

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A DIFICULDADE DE EFETIVAÇÃO

*SOCIAL RIGHTS AND PUBLIC POLICIES:
A DIFFICULTY OF REALIZATION*

Jorge Irajá Louro Sodré¹

¹ Procurador da República. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutorando em Direito pela PUCRS. E-mail: jisodre@gmail.com.

RESUMO: O artigo trabalha as dificuldades em efetivar os direitos sociais prestacionais mediante políticas públicas, devido a obstáculos econômicos, sociais e políticos, mesmo em um Estado Democrático de Direito como o brasileiro, onde, em tese, a posição doutrinária majoritária reconhece os direitos sociais como fundamentais ao asseguramento da dignidade da pessoa humana, reconhecendo a nota de fundamentalidade daqueles.

PALAVRAS-CHAVE: dignidade da pessoa humana; direitos sociais; nota de fundamentalidade.

ABSTRACT: the article works the difficulties in effecting the prestacionais social rights through public policies , due to economic, social and political obstacles , even in a democratic state such as Brazil, where , in theory , the majority doctrinal position recognizes the social rights as fundamental the assurance of human dignity , recognizing the fundamentality note of these .

KEYWORDS: human dignity ; social rights; fundamentality note.

1. INTRODUÇÃO

O mundo globalizado sofre um revés econômico de proporções ainda desconhecidas, mas definidas como catastróficas para os países sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Aliás, são os países desenvolvidos que, neste momento, demonstram sua fragilidade econômica. Espanha e Portugal, antigas colônias, encontram-se à bancarota, vivendo riscos de moratória internacional. Títulos do tesouro nacional estadunidense que até agora eram um refúgio para investidores, foram rebaixados por agências de classificação de crédito.

Buscando recuperar suas economias, os estados adotam políticas de austeridade, cuja consequência, em regra, é a redução das políticas públicas sociais. Nos países do velho continente intensificam-se as discussões sobre os limites dos direitos sociais, visto a dificuldade dos estados em garanti-los devido ao desaquecimento de suas economias.

Esse repensar os direitos sociais traz certa intranquilidade, pois em países em desenvolvimento, como o Brasil, já há uma natural resistência estatal em assegurá-los. Mas porque é tão difícil afirmar sua exigibilidade? O presente artigo tenciona apresentar alguns obstáculos à exigibilidade dos direitos sociais, oriundos tanto de uma doutrina jurídica que não os compreendem como verdadeiros direitos, quanto de uma concepção vetusta de gerenciamento público, onde as decisões estão adstritas à vontade de técnicos, sem participação da comunidade.

Nesse sentido, primeiro afirma-se a posição dos direitos sociais prescricionais como direitos de cidadania, na construção de uma boa sociedade. Após, traz-se as dificuldades da efetivação desses direitos mediante políticas públicas sociais. Ao cabo, analisando o direito humano à alimentação adequada e sua concretização no sistema político e jurídico brasileiro, ressalta-

-se a possível transformação da gerência pública brasileira, com a busca de uma nova relação entre estado e sociedade, através de canais legítimos de interlocução.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Os direitos sociais prestacionais como direitos de cidadania

Consequência do horror promovido durante a 2ª grande guerra, o “mundo” do direito alterou seus paradigmas, admitindo a coexistência de regras e princípios no interior do ordenamento jurídico, tendo a Carta das Nações Unidas (26.6.1945) afirmado a crença na dignidade da pessoa humana². A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10.12.1948, em seu art. I,³ reconduziu-se à matriz kantiana, centrando-se na autonomia⁴ e no direito de autodeterminação da pessoa humana⁵.

² A dignidade humana como “reação” aos horrores e violações perpetrados na Segunda Guerra Mundial é, nesses textos, digna de nota, mas também importa destacar a dimensão prospectiva da dignidade, apontando para a configuração de um futuro compatível com a dignidade da pessoa. HÄBERLE, Peter. A dignidade humana com fundamento da comunidade estatal. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo. In: *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*, org. Ingo Wolfgang Sarlet Porto Alegre: do Advogado, 2005, p. 91.

³ Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

⁴ A dignidade é aquilo que faz com que um ser humano seja uma pessoa humana, e isso não pode ser questionado. Essa qualidade da pessoa faz com que o ser humano seja uma pessoa racional, então livre e autônoma [...]. MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central, trad. Rita Dostal Zanini. In *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*, Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2005.op. cit., p. 68.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana, construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: *Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005 p. 21.

Não obstante, autonomia e autodeterminação não significam egoísmo ou individualismo, pois o viver comunitário traz ínsito um dever para com o próximo⁶. Por essa razão, o Constituinte brasileiro, ao incluir como princípio fundante do sistema jurídico pátrio a dignidade da pessoa humana, o fez a colocando no mesmo patamar da cidadania, definindo como objetivos da nação a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo-se o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse escopo, a participação da pessoa humana na vida comunitária deve ter como pressuposto a liberdade de atuar e o dever de responsabilidade pelos rumos escolhidos para a vida comum, constituindo-se em obrigação do Estado o respeito à dignidade do indivíduo⁷, sendo evidente a conexão da dignidade humana com o direito fundamental de liberdade, impondo ao Estado e à sociedade, em proteção da dignidade da pessoa humana, obrigações positivas e negativas para uma “coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal”⁸.

Contudo, a pessoa humana somente será seu próprio senhor ao possuir os recursos necessários à sua autodeterminação. Sendo a dignidade da pessoa humana uma qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada

⁶ Igualmente clave es reconocer que una sociedad donde nadie es rechazado y se trata a todos com idéntico respeto, a todos se les concede el status de fines em sí mismos y, por tanto, todos son capaces de alcanzar su más completo potencial humano. Además, la idea comunitária básica – tenemos derechos individuales inalienables y responsabilidades sociales para com los demás– se sustenta em el mismo principio básico: poseemos al mismo tiempo el derecho a ser tratados como fines y somos llamados a tratar a los demás y a nuestras comunidades del mismo modo. ETZIONI, Amitai. *La tercera via hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Editora Trotta, 2001, p. 17.

⁷ BENDA, Ernest. El Estado Social de Derecho. In: BENDA et al. *Manual de Derecho Constitucional*. Traduzido por Antônio López Pina. Madrid: Marcia Pons, 1991, p. 126.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 69.

ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, a sua liberdade positiva exige do Estado a tutela das condições existenciais mínimas à autodeterminação, pois

a autodeterminação exige direitos à liberdade e recursos materiais, exige tanto a proteção contra a violação da esfera privada, quanto uma dotação suficiente de bens básicos que possibilite ao menos uma vida minimamente autônoma, protegida contra exploração e humilhação pelo arbítrio alheio. [...] A ausência de recursos materiais condena à coisificação.⁹

Ainda, nas palavras de Kersting¹⁰:

Face a essa dependência operacional do direito da liberdade da posse suficiente de bens materiais, uma sociedade comprometida com a liberdade deve dotar seus cidadãos de uma correspondente renda substitutiva no caso de incapacidade de prover o seu sustento, não importa em virtude de quais causas. A obrigação à realização do estado do Direito, inerente aos direitos humanos, produz, a partir de si mesma, a obrigação à realização do estado de bem-estar social

Desta feita, possui o indivíduo um direito fundamental a ações positivas fáticas para garantia de “*las condiciones mínimas de existencia* [...]”¹¹., constituindo-se em um direito fundamental que “sem ele cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as *condições iniciais de*

9 KERSTING, Wolfgang. *Liberdade e Liberalismo*. Trad Luís Marcos Sander. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005, p. 45.

10 KERSTING, Wolfgang. *Universalismo e Direitos Humanos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p. 69.

11 ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 195.

*liberdade*¹². Mas o que são esses direitos e quem deve prestá-los?

No final da idade moderna, movimentos revolucionários (independência das colônias estadunidenses do jugo inglês e a revolução francesa) permitem a concretização de deveres de abstenção por parte do estado frente à vida privada dos indivíduos pertencentes a uma comunidade. Não obstante, na proteção do valor liberdade permite-se uma igualdade meramente formal:

Não obstante, essa igualdade formal demonstra-se insuficiente a garantir ao operariado uma condição digna frente ao sistema capitalista, o qual transformou o trabalho em uma mercadoria. Com o fortalecimento dos sindicatos, e receoso de insurgências, a burguesia, por intermédio do estado, começa a participar da vida comunitária, através da regulação do mercado e da intervenção ativa na produção. Tem-se o *Welfare state*, o Estado de bem-estar social, destinando recursos públicos a gastos sociais, como saúde, educação e previdência social, direitos então denominados como direitos sociais:

Assim é que as Constituições do século XX, especialmente após a II Guerra Mundial, são políticas, e não apenas estatais. Elas assumem conteúdo político, ou seja, elas englobam os princípios de legitimação do poder, e não apenas de sua organização. O campo constitucional é, por conseguinte, ampliado para abranger toda a sociedade, e não só o Estado. Este processo tem, contudo, suas origens ainda no começo do século XX, quando, diante das flagrantes desigualdades geradas pela noção de igualdade jurídica deixada entregue ao livre desenvolvimento do mercado, começam os movimentos sociais a reclamar uma atuação mais forte por parte do Estado, no sentido

12 TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, 1990, p. 75.

de regulação de certas distorções provocadas pelo modelo anterior. Surge, assim, um novo modelo estatal, denominado Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*), orientado por um novo entendimento do princípio da igualdade, que deixa de ser compreendido meramente sob a perspectiva formal para converter-se em elemento material, isto é, ele não se entende mais realizável senão mediante a igualdade social, o que quer dizer que a igualdade não se dá tão-somente perante a lei, mas, fundamentalmente, através dela.¹³

Os direitos fundamentais sociais, em sua principal característica, são direitos a ações positivas¹⁴; não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais¹⁵. Nas palavras de Celso Lafer¹⁶:

É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo *welfare state*, são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. Daí a complementaridade, na perspectiva *ex parte populi*, entre os direitos de primeira e de segunda geração, pois estes últimos buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos primeiros, eliminando ou atenuando os impedimentos ao pleno uso das capacidades

13 LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta. Reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.31.

14 LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 87.

15 KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 19.

16 LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia de Letras, 1988, p. 127 e 130-131.

humanas. Por isso, os direitos de crédito, denominados direitos econômico-sociais e culturais, podem ser encarados como direitos que tornam reais direitos formais: procuraram garantir a todos o acesso aos meios de vida e de trabalho num sentido amplo.

Nesse raciocínio, os direitos fundamentais sociais são

direitos a ações positivas fáticas, que, se o indivíduo tivesse condições financeiras e encontrasse no mercado oferta suficiente, poderia obtê-las de particulares, porém, na ausência destas condições e, considerando a importância destas prestações, cuja a outorga ou não-outorga não pode permanecer na mão da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado por força de disposição constitucional.¹⁷

2.2 As dificuldades em efetivar os direitos sociais prestacionais mediante políticas públicas sociais

Esses direitos sociais prestacionais, em regra, são garantidos mediante políticas públicas sociais¹⁸, planejadas com o escopo de distribuir o capital social¹⁹ entre as classes sociais formadoras da comunidade, reduzindo as desigualdades, visto que

17 LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 89.

18 Política pública é o *processo* pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. In RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010, p. 13.

19 Conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas. SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 7. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2007, p. 1761.

os rumos do desenvolvimento passam pelo combate às desigualdades, à pobreza e à exclusão social, a partir de medidas que incluem a construção de uma nova cultura política, a estruturação de políticas públicas baseadas nas expectativas e demandas dos cidadãos, o fortalecimento das pessoas e das comunidades, o investimento em capital humano, à criação e fomento de capital social.²⁰

Nesse sentido, suas formulações passam pela preparação da decisão política, especificando-se qual o direito social será implementado por aquela política, o planejamento, execução e avaliação dos resultados obtidos, tendo o gestor público de levar em consideração “o que os cidadãos esperam ou desejam que melhore”²¹.

Na garantia dos direitos sociais como saúde, moradia, educação, assistência social, alimentação adequada, etc, as políticas públicas, mais do que garantir certos bens da vida, devem estabelecer planos de inclusão social, efetivando o empoderamento²² dos grupos sociais excluídos, permitindo-lhes exercer com efetividade sua condição de cidadão pertencente a um espaço de argumentação²³.

Não obstante, os obstáculos que se apresentam à efetivação dos direitos sociais são muitos e de distintas grandezas. Desde sua positivação no âmbito internacional, através da Declaração dos Direitos do Homem

20 SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 7. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2007, p. 1763.

21 KLISBERG, B. *O desafio da exclusão*. São Paulo: Fundap, 1997, p. 84.

22 O empoderamento consiste numa transformação atitudinal de grupos sociais desfavorecidos que os capacita “para a articulação de interesses, a participação comunitária e lhes facilita o acesso e controle de recursos disponíveis, a fim de que possam levar uma vida autodeterminada, auto-responsável e participar do processo político”. SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 7. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2007, p. 1774.

23 HERMANY, Ricardo (org); RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca da implementação de políticas públicas sociais, in *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 77-78.

de 1948²⁴ e, em especial, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), mesmo tendo-se o reconhecimento da dignidade como valor inerente a todos os membros da família humana, os direitos sociais tiveram sua implementação condicionada²⁵.

Também parte da doutrina estrangeira e pátria ainda resistem a qualificá-los como direitos públicos subjetivos, tendo-os como normas diretivas ao legislador ordinário, ou disposições de boa vontade política. Conforme Bonavides²⁶,

De juridicidade questionada nesta fase, foram remetidos à chamada esfera programática, em virtude de não conterem para sua concretização aquelas garantias habitualmente ministradas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade.

Vê-se, no caso brasileiro, uma contradição em si, pois, mesmo estando contidos na Carta Constitucional, constituindo o que se denomina catálogo de direitos fundamentais, não conseguem receber o legítimo status de direito fundamental autoaplicável, sendo que apenas

na sua dimensão individual, têm sido tratados como direitos definitivos ou auto-suficientes, que operam como *razões protegidas*, no sentido definido por Joseph Raz, ou

24 Art 22. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

25 PIDESC - Artigo 2.º 1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.

26 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 565.

seja, razões para agir de determinado modo e, ao mesmo tempo, razões para desconsiderar razões concorrentes.²⁷

E, mesmo reconhecendo tais direitos sociais, estabelece o estado, por meio de sua administração pública, restrições a sua efetivação, alegando desde um poder discricionário “divino” do administrador público, até uma pretensa reserva financeira do possível, mesmo quedando claro a ficção em que se tornaram os orçamentos públicos.

Além dessas questões de ordem jurídica, problemas de ordem gerencial também se apresentam como elementos de restrição do alcance de políticas públicas sociais, pois novas demandas apresentam-se, exigindo do gestor uma maior flexibilidade e capacidade de adaptação, atuando como um negociador, definindo e concentrando-se em uma agenda estratégica, pois:

Gerenciar organizações públicas, nos tempos atuais, é bem diferente de gerenciar organizações privadas, seja quanto aos dilemas que a gerência pública tem de enfrentar, seja quanto às suas opções, aos problemas de compatibilização de objetivos, aos problemas de restrições e de proibições, seja quanto à eleição de meios.²⁸

O novo gestor deve compreender os interesses da sua comunidade, na busca de uma maior qualidade de vida, exigindo-se a abertura de espaços de interlocução, pois “as sociedades contemporâneas aspiram, cada vez mais, a uma participação muito mais direta e cotidiana, para decidir sobre os assuntos que considerem relevantes”²⁹. A inter-relação estado-sociedade permite afirmar um conceito de cidadania responsável, onde o seio social

27 MELLO, Cláudio Ari. Os direitos fundamentais sociais e o conceito de direito subjetivo. In: Os Desafios dos Direitos Sociais, *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, p. 133, nº. 56, set/dez 2005.

28 KLISBERG, B. *O desafio da exclusão*. São Paulo: Fundap, 1997, p. 87.

29 KLISBERG, B. *O desafio da exclusão*. São Paulo: Fundap, 1997, p. 85

é o centro de institucionalização da dignidade humana³⁰.

Nas palavras de Etzioni³¹:

El principio ético de que la gente debe ser tratada como un fin y no como un medio está ampliamente reconocido. Bastante menos aceptada resulta la significativa observación sociológica de que es en las comunidades, y no en el estado o el mercado, donde este principio está mejor institucionalizado.

O artigo 204 da Constituição Federal brasileira traz a concepção da participação social na elaboração das políticas públicas ao incluir, como diretriz das ações governamentais na área de assistência social, permitindo a concretização de um estado democrático, já que:

Para ser democrático, pois, deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, que assegure o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, demarcadas por aquelas instâncias participativas, sejam elas espontâneas ou oficiais[...]³²

30 A participação social é um dos pressupostos para a gestão dos interesses públicos. O surgimento de novos atores sociais aliados às crescentes exigências para efetivação dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, implica na adoção de novos mecanismos de gestão e, nesse contexto, se destaca como imprescindível a participação da sociedade, bem como a conformação de um novo modelo de gestão estatal, especialmente com a abertura de espaços públicos de participação. COSTA, Marli Marlene da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania, in *Gestão local e políticas públicas*. Org Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 104.

31 ETZIONI, Amitai. La tercera via hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Editora Trotta, 2001, p. 17.

32 LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 27.

Há, sem dúvida, desde o ano de 2003, no âmbito federal, a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos de controle social sobre as ações estatais, desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. Porém, o planejamento das políticas públicas continua centralizado nas mãos de burocratas.

Contudo, os espaços de participação e argumentação social não são suficientes a permitir a compreensão dos limites dos direitos alcançados; ademais, não se percebe uma completa inter-relação estado-comunidade, coexistindo um estado weberiano, burocrata, com vida e interesses próprios, nem sempre coincidentes com os interesses da comunidade.

2.3 Um caso concreto: a afirmação da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada

Como exemplo dessa dicotomia estado-sociedade tem-se o direito humano à alimentação adequada. Esse direito fora descrito no artigo XXV, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem³³, bem como no artigo 11, nº 1, do PIDESC³⁴.

O direito à alimentação adequada foi incluído no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional

33 Artigo XXV 1. 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.

34 Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

nº 64, de 04.02.2010, após a mobilização da sociedade civil organizada, recebendo nota de fundamentalidade. Todavia, antes de constituir-se em direito fundamental escrito, o Estado brasileiro já o reconhecia, pois o Presidente da República, Luis Inácio da Silva, em seu discurso de posse (janeiro de 2003), afirmara sua pretensão de erradicar a fome e a miséria no território brasileiro.

Ratificando a exigibilidade do referido direito, em 15.9.2006, fora promulgada a Lei nº 11.346, criando-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, definindo a alimentação adequada como um 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 população³⁵.

A Lei nº 11.346/2008 estabeleceu as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Mas, mais importante, toda essa atividade deverá contar com a participação da sociedade civil organizada, sendo princípio do sistema a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo.

Assim, em tese, temos a vontade política de efetivação do direito à alimentação adequada e o arcabouço jurídico necessário. Contudo, a principal questão discutida em um grupo de trabalho específico junto ao CONSEA (GT desdobramentos à Emenda Constitucional nº 64) centrava-se no estabelecimento da afirmação de exigibilidade deste direito. Por quê?

35 Art 2º, Lei nº 11.346/2006

Porque ainda uma desconfiança da gestão das políticas públicas devido a comportamentos contraditórios do estado, que retira o empoderamento social. Contudo, no tocante à alimentação adequada, parece existir uma intenção política real de redução da pobreza e da fome no país, em especial quando se percebe uma continuidade e evolução nas políticas públicas de combate à pobreza por intermédio do programa de combate à pobreza extrema (Programa Brasil sem miséria), programa do governo federal constituído de ações de inclusão social voltadas a 16,2 milhões de brasileiros com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais).

Percebe-se uma nova forma de gerência pública, pois as diretrizes do programa – transferência de renda, inclusão social e acesso aos serviços públicos – foram discutidas e delimitadas mediante consultas às populações a se atingir, aos movimentos sociais, às organizações civis e demais setores da sociedade, concretizando a ideia de cidadania participativa, importante para a recuperação de um civismo republicano, pois uma sociedade livre requer um patriotismo cujos valores essenciais incorporem uma liberdade significativa que salvaguarde a dignidade dos cidadãos.

3. CONCLUSÃO

Assim, ao concluir, ressalta-se a importância dos direitos fundamentais sociais no asseguramento da pessoa humana cidadã, mesmo que, em sua formatação internacional, através da Declaração dos Direitos do Homem e, em especial do Pacto Internacional sobre Direitos econômicos, sociais e culturais, tenham sido constituídos como normas programáticas, a serem alcançadas de forma progressiva, nos limites das possibilidades orçamentárias de cada Estado membro, podendo esses solicitar auxílio internacional

para a efetivação dos direitos descritos no Pacto.

A nota de fundamentalidade recebida por um Direito Humano quando de sua inserção no catálogo de Direitos Fundamentais de uma comunidade, em especial daquela que proclama a dignidade da pessoa humana como princípio fundante de seu ordenamento jurídico, traz, como consequência, a imediata exigibilidade do direito frente a esta comunidade e ao Estado, gerando um dever de prestação.

Todavia, no plano interno, foram tratados os direitos sociais como direitos secundários, concebidos, na forma pensada no plano internacional, como normas meramente programáticas, mesmo contidas no catálogo de direitos sociais. Vencida essa barreira, apresenta-se uma nova, agora de viés econômico, na qual a efetivação dos direitos sociais está adstrita à reserva do financeiramente possível.

Não obstante, essa luta de afirmação integra a própria natureza dos direitos fundamentais, dentre eles os sociais, onde, para o seu reconhecimento, faz-se imprescindível a participação da comunidade na busca de uma maior qualidade de vida, exigindo-se a abertura de espaços de interlocução, afirmando-se uma cidadania responsável.

Os direitos fundamentais sociais descritos na Constituição Federal brasileira são normativos, exigíveis e judicializáveis, sendo dever do Estado brasileiro otimizar a efetivação do direito humano à alimentação adequada, na sua dupla face: ausência da fome e qualidade da dieta, garantindo a todos a segurança alimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BENDA, Ernest. El Estado Social de Derecho. In: BENDA et al. **Manula de Derecho Constitucional**. Traduzido por Antônio López Pina. Madrid: Marcia Pons, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed, São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, Marli Marlene da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania, *in* **Gestão local e políticas públicas**. Org Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 104

ETZIONI, Amitai. **La tercera via hacia una buena sociedad**. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Editora Trotta, 2001

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana com fundamento da comunidade estatal. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo. In: **Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**, org. Ingo Wolfgang Sarlet Porto Alegre: do Advogado, 2005.

HERMANY, Ricardo (org); RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca da implementação de políticas públicas sociais, *in* **Empoderamento Social Local**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010

KERSTING, Wolfgang. **Liberdade e liberalismo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

_____ **Universalismo e Direitos Humanos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

KLISBERG, B. **O desafio da exclusão**. São Paulo: Fundap, 1997.

KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia de Letras, 1988.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta. Reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006,

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MAURER, Béatrice. **Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central**, trad. Rita Dostal Zanini. **In Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**, Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2005.

MELLO, Cláudio Ari. “Os direitos fundamentais sociais e o conceito de direito subjetivo”, In: Os Desafios dos Direitos Sociais, **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº. 55, set./dez. 2005.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: *Publi-folha*, 2010, p. 13.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível”. In: **Dimensões da Dignidade: Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. *Edunisc: Santa Cruz do Sul*, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. “O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais”. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 1990.

Recebido em 01/07/2015 - Aprovado em 27/08/2015.