumidamente, pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que se tem a permanência em voga da já tradicional questão social, há como que a sua qualificação pela questão da igualdade. (...) É este o conceito que, vindo estampado no texto constitucional (art. 1.º), define os contornos do Estado brasileiro, a partir de 1988⁵ (...).

O cidadão, pelas conquistas obtidas durante os séculos, obtém do Estado, que o mesmo faça ações que garantam o mínimo para o coletivo, a população, deixando de ser uma discricionariedade ou ato de caridade, como bem salientado por Streck no excerto acima, passando a ser uma garantia, um direito do povo, possibilitando o exercício da cidadania e gerando novas demandas da sociedade, principalmente quando esses direitos são vilipendiados no momento quando o Estado não observa que tais direitos devem ser garantidos, pois é uma obrigação sua e presta uma assistência deficitária ou não presta assistência alguma ao cidadão e o mesmo acaba recorrendo, para solucionar a lide instaurada, aos meios legais, normalmente o judiciário é chamado, para garantir dos seus direitos. Quanto à prestação da saúde, nos dizeres de Dirceu Pereira Siqueira:

Observa-se, pelo Art. 196 da Constituição de 1988, à previsão constitucional do direito à saúde, sendo que este dispositivo representa mais que uma mera previsão constitucional, até mesmo por consequência da constituição dirigente, a qual não representa um mero estatuto, daí a demonstrar um direito prestacional. Inolvidável que incumbe ao poder público cumprir as normas constitucionais estabelecidas, visando conferir efetividade ao direito à saúde, concretizando os direitos sociais, contemplando a dignidade da pessoa humana⁶.

Há, portanto uma prestação que o Estado tem perante o cidadão, qual seja, lhe garantir a partir de ações do poder público, condições para que o indivíduo tenha uma vida saudável, uma vida digna com base no princípio da dignidade da pessoa humana. A partir dessa premissa se consegue extrair dois modos de como o poder público deve agir para garantir o direito à saúde, ou duas vertentes como pontua Dirceu Siqueira:

O direito à saúde enquanto dever estatal deve ser considerado sobre suas vertentes positivas e negativas, (...) na dimensão negativa, o direito à saúde não reflete uma obrigação de prestação do Estado para com o indivíduo, nesta vertente, não incumbe ao Estado o cumprimento de nenhuma prestação ao indivíduo, ao menos, nenhuma prestação correta. (...) a dimensão negativa do direito fundamental à saúde reflete um não fazer por parte do Estado, uma abstenção que justifica a expressão negativa. Porém, este não fazer reflete-se apenas quanto ao não afetar, ou mesmo prejudicar a saúde do indivíduo. Em sua dimensão negativa, o direito à saúde não poderá em hipótese alguma ser agredido pelo Estado ou por particulares, afinal este aspecto reflete um direito de defesa do cidadão frente ao Estado ou mesmo outros particulares, nas situações que impliquem afrontar seu direito fundamental à saúde, logo o indivíduo tem direito subjetivo negativo em face

⁵ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 83-85.

⁶SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do Direito à Alimentação. Cultura, Cidadania e Legitimação**. 1ª ed. Birigui, Boreal, 2015, p. 145-146.

das agressões que possa sofrer. A dimensão positiva do direito à saúde reflete a possibilidade que o indivíduo (titular do direito à saúde) tem de exigir do Estado ou mesmo de outro particular, o cumprimento deste direito, com fundamento no texto constitucional de 1988. Sendo que a atuação do Estado pode referir-se à determinada prestação ou qualquer outro tipo de assistência à saúde, bem como, cirurgias, medicamentos, exames, internações, ou qualquer outra forma de se efetivar o direito à saúde. (...) de modo que, estarão incumbidos, ao menos em termos legislativos, os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) para que em sede de legislações locais, atribuir tal competência, ou ainda o Poder Judiciário, quando provocado, deverá decidir quanto a tais situações de maneira a oferecer um atendimento integral ou meramente básico de saúde⁷.

No trecho acima, se esclarece que a prestação positiva não compete ao Estado brasileiro unicamente, mas também ao particular pode exigida uma prestação positiva, como por exemplo: um tratamento a partir de determinado medicamento ou uma cirurgia que será realizada com urgência para salvar uma vida. Já a atitude negativa que o poder público ou o particular é a de não agredir, não prejudicar a saúde do indivíduo, portanto se uma vertente ou outra não for observada o cidadão, devido ao direito subjetivo que possui, de provocar o judiciário, para que o mesmo lhe garanta o direito, momentaneamente, vilipendiado. O direito à alimentação está intimamente relacionado ao direito à saúde, conforme um dado da FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION), que é uma organização pertencente às Nações Unidas, sobre o mínimo que um brasileiro precisa para se alimentar adequadamente e Dirceu P. Siqueira expõe como a apuração de como uma alimentação saudável pode ser feita internacionalmente e como o Estado brasileiro deve agir internamente:

Foi assim que em estudos mais recentes a FAO passou a considerar dados específicos de cada país (o que se aproxima mais do desejável), chegando inclusive a apontar que cada brasileiro deve ingerir no mínimo 1.900 Kcal por dia para ter uma alimentação saudável. Apurar regionalmente números referentes à necessidade alimentar da população implica, de outro lado, estabelecer parâmetros para políticas internas de cada país, os quais teriam de fixar políticas públicas que visassem, acima de tudo, a manter a população dentro dos índices apontados, sob pena de não respeitar padrões alimentares apontados pela FAO, e sofrendo penalidades internacionais por meio da Organização das Nações Unidas. Dessa forma, a apuração consistente de um mínimo aceitável em termos calóricos (a exemplo do Brasil – 1.900 Kcal por dia) coloca o Estado em posição de ser fiscalizado por órgãos internacionais, os quais poderão aferir a atuação ou inércia dos governantes locais quanto à questão da subnutrição⁸.

Há um último aspecto a ser considerado, a alimentação saudável possibilita as pessoas uma vida digna, produtiva, auxiliando as mesmas nos seus deveres e os países tem preocupação com os tipos de alimentos que a sua população, está ingerindo e com outras vertentes também, como bem salienta Siqueira:

A alimentação é prioridade para a manutenção da vida humana. Além de seu aspecto mais imediato, que é sua ingestão para a manutenção da vida, os alimentos ainda estão ligados a fatores

⁷Idem, Ibidem, p. 150-151

⁸ Idem. Ibidem, p. 9-10

sociológicos, antropológicos e psicológicos que conferem valores comportamentais e identidade cultural a uma população. Os aspectos econômicos estão igualmente ligados à atividade de produção de alimentos. Mesmo os países mais desenvolvidos se preocupam com a obtenção, transformação, distribuição e consumo de produtos agropecuários, destacando-se como uma das atividades mais importantes de suas economias⁹.

2. Direito à alimentação como Direito Coletivo e Fundamental

2.1 Direitos Coletivos

Primeiro a definição de direitos coletivos é importante, Rodolfo de Camargo Mancuso apud Luis Manoel Gomes Junior propõe uma definição, conforme segue:

(...) um direito pode sempre ser conceituado como coletivo se presentes os seguintes requisitos: a) “um mínimo de organização, afim de que se tenha a coesão necessária à formação e identificação do interesse em causa”; b) “a afetação desse interesse a grupos determinados (ou ao menos determináveis) que serão os seus portadores”; c) “um vínculo jurídico básico, comum a todos os aderentes, conferindo-lhes unidade de atuação e situação jurídica diferenciada”¹⁰ (...)

José Marcelo Menezes também expõe a sua:

Coletivos, ao seu turno, são os interesse que compreendem uma categoria determinada, ou pelo menos determinável de pessoas, dizendo a respeito a um grupo, classe ou categoria de indivíduos ligados a uma mesma relação jurídica-base e não apenas por meras circunstâncias fáticas. Essa relação jurídica une os interessados, ou estes com aqueles que detêm situação jurídica contrária. Em linhas gerais, essa é a definição de Hugo Nigro Mazzilli, que faz expressa referência ao teor da definição veiculada pelo Código Brasileiro de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, inciso II), alertando para a semelhança com alguns dos elementos do conceito de interesse difusos: aqui também são indivisíveis os interesses (uma vez atendido o interesse de um dos integrantes do grupo, classe ou categoria ou de todos, estará atendido; uma vez prejudicado o de um, o de todos estará prejudicado). Os interesses coletivos, contudo, daqueles que se afastam diante da existência de uma relação jurídica-base a unir todos interessados, bem assim pela possibilidade de determinação deles (são determináveis até mesmo pela própria existência relação jurídica a uni-los, o que facilita em muitos casos, a individuação dos interessados, como se dá, v.g., num sindicato de classe)¹¹ (...)

Em Mancuso apud Vigliar:

No capítulo precedente, vimos que por interesse ‘coletivo’, propriamente dito, se deve entender aquele concernente a uma realidade coletiva (v.g., a profissão, a categoria, a família), ou seja, o exercício coletivo de interesses coletivos; e não, simplesmente, aqueles interesses que apenas são coletivos na forma, permanecendo individuais à finalidade perseguida, o que configuraria um exercício coletivo de interesses individuais¹².

A partir desta conceituação definida pelos doutrinadores podemos classificar o direito à alimentação como um direito coletivo, pois há: todos os requisitos básicos dos direitos coletivos a identificam-se de maneira fácil quanto ao interesse de uma causa proposta, que é o indivíduo necessitar de

⁹Idem, Ibidem. p. 152

¹⁰JUNIOR, Luiz Manoel Gomes. **Curso de Direito Processual Civil Coletivo**. 2ª ed. revista e ampliada. SRS Editora, 2008, p. 7.

¹¹VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela Jurisdicional Coletiva**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 61-62.

¹²VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Interesses Individuais Homogêneos em Juízo**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 27.

uma alimentação saudável para sua saúde, física e mental, estar em equilíbrio; - o grupo é determinável, porque se identificará quem são as pessoas que se necessitam alimentar; - há a relação-base, ou básica, devido aos indivíduos desejarem uma prestação para que possam se alimentar adequadamente.

2.2 Direito Fundamental

Para a conceituação de direito fundamental nos basearemos em Dirceu Siqueira:

Quando tratamos do tema, direitos fundamentais, algumas considerações se fazem necessárias para sua real compreensão, vez que estaremos tratando de direitos inerentes ao ser humano, destacando que eles se revestem de uma imensa carga histórica, afinal, não estamos tratando de direitos em cujo advento, atribuiu-se o legislador a possibilidade de consagrá-los ou não, mas que forma alcançados em um determinado momento histórico que ensejou a sua consagração. (...) Os direitos fundamentais são frutos de reivindicações atinentes a determinados momentos históricos que compreendem verdadeiros anseios da sociedade e que pelas circunstâncias históricas reivindicaram seu poder de auto-determinação à ingerência do Estado ou ainda, em face de sua real exclusão ao exercício de direitos individuais¹³.

Uadi Lammêgo Bulos:

Direitos Fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social. Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive e, em alguns casos, não sobrevive. Os direitos fundamentais são conhecidos sob os mais diferentes rótulos, tais como direitos humanos fundamentais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, direitos naturais, liberdades fundamentais, liberdades públicas e etc¹⁴.

e José Afonso da Silva:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, e reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente conhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o título II da Constituição, que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente no art. 17¹⁵.

Passemos a algumas das características destes direitos, nos dizeres de Siqueira:

- Fundamentalidade:

Nesta característica, temos que os direitos fundamentais são originais e servem como alicerce a todas as normas do ordenamento jurídico. Eles irão atribuir à necessidade de proteção da norma; irão conduzir as normas constitucionais e, por certo, as infraconstitucionais. Logo, os direitos

¹³SIQUEIRA, obcit, p. 11-12.

¹⁴BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 526.

¹⁵SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 178.

fundamentais irão primar pelos valores supremos tutelados pelo texto constitucional: a vida e a dignidade humana¹⁶.

- Universalidade:

Os direitos fundamentais são inerentes ao ser humano, representando requisito essencial para a obtenção da condição de pessoa humana. Com isso é inconcebível criarem-se obstáculos ao exercício destes direitos, seja para pessoas, grupos, categorias ou classes. Este princípio está ligado diretamente à vida humana, de forma digna e, por esse motivo em especial, deve ser entendido em sua totalidade não podendo em momento algum ser tolhido o acesso e exercício dos direitos fundamentais, de qualquer forma que seja, não se admitindo restrição alguma, ainda mais se tal restrição for oriunda, que por certo visa, em muitos momentos, à restrição de tal característica¹⁷.

Segundo Walter Claudius Rothenburg:

- Internacionalização:

Além da universalidade, o que se percebe com destaque, nos tempos que correm, é uma internacionalização dos direitos fundamentais, (internacionalizam-se os direitos fundamentais e internacionaliza-se a concepção universalista deles) seja através do reconhecimento desses direitos pelas comunidades de Estados (como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, de 1948) (...) Se os cidadãos passam a ter reconhecida a possibilidade de acesso direto às instâncias internacionais (sujeição ativa), são ainda os Estados sujeitos à responsabilidade pelas violações (sujeição passiva)¹⁸.

- Proibição de retrocesso:

Representando marcos da conquista civilizatória, os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos, não podem ser abandonados, nem diminuídos: o desenvolvimento atingido não é passível de retrogradação. Há aqui uma proteção traduzida pela proibição do retrocesso, sendo que essa eficácia impeditiva (negativa) é imediata e por si só capaz de sustentar um controle de constitucionalidade (tanto em relação à ação quanto à omissão indevidas)¹⁹.

Há uma característica muito importante, senão a mais importante, que é a aplicabilidade imediata; que está expressa no art. 5º, §1º CF/88²⁰ que nos remete ao direito à alimentação, o mesmo se enquadra no rol dos direitos fundamentais, pois possui todas as características acima elencadas e outras, devendo ter a sua aplicação imediata pelo poder público devido à expressão constitucional e por ser um princípio constitucional impositivo²¹. O Estado Brasileiro deve trazer soluções para que o cidadão possa exercer este direito, como políticas públicas eficazes, conforme será abordado no item seguinte, nos dizeres de Dirceu Siqueira:

¹⁶ SIQUEIRA. Obcit, p. 17.

¹⁷ SIQUEIRA. Obcit, p. 18.

¹⁸ ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos Fundamentais e suas Características. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo. Ano 8, n. 30, p. 146.157, jan/mar de 2000.

¹⁹ ROTHENBURG, Walter Claudius. Ob cit.

²⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. totalmente refundada e aumentada. Coimbra: Livraria Almeida, 1991.

Neste contexto, é possível exemplificar a questão da efetivação do direito à alimentação por meio de sua dimensão nutricional, muitas vezes efetivada através da concretização do direito à saúde (art. 196 da Constituição de 1988), sendo que o poder público ao realizar o atendimento médico e hospitalar deve fazê-lo em sua totalidade, ou seja, desde um simples atendimento médico digno, até propiciar leitos hospitalares, equipamentos e alimentação adequada ao paciente, tudo de modo a suprir suas necessidades. Portanto, estaria incorrendo em erro ao oferecer apenas o primeiro atendimento, deixando à mingua o indivíduo no que tange especialmente o seu importantíssimo ao seu direito fundamental à alimentação²².

e para apontar a dificuldade de concretização deste direito, preleciona UadiLammêgo:

A emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010, promulgada pelas mesas da câmara dos deputados e do senado, alterou o art. 6º da Constituição Federal, para incluir a alimentação entre os direitos sociais básicos. (...) Certamente, o direito à alimentação, para se tornar efetivo, enfrentará os mesmos problemas que os demais direitos sociais do art. 6º da nominal Carta de 1988. (...) E, numa sociedade que se reputa civilizada, na qual alguém morre de fome, o respeito à dignidade humana, prestigiado, na forma, pelo constituinte de 1988 (art. 1º, III), desaparece por completo pois o mínimo direito que tem o “cidadão” é o de se alimentar²³.

na Paula Barcellos diz que os direitos fundamentais

Os direitos fundamentais têm um *status* diferenciado no âmbito do sistema constitucional e, *a fortiori*, do sistema jurídico com o um todo. Fala-se da *centralidade* dos direitos fundamentais, com a consequência da centralidade do homem e da sua dignidade. Isso significa, de forma simples, que, em última análise, tanto o Estado como o Direito existem para proteger e promover os direitos fundamentais, de modo que tais estruturas devem ser compreendidas e interpretadas tendo em conta essa diretriz²⁴.

3. Políticas Públicas

Para trazer mais um conceito de política pública, diz João Schmidt:

O conceito política pública remete para a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. Por outro lado, o público distingue-se do estatal, o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não-estatal. O Estado está voltado (deve estar) inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades pública expressas, às quais cabe a denominação de públicas não-estatais²⁵.

²² SIQUEIRA. Ob cit. p. 14.

²³ BULOS. Ob. Cit. p. 814.

²⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In **Direitos Fundamentais, Orçamento e “Reserva do Possível”**. Ingo Wolfgang Sarlet e Luciano Benetti Timm (orgs.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

²⁵ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Tomo 8**. Rogério Gesta Leal e Jorge Renato dos reis (orgs.). Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008, p. 2311

Fernando Aith, de maneira sintética, conceitua política pública: “considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos²⁶.”

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 surge uma polêmica em torno dos direitos sociais, isso porque ela foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo da sua história.

O papel dos direitos fundamentais evolui no sentido de garantir a liberdade em face das ameaças perpetradas não mais pelo Estado, mas pelos poderes não estatais (como o poder econômico interno, além das forças econômicas e políticas exteriores ao Estado). O desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra boa parte da população brasileira, principalmente em regiões de pouca visibilidade social, nos rincões e sertões do Brasil.

Os interesses públicos, sob a ótica dos interesses sociais, são esclarecidos por Renato Alessi apud Mazzilli²⁷ com a seguinte distinção: a) interesse público primário, o qual consiste no bem geral, sendo um interesse social, que atinge o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo, e b) interesse público secundário, aquele relacionado ao modo pelo qual os órgãos da administração veem o interesse público.

Nesse íterim, Alessi expõe que, entre esses interesses públicos, há divergência e conflitos constantes, sendo o primário voltado às estratégias de governo, enquanto o secundário relacionado às políticas públicas, num plano tático e operacional, causando muitas vezes a fragmentação do serviço público entre o ideal e a execução.

Nesse sentido, as políticas públicas voltadas aos interesses sociais, e as políticas governamentais, ora se conflitam, ora se contradizem:

[...] A legislação social, implica benefícios, mas também encargos, contribuições, impostos e taxas. [...] as leis sociais mexem, portanto, com os custos dos produtos consumidos, com os salários, com as relações de produção [...]. As políticas sociais são, assim, formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. Os processos políticos de obtenção do consentimento do povo, de aceitação de grupos e classes e de manutenção da ordem social estão vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção

²⁶AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.p. 232

²⁷MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 47

das riquezas²⁸.

Sob este prisma, o contraste entre a sociedade e Estado põe-se então como contraste entre a quantidade e qualidade das demandas e a capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas:

Nas sociedades atuais com suas relações complexas é notório os conflitos entre a sociedade civil e o Estado, quando este não consegue equacionar o atendimento das necessidades demandadas pela coletividade, surgindo as crises e conflitos de governabilidade, consequentemente no aspecto político, gera a crise de legitimidade do representante estatal (governo), como autoridade da qual se reconhece o direito de tomar decisões válidas a serem cumpridas pela coletividade²⁹.

Neste passo, a administração pública é atividade que merece como conjunto, o reconhecimento e a proteção do direito para os fins que a governam. Essa atividade, entretanto, decompõe-se em fatos e em atos jurídicos, praticados, uns e outros, pelas pessoas administrativas e pessoas privadas incumbidas da execução de serviços públicos.

Nessa esteira, a Administração Pública, na atualidade, passa adotar novos métodos de atuação, de maneira que se baseia no diálogo e oitiva das divergências sociais, seguindo a tendência de não mais se afirmar contrapondo-se à atuação da sociedade civil. As relações entre a Administração Pública e a sociedade não se assemelham à tutela, pois a Administração Pública depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais.

A participação popular na Administração Pública, fruto da superação do paradigma weberiano de modelo de burocracia³⁰, da ineficiência dos mecanismos tradicionais de atuação da Administração baseados na edição de atos unilaterais imperativos, bem como na fiscalização e imposição de sanções; da necessidade de atuar como mediadora dos poderes ativos no tecido social, impulsionando a atuação da sociedade sobre ela mesma, como forma de lograr o atingimento dos escopos do Estado de Bem-Estar.

Assim, ações em políticas econômicas, culturais, de preservação do meio ambiente, dentre outras, não depende somente do Estado, mas também da sociedade, cuja atuação de forma ativa, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa.

²⁸FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2007. p. 32-33

²⁹BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. p. 36-37

³⁰“Toda a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está realmente marcada por uma ambiguidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores pensam que o desenvolvimento das organizações burocráticas corresponde ao advento do mundo moderno da racionalização e que, por esse motivo, é intrinsecamente superior a todas as demais formas possíveis de organização, enquanto do outro, muitos autores consideram as organizações como se fossem Leviatãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana. A ênfase que cada um deles põe sobre um ou outro dos aspectos, depende do seu otimismo natural; mas, seja qual for o resultado que consiga, sempre se descobre que ele acredita simultaneamente, tanto na superioridade do racionalismo burocrático no tocante à eficiência, como em suas implicações ameaçadoras para os valores tradicionais da humanidade. (CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p.258)

A Administração assume, hoje, distanciando-se dos modelos puramente gerenciais ou neoliberais, a função de harmonizar (não mais substituir) o comportamento dos atores sociais, devendo tornar-se transparente e cada vez mais influenciável pela sociedade. Para Marcos Augusto Perez segundo a ótica de Chevallier, no lugar de imperatividade tradicional, a Administração deve procurar mudar suas relações com a sociedade através de técnicas de incitação, procurando o convencimento, a persuasão, a sedução, esforçando-se para obter a adesão dos cidadãos às políticas governamentais³¹.

Em verdade, a Política Pública é um programa de ação governamental, cuja finalidade é realizar objetivos determinados, estruturados num conjunto de medidas articuladas (coordenadas) cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou concretizar um direito à coletividade.

Assim, Maria Paula D. Bucci elucida que a Política Pública como programa de ação governamental, visa coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Sob esta ótica, Bucci informa que as políticas públicas não é uma categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade administrativa, que o Direito deve estar apto a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política valores e métodos próprios do universo jurídico. Não por acaso, a elaboração mais desenvolvida no direito a respeito das políticas não está no campo do direito público, como seria de se esperar, em virtude da interação obrigatória dos agentes públicos com os instrumentos jurídico-institucionais que balizam a atuação do Poder Público, mas no campo processual.

E a autora conclui que, o controle judicial sobre a aplicação das políticas públicas é o mais intrinsecamente jurídico, haja vista a análise última da vinculatividade das mesmas, ou seja, do poder de coerção da norma jurídica, em relação ao direito, máxime dos direitos sociais. Em relação ao segundo questionamento, o Poder Judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas se expressem direitos, logo, o magistrado não pode realizar juízo de qualidade ou adequação, que são funções dos governantes e administradores³².

³¹PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 166.

³²BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1 a 49.

Na atualidade, a responsividade do Estado brasileiro na prestação de serviços públicos encontra-se em crise, fundada na estagnação dos modelos de gestão pública, solidificada no fato de certa hibridez estatal em transição entre o Estado-burocrático e um Estado-neoliberal, que não encontra sintonia com o desenvolvimento econômico e tecnológico, tampouco atende de forma eficaz e efetiva à sociedade, não acompanhando, assim, a própria evolução social dos últimos 20 anos³³.

4. Considerações Finais

Desde a promulgação da Constituição de 1988 houve avanços com relação aos Direitos e Garantias conferidos ao cidadão brasileiro, os direitos sociais em especial, mas o Estado Brasileiro tem muito a fazer para que o Direito à Alimentação seja realmente efetivo, as políticas públicas até o momento não são eficazes para garantir ao cidadão uma vida digna através de uma alimentação saudável. A participação popular no momento de elaboração de políticas públicas é muito importante para que os administradores públicos e a população atuem em conjunto nos municípios, principalmente, pois, a União traça metas de maneira genérica, através de pesquisas realizadas pelos órgãos competentes, mas é no âmbito dos Estados e dos Municípios que realmente se comprova que as políticas públicas implantadas estão surtindo o efeito desejado no momento da elaboração das mesmas. Deve-se pensar mais em Cooperação com a População em todos os níveis do Poder Público, do que continuar com o modo de agir e pensar impondo uma ‘regra’ ou ‘solução mágica’ para se diminuir as desigualdades existentes em nosso País.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

³³ MANAF, Marcos Aurélio; SILVA, Juvencio Borges. A Burocracia do Estado Brasileiro como obstáculo à Concretização dos Direitos Sociais: Uma Avaliação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e da Organização Social (OS). **REPATS, Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v.4, n.1, jan/jun, 2017. P. 177 Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8166/pdf>> Acesso em 11 set. 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In **Direitos Fundamentais, Orçamento e “Reserva do Possível”**. Ingo Wolfgang Sarlet e Luciano Benetti Timm (orgs.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. totalmente refundada e aumentada. Coimbra: Livraria Almeida, 1991.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

JUNIOR, Luiz Manoel Gomes. **Curso de Direito Processual Civil Coletivo**. 2ª ed. revista e ampliada. SRS Editora, 2008.

MANAF, Marcos Aurélio; SILVA, Juvencio Borges. A Burocracia do Estado Brasileiro como obstáculo à Concreção dos Direitos Sociais: Uma Avaliação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e da Organização Social (OS). **REPATS, Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas de Teoria e Prática do Direito**, Brasília, v.4, n.1, p; 170-197, jan/jun, 2017. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8166/pdf>> Acesso em 11 set. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do Direito à Alimentação. Cultura, Cidadania e Legitimação**. 1ª ed. Birigui, Boreal, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos Fundamentais e suas Características. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo. Ano 8, n. 30, p. 146.157, jan/mar de 2000.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Tomo 8**. Rogério Gesta Leal e Jorge Renato dos reis (orgs.). Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Interesses Individuais Homogêneos em Juízo**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Tutela Jurisdicional Coletiva**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Submetido em 16.09.2017

Aprovado em 21.09.2017