



POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Duciran Van Marsen Farena¹

RESUMO: Examina-se, neste artigo, no âmbito dos direitos econômicos e sociais o direito à alimentação adequada, a ser implementado por meio de políticas públicas, e enfrentando as objeções comumente associadas àqueles, como a reserva do possível. Em um contexto de globalização, proteger a segurança alimentar dos mais vulneráveis, tornou-se imperativo, tendo em vista que a dignidade humana não pode ficar à mercê das demandas do mercado de trabalho, cada vez mais reduzidas. A garantia da alimentação adequada deve fazer-se preferencialmente por meio de transferências diretas de renda, que propiciam um mínimo de cidadania econômica (direito de escolha) dos itens nutricionais pelos beneficiários das políticas públicas.

Palavras-Chave: Direitos econômicos e sociais. Alimentação adequada. Políticas públicas.

1 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS. DESENVOLVIMENTO E DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Os direitos humanos surgiram associados às liberdades públicas e inspirados na ideia de direitos naturais “sagrados e inalienáveis”, tal como contido em uma de suas primeiras declarações, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1776. Foram positivados, assim, dentro do sistema liberal de relações entre o indivíduo e o Estado, sob a forma

¹ Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Direito Econômico pela USP. Procurador Regional da República (5ª. Região).

de barreiras ao poder estatal e à própria liberdade de conformação do legislador.

Conjunto concretizador das exigências da dignidade humana, e por isso mesmo revestido dos caracteres de universalidade e inderrogabilidade, os direitos humanos manifestam-se nas diferentes ordens jurídicas internas como direitos fundamentais, isto é, “direitos humanos transformados”, no que se atende à primeira exigência dos direitos humanos, que é a efetiva proteção de seu objeto (BOROWSKI, 2009). Evidentemente, esta proteção pode ser deficiente, tanto no plano da norma jurídica quanto no da eficácia social.

Direitos fundamentais não são direitos contra outros indivíduos ou contra entidades de direito privado, mas direitos contra o Estado, em contraste com os direitos humanos, que são *erga omnes* (BOROWSKI, 2009). O objeto característico dos direitos fundamentais é a proteção das necessidades fundamentais ou básicas dos seres humanos, aquelas cuja violação causa morte, ou grande sofrimento, ou supressão da autonomia (BOROWSKI, 2009). Esta proteção pode se dar de forma negativa (como abstenção estatal) ou sob a forma de uma prestação devida pelo Estado, a depender dos recursos econômicos disponíveis. Por isso mesmo, os direitos humanos econômicos e sociais, ao menos em sua maioria, seriam assegurados mediante políticas públicas destinadas à gradual concretização de seu conteúdo.

A ideia de desenvolvimento está profundamente relacionada com os direitos humanos econômicos e sociais, pois a concretização integral destes dependeria de políticas públicas que estão vinculadas à dimensão da economia de uma nação. Paralelamente ao seu aspecto instrumental – o meio para a concretização dos direitos – surgiu a concepção de desenvolvimento humano, como objetivo intrínseco ao desenvolvimento. Mais do que expansão da economia, o desenvolvimento deve ser aferido em termos de “expansão das liberdades” (Amartya Sen), liberdades que podem ser também violadas por fatores que são considerados positivos ao Produto Nacional Bruto (ex. degradação ambiental provocada pela atividade industrial, perda da diversidade natural e cultural causada por grandes empreendimentos de geração de energia hidroelétrica etc.).

No âmbito dos direitos econômicos e sociais, insere-se o direito à alimentação adequada, em suas duas dimensões: obtenção dos nutrientes vitais em proporção suficiente para a manutenção da vida e liberação da fome e má nutrição (alimentação básica) e o direito à obtenção desses nutrientes de uma forma a não comprometer, a médio e longo prazo, a saúde do indivíduo (alimentação adequada).

2 ESTADO SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E “RESERVA DO POSSÍVEL”

As constituições liberais formaram um catálogo de direitos fundamentais como uma imagem ideal do modelo liberal de esfera pública, no qual a autoridade estatal estaria limitada a poucas funções. O campo do econômico situava-se de forma externa ao Direito, cujo papel cingia-se a assegurar as pré-condições que representam o substrato da economia de mercado (autonomia da vontade, direito de propriedade etc.).

A constitucionalização do econômico deu-se com o advento da Constituição de Weimar (1919). Ao lado do poder político, o poder econômico também se torna objeto de tratamento constitucional. Positivam-se os direitos econômicos, sociais e culturais.

O Estado social desmonta o paradigma do indivíduo autossuficiente, inserindo-o no contexto social, titular de uma posição específica nas relações sociais e econômicas. Assim, abandona a posição absenteísta de mantenedor do *status quo*, para se tornar parte ativa na busca pela solução dos problemas sociais criados pela estrutura econômica. Não mais expectador passivo, o Estado reconhece a realidade e interfere sobre ela, de sorte a alcançar objetivos pre-determinados, tais como a proteção ao trabalho, a educação, a saúde, a assistência social, etc.

Se os direitos de liberdade evitam os excessos do poder político, os direitos econômicos e sociais definem prestações como forma de preservar em termos materiais a autonomia assegurada formalmente pelos direitos de defesa. Tais direitos-prestações funcionam também como um limite mínimo intangível de dignidade humana, a interditar mudanças legislativas que busquem minar o acesso a prestações essenciais como educação e saúde.

A postura ativa do Estado na busca pela concretização dessas prestações implica na promoção de políticas públicas, que assumem um quadro normativo próprio. Toda política pública envolve uma decisão, fundada num juízo de valor, que desencadeia uma atividade do Estado de intervenção na vida social no sentido da consecução de uma meta escolhida.

Os direitos econômicos e sociais são direitos prestacionais, isto é, pressupõem a entrega de um bem ou serviço por parte do Estado, com o propósito de ampliar a qualidade de vida do indivíduo e da coletividade. Como direitos prestacionais, os direitos sociais estariam condicionados aos meios disponíveis (condicionante econômico ou reserva do possível). Sua implementação seria progressiva, por meio de políticas específicas, cuja execução concretize as previsões da norma.

O fato de uma prestação estar positivada, mesmo na Constituição, não é suficiente para conferir-lhe efetividade. Os direitos sociais, econômicos e culturais, quando contemplam provisão de bens e serviços, estariam dependentes de um certo grau de desenvolvimento econômico que permita sua implementação. A reserva econômica do possível seria, assim, o teste de eficácia dos direitos sociais; diante do economicamente impossível, a norma jurídica se renderia.

A concretização por via judicial de direitos sociais tem sido objeto de intensos debates doutrinários. Superados os argumentos contrários clássicos (separação de poderes, caráter “programático” das normas instituidoras de direitos sociais) resta o problema prático da escassez de recursos públicos. Não tem passado inadvertida a possibilidade de que a concepção de reserva do possível reduza os direitos econômicos e sociais a enunciados desprovidos de exigibilidade. Assim é que enquanto alguns autores repudiam a ideia de reserva do possível, condenando-a como um transplante acrítico de construção jurisprudencial alemã (Andreas Krell), outros concebem a existência de um núcleo essencial de direitos sociais, dotado de exigibilidade imediata, contido na expressão “mínimo existencial” (Ricardo Lobo Torres). Para

este último autor, a privação do mínimo existencial “cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade”. Sendo assim, “a dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados” (TORRES, 1989). O mínimo existencial se inscreveria dentre os direitos de liberdade, não se confundido com os direitos sociais, que necessitam de interposição legislativa e se afirmam de acordo com a situação econômica conjuntural, isto é, sob a *reserva do possível*.

Todos os direitos humanos são indivisíveis e, independentemente de sua categoria ou dimensão, requerem, indistintamente, prestações positivas e negativas, ações e omissões. Assim, o direito à representação política exige uma estrutura administrativa e judicial apropriada para que as eleições sejam isentas de vícios que distorçam a vontade popular; por outro lado o direito à alimentação também não dispensa abstenções como, por exemplo, a tributação seletiva ou não tributação da cesta básica etc.

Qualquer direito social contemplado na Constituição pode ser objeto de reivindicação judicial. A *reserva do possível* não pode ser encarada, como lamentavelmente ainda se concebe com frequência, a despeito da ADPF n. 45 MC/DF, como obstáculo à concretização de qualquer direito fundamental². Os direitos sociais são comando para realização do possível, mas evidentemente que o possível não pode ficar ao alvedrio do administrador, nem tampouco ao critério daquele que postula o direito. O possível é o universalizável – isto é, aquilo que pode ser objeto de universalização, de acordo com as condições econômicas da nação.

Deve-se ponderar se a decisão judicial seria exequível se a providência fosse universalizada. O governo não tem recursos para construir casas para todos os cidadãos brasileiros que não possuem moradia adequada, apesar de o custo de uma casa ser insignificante se comparado ao orçamento público (...) Do contrário, apenas os cidadãos que obtiveram sucesso em suas ações judiciais teriam seus direitos sociais efetivados (SOUZA NETO, 2009).

De idêntica forma, podemos dizer, no que tange ao direito à saúde, onde se verificam certos exageros judiciais, que ele não assegura o melhor tratamento existente, mas aquele que pode ser prestado a qualquer nacional ou residente no país na mesma condição, dentro de um critério de universalidade e proporcionalidade.

3 A NOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“As políticas públicas constituem atualmente a forma precípua da ação estatal”, preleciona Patrícia Helena Massa-Arzabe. “Não se cuida, então, do direito voltado a ordenar o já estabelecido, mas de um direito voltado para ordenar o presente em direção a determinado futuro socialmente almejado”. Citando Comparato, a autora escreve que “em todos os países, a atividade de governar muda de configuração, pois o *government by policies* veio substituir

o *government by law*, passando a exigir o exercício combinado de várias tarefas em que o governar não se restringe à administração da conjuntura, mas, sobretudo, ao planejamento do futuro, por meio do estabelecimento de políticas a médio e longo prazos” (MASSA-ARZABE, 2006).

Toda política pública é produto do choque de pressões oriundas dos mais diversos segmentos sociais, sobre o Estado-aparato (instituição estatal), envolvendo um complexo jogo de interesses e uma solução de compromisso, traduzida numa decisão que irá deflagrar um processo de construção que se consolida no momento de sua execução, e conforme os resultados alcançados. É o tipo aberto da norma que veicula a política pública que responde por este caráter de construção.

Novos direitos, inseridos no contexto maior da problemática social, passaram a exigir uma referência diferente da pautada pelos conceitos idealísticos do Estado liberal, marcados pela reação aos comportamentos disruptivos da ordem estabelecida. Sendo o direito social, na verdade, pretensão derivada de uma convergência de condições econômicas desfavoráveis, reclama, para sua efetivação, também ações que não podem se resumir a um édito ou ditame exauriente e satisfativo, dentro do quadro clássico da recomposição da ordem afetada pelo ilícito.

Com a clareza habitual, Fábio Konder Comparato ensina que, englobando normas e atos, mas não se reduzindo a nenhum destes,

[...] a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. O conceito de atividade, que é também recente na ciência jurídica, encontra-se hoje no centro da teoria do direito empresarial (em substituição ao superado “ato de comércio”) e constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia (COMPARATO, 1998).

A importância dessa distinção avulta, no entender de Fábio Konder Comparato na avaliação da constitucionalidade das políticas públicas

[...] o juízo de validade de uma política - seja ela empresarial ou governamental - não se confunde nunca com o juízo de validade das normas e dos atos que a compõem. Uma lei, editada no quadro de determinada política pública, por exemplo, pode ser inconstitucional, sem que esta última o seja. Inversamente, determinada política governamental, em razão da finalidade por ela perseguida, pode ser julgada incompatível com os objetivos constitucionais que vinculam a ação do Estado, sem que nenhum dos atos administrativos, ou nenhuma das normas que a regem, sejam, em si mesmos, inconstitucionais (COMPARATO, 1998).

A política pública não configura um fim em si mesmo, mas um meio para assegurar a obtenção de certos fins; é, no dizer de Comparato, “unificada pela sua finalidade”. Corresponde a uma estratégia do Estado, a ser implementada por meio de normas jurídicas. Espelha, por

outro lado, um imperativo de legitimação, na medida em que se ampliaram, nas sociedades democráticas, os sujeitos de direito aptos às reivindicações sociais.

Com efeito, o Estado democrático de direito – Estado social aprimorado pela legitimidade democrática – não se limita apenas a regular normativamente as condições objetivas da sociedade, preservando-as, mas encontra-se comprometido com ações e programas que interferem na vida social, modelando-a conforme objetivos constitucionais como a dignidade humana e da redução das desigualdades sociais e regionais. Tais objetivos são definidos mediante mecanismos como a participação ativa da comunidade na formulação e definição das políticas públicas e o controle social.

O cenário atual de globalização financeira, no entanto, estreitou consideravelmente a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma autônoma.

4 NEOLIBERALISMO, GLOBALIZAÇÃO E VULNERABILIDADE SOCIAL

A partir do fim dos anos 80, na esteira das crises econômicas e da derrocada do comunismo, as chamadas teorias neoliberais, ganham terreno vozes que advogam o retorno ao Estado não intervencionista, com alguns temperamentos pós-modernos. Com efeito, os teóricos do neoliberalismo divergem do igualitarismo formal por não ignorarem as diferenças ou o contexto da distribuição do poder na sociedade; propugnam por mudanças na forma do gerenciamento das políticas públicas, sempre partindo da premissa de que a ação direta do Estado causa danos maiores do que os benefícios almejados.

Objetivos típicos desse movimento, como a desregulamentação e a retirada do Estado de alguns setores da economia representam uma reorientação das políticas públicas no campo econômico, que passam a revestir-se preponderantemente das formas de direção e indução. Requer-se um Estado atuante “no sentido das forças produtivas”, favorecendo o seu dinamismo, afastado do exercício de atividades econômicas e os monopólios.

Reconhece-se, porém, os impactos negativos dessas políticas em setores mais desvalidos da população, bem como nos níveis de distribuição de renda. No próprio seio do neoliberalismo, assim, concebeu-se a ideia de redes de proteção social que preservassem um mínimo de autonomia do indivíduo.

Assim é que autores como Hayek, não veem problemas em admitir transferências diretas de dinheiro a extratos mais pobres da população (renda mínima). Não se trata de eliminar as políticas públicas nem de retirar do Estado o papel de defini-las.

A diferença com o Estado social é de que neste o Estado é o produtor realizador das políticas públicas; no Estado neoliberal é o indutor-provedor delas. Mas em ambas as situações cabe ao Estado elaborar políticas públicas, e, portanto, qualquer que seja o modelo de governo, é de fundamental importância a existência de um arcabouço jurídico-legal-institucional capaz de permitir o controle e aplicação dessas políticas (GONÇALVES, 2006).

Nos países periféricos, a onda de privatizações e desregulamentações dos anos 90 mostrou-se incapaz de recuperar o ímpeto de crescimento das décadas anteriores, além de fomentar a desigualdade e a redução dos níveis de emprego. Os serviços públicos, entregues ao mercado, contribuíram para a concentração de renda, posto que se voltaram para o usuário pagante, abandonando, a despeito das metas de universalização, todos aqueles que não tinham o suficiente para pagar a tarifa, estabelecida conforme as exigências de lucro das empresas privatizadas. Fracassado o modelo das metas de universalização, que nunca passaram de uma quimera, hoje se ensaia sua eliminação.

Com o fim da Guerra Fria, e a integração das últimas regiões ao mercado global de consumo e produção, a lógica financeira do capitalismo prevaleceu em dimensão planetária, resultando no colapso da capacidade dos estados de, mediante ações autônomas, condicionar ou interferir no domínio econômico que agora escapa às suas fronteiras. A integração regional representa um esforço de recuperar, por via da união parte desta capacidade perdida. Igualmente, agudiza-se a crise de legitimidade das democracias e do próprio Estado Social. O mundo globalizado apresenta complexidade e interdependência sem precedentes, lembrando a famosa teoria climática do efeito borboleta, segundo a qual o bater das asas de uma borboleta no Brasil poderia produzir um tornado no Texas.

Sob a ótica dos efeitos negativos da globalização, em sua dimensão político-econômica, mercado e Estado sofreriam de uma incapacidade reflexa. Aquele, vitimado pelo descolamento entre eficiência e emprego, já não poderia embalar a perspectiva de quase pleno emprego vislumbrada nos primórdios do Estado social – perspectiva que, aliás, trazia como pressupostos o crescimento ilimitado e a inesgotabilidade dos recursos naturais. Já o Estado veria minado seu papel de motor do desenvolvimento, reduzindo-se na verdade a uma função de garante da inserção internacional exigida pela globalização. Os Estados excluídos, periféricos, por sua vez, ver-se-iam impossibilitados de mobilizar suas próprias forças econômicas, através de políticas públicas, para alcançar seu próprio desenvolvimento.

Corte nos gastos sociais e o aumento da eficiência vulnerabilizaram largos segmentos de população nos países subdesenvolvidos e desenvolvidos. As crises cíclicas do capitalismo tomaram dimensões extraordinárias, como demonstrou a depressão de 2008, e mesmo a retomada do crescimento não significou alívio da pobreza, tal como ocorre hoje nos Estados Unidos, onde a despeito da recuperação a renda dos salários permanece estagnada, e a pobreza em níveis elevados torna-se crônica.

Qualquer que seja a orientação do Estado, proteger a população da extrema pobreza e dos efeitos das crises tornou-se imperativo. Pode-se dizer que o papel do Estado na mitigação dos efeitos da pobreza e das crises tornou-se integral, com o fim da ilusão de que o mercado poderia em algum momento propeler a economia ao quase-pleno-emprego ou inserir toda a população dentro do processo produtivo – e do mercado de consumo.

Observe-se que uma das ideias-força do Estado social é a de que todos teriam um lugar ao sol na economia de mercado. A função do intervencionismo não seria distribuir bens

e serviços a pessoas necessitadas, mas sim propiciar a todos meios para a satisfação de suas necessidades básicas por si mesmas, mediante sua força de trabalho. A proteção social estaria voltada para atender a circunstâncias episódicas ou excepcionais dentro do mundo do trabalho (desemprego, doença, etc). Nesse afã, as políticas assistenciais surgem atreladas de alguma forma ao mundo do trabalho, ora protegendo o indivíduo contras fragilidades que lhe impedem a capacidade laboral, ora integrando-o ao mercado por meio da educação formal e profissionalizante. De fato, situações de quase-pleno emprego não eram vistas como irrealizáveis ou fictícias, mas como consequências naturais do crescimento econômico, também visto, claro, como ilimitado.

A lógica da *porta de saída*, isto é, o momento em que o indivíduo passa, pelo trabalho, a prescindir do apoio estatal, embora típica dos programas de proteção ao emprego, esta lógica de certo modo aplicou-se a todas as políticas sociais, impondo limites temporais a fim de combater a *acomodação* do beneficiário e evitar o desestímulo ao trabalho (ex: aferição da *capacidade para o trabalho* para concessão de benefício a portadores de deficiência; condicionamento do auxílio alimentar à realização de certo número de entrevistas de emprego etc.).

Mais do que a necessidade de limitar os beneficiários pela escassez de recursos, importa, nesse sentido, evitar a concorrência com o mundo do trabalho, preservando sua disponibilidade. Duas questões, no entanto, se colocam: estaria o trabalho tão acessível no mundo atual? De que qualidade de trabalho tratamos, quando se entende que o trabalho deve ser *protegido* das políticas assistenciais? Na verdade, antes que o trabalhador, o trabalho é que deve qualificar-se, com melhores técnicas, segurança e remuneração. Sob este aspecto, é positivo que as políticas sociais assistencialistas, mormente as que envolvem transferência de renda, façam concorrência com o trabalho sub-remunerado, desencorajando-o.

Na verdade, o mundo do trabalho não pode ser a medida para a política social assistencialista, mas sim a condição de vulnerabilidade do assistido. Não passa de ilusão a ideia de que todos serão incorporados ao mercado de trabalho, tornando as políticas assistenciais desnecessárias. O poder público está obrigado a assegurar ao cidadão a libertação da miséria, uma existência humanamente digna e participação adequada no bem-estar geral, independentemente de sua inserção, presente ou futura no mercado de trabalho. Já não cabe esperar pela prosperidade geral. Não havendo mais espaço para o crescimento ilimitado, a tarefa da distribuição torna-se iniludível.

É preciso reconhecer que há pessoas que não participam, nem nunca participarão do mundo do trabalho. Nem por isso deixam de ter dignidade humana. Além da exclusão urbana, onde estão presentes os *irrecuperáveis* para o mercado de trabalho (moradores de rua), é preciso considerar o habitante de áreas totalmente periféricas para as quais a perspectiva de uma inserção produtiva na economia nacional (a exemplo de grande parte do semiárido nordestino) é extremamente remota. Também devem ser levados em conta os integrantes das comunidades tradicionais, que jamais terão seu modo de produção inserido na economia capitalista, por mais que vendam artesanato de palha de babaçu.

Tais grupos e pessoas deverão ter sua dignidade humana assegurada pelo Estado, e não poderão ser entregues à própria sorte, na esperança de um futuro em que a expansão econômica ilimitada assegure a inclusão de todos pelos mecanismos espontâneos do mercado.

5 ASPECTOS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA. TRANSFERÊNCIAS DIRETAS

O direito à alimentação adequada pode ser concebido como um direito humano, de realização imediata, pelo qual o indivíduo vulnerável faz jus a prestações do Estado que o libertem da fome e da subnutrição. Fundamenta-se na dignidade humana, e por isso mesmo deve ser assegurado de forma a garantir um mínimo de possibilidade de escolha do beneficiário a respeito de suas necessidades, dotando-o de um *status* mínimo de consumidor, ainda que restrito ao mais elementar. Por tal razão, o direito à alimentação adequada deve ser garantido preferencialmente por transferências de renda, a exemplo do Bolsa-Família, em lugar da entrega direta de alimentos (cestas básicas, cupons etc.).

O direito à alimentação adequada não se esgota, contudo, na transferência direta de renda ou entrega de alimentos ou cupons; integra-se em um conjunto de políticas públicas de natureza social destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos grupos mais necessitados, identificados a partir da definição de uma linha de pobreza. Educação e programas de capacitação para o trabalho são importantes, mas não podem ser vistos como o parâmetro para as políticas de garantia da alimentação adequada, que encontram seu fundamento, unicamente, na insegurança alimentar de seus destinatários.

A participação no mercado de consumo, na escolha dos bens essenciais para sua subsistência, não deve estar limitada aos que podem obter recursos mediante a venda de sua força de trabalho. A priorização das transferências diretas de renda se justifica por emprestar dignidade ao beneficiário do programa, tornando-o um partícipe, ainda que mínimo, do mercado, dotado de poder de escolha, e não um dependente das ações do Estado. O consumo do essencial, para os mais vulneráveis, desprende-se do trabalho, rompendo com o aforisma de que quem não trabalha não come. É claro que no sistema capitalista a dignidade humana completa só será alcançada com o trabalho. Mas reconhecendo-se que o trabalho não está para todos, em todo o tempo, nem por isso o indivíduo deve ver-se privado do direito de escolher os itens nutricionais básicos que considera mais adequados para sua condição.

Em conclusão, o direito à alimentação adequada, no que tange às políticas públicas de sua implementação: a) deve preferencialmente ser assegurado mediante transferências diretas, sobre outros tipos de prestação, como a entrega de víveres ou outras prestações que não permitem ao indivíduo um degrau mínimo de cidadania econômica; b) deve ser assegurado sem excluir a prestação de serviços públicos gratuitos e universais pelo Estado e a assistência social para assegurar a integralidade dos direitos econômicos e sociais; c) as políticas de realização do direito à alimentação adequada não competem com o mercado de trabalho; não há como

se falar em *desqualificação do mercado de trabalho* ou mesmo *desestímulo ao trabalho* pelas transferências diretas. O mercado é que deve qualificar-se para conviver com as transferências diretas, oferecendo melhores salários e empregos para obter a força de trabalho de que necessita sem que a contrapartida limite-se ao suficiente para a sobrevivência; d) as políticas de garantia do direito à alimentação adequada mediante transferências diretas devem ser permanentes (não devem visar a um fim no qual o pleno emprego torne-as desnecessárias) já que a exclusão é um fato permanente; e) as políticas assecuratórias devem, a princípio, ser incondicionadas; no entanto, a necessidade de focalização justifica que algumas condições possam ser impostas ao necessitado, a fim de evitar a apropriação dos recursos por parte de certos segmentos dos mais pobres, não necessariamente os menos aquinhoados; f) a política deverá contemplar uma *porta de saída*, mas como complementação dos direitos sociais, nunca como pré-requisito para a transferência direta, mediante, por exemplo, limites temporais, obrigação de solicitar emprego, etc.

REFERÊNCIAS

ARANGO, Rodolfo. **El Concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Legis, 2005.

BOROWSKI, Martin. Características classificatórias e qualificadoras dos direitos fundamentais.

Direito do Estado, Rio de Janeiro, ano 4, n. 13, jan./mar., 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun., 1998.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEN, Amartya. Development as Freedom. **Alfred A. Knopf Incorporated**, p. 54 <<http://site>.

ebrary.com/id/2002145?>.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. **Direito do Estado**, Rio de Janeiro, Ano 4, n. 13, jan./mar., 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 177, jul./set., 1989.

PUBLIC POLICIES AND THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

ABSTRACT: This article examines the right to adequate food as an economic and social right, to be implemented through public policies, and addressing objections commonly associated with those, such as the “reserve of possible” (lack of economic resources). In a context of globalization, protecting the food security of the most vulnerable has become imperative, because human dignity can not be at the mercy of the demands of the labor market, increasingly reduced nowadays. Ensuring adequate food should be done preferably through cash transfer programmes, which provide a minimum of economic citizenship (right of choice) of nutritional items by the beneficiaries of public policies.

Keywords: Social and economic rights. Right to adequate food. Public policies.