

# O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: DA PREVISÃO À CONCRETIZAÇÃO DESSE DIREITO

*Mariana Peixoto Espósito<sup>1</sup>; Bruna Caroline Lima de Souza<sup>2</sup>; Dirceu Pereira Siqueira<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Direito no Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR; Pesquisadora Bolsista do PIBIC/CNPq; Endereço Eletrônico: mariana.esposito0803@gmail.com;

<sup>2</sup> Autora-Colaboradora; Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR, na condição de bolsista da CAPES/PROSUP; Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR, na condição de bolsista PROUNI; Endereço eletrônico: brunacarolinelimadesouza@gmail.com;

<sup>3</sup> Orientador; Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru; Pesquisador Bolsista - Modalidade Produtividade em Pesquisa para Doutor - PPD - do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICETI), Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Cesumar (UniCesumar); Endereço eletrônico: dpsiqueira@uol.com.br.

## RESUMO

O direito à alimentação figura-se como um direito essencial à vida humana, figurando-se como um direito pluridimensional e, deste modo, refletindo em inúmeros outros direitos importantes à vida das pessoas e a efetivação da dignidade da pessoa humana. Deste modo, o presente artigo visou, de forma ampla, fazer uma análise desse direito dentro do ordenamento jurídico nacional e internacional, dos aspectos que o envolve, dos responsáveis por sua efetivação e das políticas públicas existentes nesse sentido no Brasil, dando ênfase ao Programa de Agricultura Urbana e Periurbana e ao Programa Hortas Comunitárias da Cidade de Maringá/PR, analisando, de maneira especial, quais os efeitos que esse projeto exerce na comunidade no qual ele está inserido e se o mesmo vigora como uma política pública eficaz de concretização do direito à alimentação. Para tanto, a metodologia adotada foi a da revisão bibliográfica de artigos, livros, dissertações e teses sobre o assunto, contidos em plataforma nacional e estrangeira, bem como da pesquisa de campo baseada em entrevista, com o fim de vislumbrar alguns aspectos atinentes as hortas comunitárias de Maringá/PR. Ao final, concluiu-se acerca da importância desse direito e da efetivação do mesmo tanto pelo Estado quanto família e sociedade, bem como que o Programa Hortas Comunitárias vigora como uma política pública eficaz na concretização do direito à alimentação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos sociais; direitos humanos; nutrição; dignidade humana; hortas comunitárias.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à alimentação figura-se entre os direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, e se apresenta como um direito de suma importância na medida em que ele é necessário não apenas para a própria manutenção da vida das pessoas e para a efetivação da dignidade da pessoa humana, mas também porque ele reflete em inúmeros outros direitos como saúde, moradia, trabalho, educação, entre outros, possuindo um nítido caráter pluridimensional e cuja a efetivação é de precípua importância. Além disso, é um direito que vai muito além apenas do ato rotineiro de ingerir alimentos, pois a alimentação não se limita ao aspecto nutricional, ela é também um ato cultural, figurando também como um fenômeno cultural.

Desta forma, o presente trabalho visa fazer uma análise desse direito dentro do ordenamento jurídico nacional e internacional, destacando a sua importância para a efetivação da dignidade da pessoa humana e até mesmo para o acesso a outros direitos também essenciais as pessoas, bem como evidenciando o aspecto nutricional e cultural que o envolve. Ademais, se analisará ainda aspectos atinentes a responsabilidade pela efetivação desse direito, bem como algumas das políticas públicas existentes no Brasil

para a sua efetivação, com destaque, em nível nacional, para o Programa Agricultura Urbana e Periurbana do Governo Federal, que incentivou o uso de áreas ociosas da cidade para o plantio de produtos orgânicos e que possibilitou, em nível local, a implantação do Programa Hortas Comunitárias na cidade de Maringá/PR. Diante disso, e do trabalho desenvolvido nas referidas hortas, questionou-se sobre qual o impacto causado pelo referido programa para as pessoas que a ele tem acesso e se o mesmo se instrumentaliza como um mecanismo eficaz na efetivação do direito à alimentação a esses indivíduos.

Para tanto, utilizou-se da metodologia pautada na revisão bibliográfica de artigos, livros, teses e dissertações atinentes as temáticas que envolvem o assunto, como forma de subsidiar teoricamente a pesquisa, bem como na pesquisa de campo baseada no método de entrevista, realizada com os responsáveis por seis hortas comunitárias da cidade de Maringá/PR, com o fim de conhecer um pouco da realidade desses locais e averiguar a importância desse projeto para a efetivação do direito à alimentação à população local.

## 1 A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS PARA A EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana figura na atualidade não só como um valor intrínseco à todo o ser humano, mas também como um dos valores fundantes da própria ordem jurídica nacional e supranacional<sup>1</sup>, irradiando seus efeitos em inúmeros direitos atualmente reconhecidos, em especial aos direitos fundamentais, tanto individuais quanto sociais, configurando-se como “uma conquista da razão ético-jurídica, fruto da reação à história de atrocidades que, infelizmente, marca a experiência humana”<sup>2</sup>.

Acerca da conceituação de dignidade da pessoa humana, Elimar Szaniawski afirma que ter algo que expresse com exatidão todo o significado do que é dignidade é difícil, se não, impossível, pois tal conceito é “fluído, multifacetário e multidisciplinar”<sup>3</sup>, porém afirma que este princípio pode ser vislumbrado sob dois aspectos, pois de um lado ele representa uma qualidade substancial do ser humano, ou seja, a dignidade é a expressão da própria essência da pessoa humana, e de outro, é o fundamento da ordem política e de paz social, revelando-se, assim, como uma fonte de direitos<sup>4</sup>.

Nesta perspectiva, a dignidade da pessoa humana atua na condição de valor e princípio normativo fundamental, atraindo o conteúdo de todos os direitos fundamentais, que exige e pressupõe a proteção e reconhecimento de todas as dimensões de direitos fundamentais, de modo que, se negar o reconhecimento dos direitos fundamentais que são inerentes à pessoa humana, estará se negando, em verdade, a própria dignidade<sup>5</sup>.

Dentre as dimensões dos direitos fundamentais, a segunda dimensão ganha destaque, em especial no que tange aos direitos sociais, pois estes, conforme os ensinamentos de Gerardo Pisarello, foram vistos como um requisito indispensável para

<sup>1</sup> BARRETTO, Vicente de Paulo; LAUXEN, Elis Cristina Uhry. A (re)construção da ideia de dignidade humana. *Revista Quaestio Iuris*, vol.11, n. 01, Rio de Janeiro, p. 67-88, 2018, p. 67.

<sup>2</sup> NUNES, Rizzato. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 70.

<sup>3</sup> SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos da personalidade e sua tutela*. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 140.

<sup>4</sup> SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos da personalidade e sua tutela*. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 143.

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 7.ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 94.

dar conteúdo material aos direitos civis e políticos, ou seja, aos direitos de primeira dimensão, enquanto estes atuaram como mecanismos indispensáveis no asseguramento dos direitos sociais<sup>6</sup>. No mesmo sentido vai os ensinamentos de Norberto Bobbio, que afirma que “os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna”<sup>7</sup>, sendo que este bem-estar só é possível quando há a efetivação de direitos sociais básicos, como alimentação, saúde, moradia, trabalho, educação, entre outros.

Neste sentido, os direitos de segunda dimensão, em especial os direitos sociais, não encontram-se na esfera negativa, ou seja, no dever de abstenção, ao contrário, exigem prestações positivas, ou seja, determinam de uma “intervenção pública estritamente necessária à realização desses direitos”<sup>8</sup>, afirmando Maria Paula Dallari Bussi, inclusive, que tais direitos são “direitos-meio, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração.”<sup>9</sup>

Desta forma, tem-se que os direitos fundamentais sociais encontram-se intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana, na medida em que só há como se vislumbrar efetivação desse princípio na vida dos seres humanos quando à eles são garantidos elementos básicos à própria manutenção da vida e do exercício de sua autonomia e liberdade.

## 2 DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: PREVISÃO, IMPORTÂNCIA E RESPONSABILIDADE

### 2.1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL E BRASILEIRO

O direito à alimentação encontra-se previsto não apenas no âmbito nacional, em normas constitucionais e infraconstitucionais, como também no cenário internacional, previsto em inúmeros documentos internacionais. No cenário internacional, o tema atinente à alimentação sempre esteve presente nos debates, de modo que em vários instrumentos internacionais pode ser notada a tutela por tal direito<sup>10</sup>, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

O primeiro documento internacional a tutelar o direito à alimentação foi a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)<sup>11</sup>, prevendo-o em seu artigo 25, item 1, que estabelece que “ todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de

---

<sup>6</sup> PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 25. *Apud*: KELBERT, Fabiana Ockstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 21-22.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 226-227.

<sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 519.

<sup>9</sup> BUCCI, 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. 3.

<sup>10</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1.ed. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2015, p. 50.

<sup>11</sup> KAITEL, Cristiane Silva. **A efetividade e a elaboração legislativa do direito à alimentação: política pública, educação e gestão participativa** [tese]. 2016. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2016, p. 72.

assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação [...]”<sup>12</sup>. Tal documento, em que pese de suma importância na história da humanidade, não possui a imperatividade de vincular um país signatário, carecendo da possibilidade de exigir o cumprimento desses direitos perante qualquer tribunal<sup>13</sup>.

Todavia, em 1966, e visando a elaboração de pactos internacionais que fossem oponíveis e criassem obrigações para os sujeitos de direito internacional que os ratificassem, a Assembleia-Geral das Nações Unidas elaborou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo que este foi de suma importância para a tutela internacional do direito à alimentação, pois previu, em seu art. 11, entre outras coisas, que toda pessoa tem direito a um nível adequado de vida para si e para a família, inclusive no que tange a alimentação, e determinou que os Estados Partes tomem medidas apropriadas para assegurar esse direito, listando algumas das ações necessárias para tanto.

No âmbito nacional, o direito à alimentação “esteve presente em diversos textos constitucionais brasileiros, ora de maneira mais acentuada, ora de maneira mais tímida”<sup>14</sup>. Na Constituição de 1988, então vigente, tal direito foi reconhecido de forma expressa tardiamente, visto que o mesmo só veio a ser incluído no rol do art. 6º da Constituição Federal<sup>15</sup> em 04 de fevereiro de 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64, passando a ser constitucionalmente tutelado como direito fundamental social, todavia, mesmo com a inclusão tardia, anteriormente já era possível reconhecer tal direito por meio de uma interpretação hermenêutica da Constituição<sup>16</sup>, pois alguns dispositivos constitucionais traziam de modo implícito esse direito, como o art. 3º, que prevê o objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” ou o Título II “dos direitos e garantias fundamentais”, que trouxe previsões importantes sobre diversos direitos, como o direito à vida, à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, entre outros<sup>17</sup> ou até mesmo ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88), visto que em todos eles o direito à alimentação enquanto um direito fundamental de todos se faz necessário.

Em âmbito infraconstitucional, há a previsão do direito à alimentação em diversas leis e dispositivos, das quais destacamos a Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Lei nº 11.947/2009, que dispôs, entre outras coisas, sobre o atendimento da alimentação escolar. A lei nº 11.346/2006 é de suma importância na tutela desse direito, na medida em que ela previu, antes mesmo da Constituição, que a “alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal [...]” (art. 2º, “caput”), assim como que “é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (art. 2º, §2º), cujas ações deverá levar em

---

<sup>12</sup> **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.

<sup>13</sup> MAGALHÃES, Gabriel Gomes Canêdo Vieira de Magalhães. **Direito fundamental social à alimentação e a sua efetivação pelo poder judiciário** [dissertação]. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Público)- Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2012, p. 69.

<sup>14</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1.ed. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2015, p. 27.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão Cultural do direito fundamental à alimentação**. 1.ed. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2013, p.39.

<sup>17</sup> Artigos 5º e 6º da Constituição de 1988.

consideração “as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais” (art. 2º, §1º) desse direito.

No que tange a lei nº 11.947/2009, esta previu que a alimentação escolar deve ser saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos que sejam variados e seguros, bem como que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis (art. 2º, I), e estimulou também a aquisição de gêneros alimentícios diversificados e produzidos localmente, principalmente os originários de agricultura familiar e de empreendedores familiares rurais (art. 2º, V).

Neste íterim, é possível verificar que o direito à alimentação é tutelado tanto na ordem jurídica internacional quanto na nacional, configurando-se como um direito humano e como um direito fundamental, de modo que a busca pela sua efetivação é um objetivo não apenas do Brasil, mas sim do mundo como um todo, e cujos atos não devem se limitar apenas a erradicação da fome, mas sim a promoção do acesso a alimentos saudáveis e seguros, que promovam a saúde (e consequentemente a vida digna) e respeitem a cultura alimentar das pessoas.

## 2.2 ALIMENTAÇÃO ENQUANTO ASPECTO NUTRICIONAL E FENÔMENO CULTURAL

A partir do que já foi descrito acerca da tutela do direito à alimentação no ordenamento jurídico internacional e nacional já é possível se inferir que tal direito não se refere apenas ao ato de ingestão de alimentos, mas sim de um direito que envolve vários aspectos e com caráter nitidamente pluridimensional em razão de refletir em inúmeros outros direitos essenciais à vida e a efetivação da dignidade da pessoa humana a todos.

Entre os aspectos que envolvem o direito à alimentação encontra-se o aspecto nutricional, uma vez que a alimentação é “fonte vital das necessidades básicas de subsistência”<sup>18</sup> e “prioridade para a manutenção da vida humana”<sup>19</sup>. Assim, sem que esse direito seja efetivado, com a promoção do acesso à todos de uma alimentação nutritiva, sadia e suficiente, não há como se falar em concretização de qualquer outro direito humano, pois todo ser humano depende da alimentação para desenvolver-se física e intelectualmente, de modo que sem esse acesso o corpo acaba por não se desenvolver no máximo da sua capacidade, o cérebro tem seu desenvolvimento comprometido, há uma ausência de energia para o desenvolvimento das atividades diárias e prejudica ainda a saúde<sup>20</sup>, ou seja, a alimentação (e principalmente a falta dela) afeta não só a saúde e o desenvolvimento físico do ser humano, como também o seu desenvolvimento cognitivo, a sua capacidade laborativa e de aprendizado, e a sua própria dignidade, que é violada por não ser garantido ao cidadão um elemento tão necessário para assegurar o mínimo existencial de qualquer indivíduo.

Ademais, o direito à alimentação não se restringe ao aspecto nutricional, pois é um direito que perpassa toda a vida e cotidiano nas pessoas e acaba por ser um ato que não é realizado simplesmente para saciar a fome, pois “embora não pareça, uma singela

<sup>18</sup> BARBOSA, Lirana da costa Barbosa. **Direito humano à alimentação adequada na Argentina e no Brasil: uma análise comparativa** [dissertação]. 2013. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO, 2013, p. 19.

<sup>19</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1.ed. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2015, p. 152.

<sup>20</sup> KAITEL, Cristiane Silva. **A efetividade e a elaboração legislativa do direito à alimentação: política pública, educação e gestão participativa** [tese]. 2016. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2016, p. 64.

refeição possui uma enorme dimensão social e cultural”<sup>21</sup>. A alimentação é aprendida, é transmitida segundo hábitos tradicionais<sup>22</sup> construídos no decorrer da história do grupo no qual o indivíduo é inserido, de modo que os alimentos consumidos tornam-se elementos que possuem grande interferência e influências de aspectos culturais, políticos, geográficos<sup>23</sup>, etc. Nesse sentido, esclarece Maria Eunice Maciel que “a escolha do que será considerado ‘comida’ e do como, quando e por que comer tal alimento, é relacionada com o arbitrário cultural e com uma classificação estabelecida culturalmente [...]”<sup>24</sup>.

Assim, a cultura tem um papel fundamental na sociedade e na vida das pessoas, representando modos particulares de vida, exteriorizando a vida humana e fazendo com que os indivíduos expressem tais aspectos dentro da sua comunidade<sup>25</sup>, ao mesmo tempo em que é influenciada diretamente por esta, razão pela qual as influências culturais presentes na alimentação não podem ser desconsideradas na tutela desse direito.

### 2.3 QUESTÕES ATINENTES À RESPONSABILIDADE SOBRE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O direito à alimentação, enquanto um direito humano e fundamental, é de suma importância e o responsável inclusive por possibilitar o exercício de inúmeros outros direitos, devendo haver sempre a busca pela sua efetivação, conforme já restou amplamente demonstrado anteriormente. Todavia, essa busca pela efetivação é de responsabilidade de quem? É responsabilidade do poder público, da sociedade ou de todos?

A Constituição brasileira não faz previsão expressa acerca da vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais (e a sua efetivação), todavia ela prevê em seu art. 5º, §1º que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, no qual é possível extrair o entendimento no sentido de que há essa vinculação do Estado aos direitos fundamentais<sup>26</sup>, de modo que torna-se inadmissível a inércia do Estado quanto à concretização desses direitos, haja vista que a omissão estatal acabaria por violar a ordem constitucional, que exige uma ação, impõe um dever de agir, no sentido de garantir os direitos fundamentais<sup>27</sup>.

Desta forma, os direitos sociais, no qual se inclui o direito à alimentação, fazendo parte do capítulo de direitos e garantias fundamentais da Constituição, também teria a incidência da norma de aplicabilidade imediata, pois, em que pese “as dificuldades fáticas à plena realização dos direitos sociais, excluí-los da abrangência da norma do §1º do art.

---

<sup>21</sup> MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza e SARMENTO, Daniel (Orgs.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direito sociais em espécie**. 1. Ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1083.

<sup>22</sup> EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Trad. Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 53: “cultura significa tudo que é humanamente construído ao invés de naturalmente dado [...]”.

<sup>23</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão Cultural do direito fundamental à alimentação**. 1.ed. Birigui,SP: Boreal Editora, 2013, p. 7.

<sup>24</sup> MACIEL, Maria Eunice. Cultura e alimentação ou o que têm a ver os macaquinhos de Koshima com Brillat-Savarin?. **Horizontes antropológicos**, v. 7, n. 16, p. 145-156, 2001, p. 149.

<sup>25</sup> DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão**. 2.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 93-94.

<sup>26</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão Cultural do direito fundamental à alimentação**. 1.ed. Birigui,SP: Boreal Editora, 2013, p.24.

<sup>27</sup> PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas**. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção. 2.ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 44.

5º equivaleria a retirar-lhes a fundamentalidade”<sup>28</sup>. Vale ressaltar que esta vinculação do Estado se estende a administração pública no geral, pois “todos os poderes do Estado, ou melhor, todos os órgãos constitucionais, têm por finalidade buscar a plena satisfação dos direitos fundamentais”<sup>29</sup>, no qual inclui o direito à alimentação.

Ademais, visando a efetivação do direito à alimentação (e de outros direitos fundamentais sociais) pelo poder público, ganha importância a questão da implementação de políticas públicas, visto que elas “são os meios necessários para a efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que pouco vale o mero reconhecimento formal de direitos se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los”<sup>30</sup>. Todavia, em que pese haja essa vinculação do Estado no que tange a concretização do direito à alimentação na sociedade, por meio da implementação de políticas públicas nesse sentido, esta não pode ser considerada como tarefa exclusiva do Estado<sup>31</sup>, mesmo que este possa ser considerado o responsável prioritário por esta atuação<sup>32</sup>. Nesse sentido, importante se faz o posicionamento de Francisco G. Heídemann de que “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que governo, com sua estrutura administrativa, não é a única a servir à comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’. Uma associação de moradores, por exemplo, pode perfeitamente realizar um ‘serviço público local’ [...]”<sup>33</sup>.

Nesta perspectiva, tem-se que a sociedade também pode promover a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos sociais como o direito à alimentação e, mesmo que na Constituição não haja norma prevendo expressamente essa vinculação, a ausência de texto nesse sentido não exclui a possibilidade de uma fundamentação constitucional<sup>34</sup>. Tal vinculatividade pode ser fundamentada, por exemplo, no princípio da solidariedade, evidenciada no art. 3º, I, da Constituição Federal<sup>35</sup>, visto que, nos dizeres de Daniel Sarmiento, “a construção de uma sociedade solidária, tal como projetada pelo constituinte, pressupõe o abandono do egocentrismo, do individualismo, possessivo, e a assunção, por cada um, de responsabilidades sociais em relação à comunidade [...]”<sup>36</sup>.

Esta responsabilidade da sociedade com relação aos direitos sociais e principalmente ao direito à alimentação também pode ser inferido do art. 227 da Constituição<sup>37</sup>, que estabelece como dever para a família, sociedade e Estado o

---

<sup>28</sup> KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 47.

<sup>29</sup> CLÉVE, Clèmerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 388.

<sup>30</sup> FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 48.

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Flávio Luís; FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. O direito fundamental ao procedimento adequado: o procedimento interdito como garantia de inclusão social. In: ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora; NUNES, Lydia Neves Bastos Telles. **Constituição e inclusão social**. Bauru: Edite, 2007, p. 181.

<sup>32</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão Cultural do direito fundamental à alimentação**. 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2013, p. 31-32.

<sup>33</sup> HEÍDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas públicas de desenvolvimento. In: HEÍDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 31.

<sup>34</sup> STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 100.

<sup>35</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

<sup>36</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 339.

<sup>37</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização,

asseguramento à criança, adolescente e jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, entre outros. Desta forma, não só o Estado como também a sociedade e a família possuem responsabilidade por essa efetivação.

Neste sentido, tem-se ainda que “esta responsabilização conjunta pela concretização dos direitos fundamentais é inerente a um país que se diz democrático e que assume os desafios da transformação social como desafio de todos, como responsabilidade solidária”<sup>38</sup>, de modo que, também sob este argumento, é possível fundamentar essa corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado para a efetivação do direito à alimentação e de outros direitos fundamentais sociais.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E O CASO DAS HORTAS COMUNITÁRIAS DE MARINGÁ

Conforme explanado anteriormente, as políticas públicas são os meios mais comuns para a implementação de direitos fundamentais sociais, que exigem uma atuação estatal ativa, ou seja, que impõe esse dever de efetivação desses direitos ao Estado - o que não exclui a possibilidade de atuação da sociedade também nesse sentido.

No Brasil há diversas políticas públicas com vistas a garantir materialmente o direito à alimentação constitucionalmente tutelado, entre as quais encontram-se: o Programa Bolsa Família; o Programa Nacional de Alimentação Escolar; o Programa Um Milhão de Cisternas; o Programa de Aquisição de Alimentos; O Programa de Agricultura Urbana e Periurbana; entre outras.

No que tange ao Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), sobre o qual se dará o foco aqui, é possível observar a sua aplicação na cidade de Maringá/PR, por meio do Programa Hortas Comunitárias instituído na cidade como parte do Programa Maringá Saudável, que visa “implantar e fortalecer atividades de promoção, prevenção e proteção da saúde” (art. 2º, Lei Municipal nº 8.423/2009).

O Programa de Hortas Comunitárias, nos moldes vigentes, foi criado por meio da lei municipal nº 8.981/2009, após a implementação do Programa “Maringá Saudável”, em 2009, e destina-se, entre outras coisas, a promover a qualidade de vida e prevenir doenças da população, estimular o consumo alimentar de verduras e legumes nos participantes do Programa, aproveitar áreas devolutas, utilizando de forma produtiva e criativa espaços ociosos, contribuir para melhoria nutricional de famílias e promover a geração de renda da comunidade com a venda dos produtos produzidos nas hortas (art. 1º, “caput”, Lei Municipal nº 8.981/2011).

Atualmente, o município de Maringá conta com 37 hortas comunitárias<sup>39</sup>, espalhadas em diversos bairros da cidade. Assim, e visando verificar um pouco da realidade de algumas dessas hortas, foi realizada pesquisa de campo em seis delas, todas situadas na “região 4” da cidade<sup>40</sup>, cujas zonas escolhidas foram a 19, 43 e 48. Na Zona 19 situam-se duas hortas, quais sejam, a Horta Comunitária do Jardim Olímpico e a

---

à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

<sup>38</sup> MALISKA, Marcos Augusto. A concretização dos direitos fundamentais no Estado democrático de direito. Reflexões sobre a complexidade do tema e o papel da jurisdição constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coords.). **Direitos Humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 552.

<sup>39</sup> Informação extraída do site: <http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=530b71a2b4hz53>. Acesso em: 01/08/2019.

<sup>40</sup> Descrição das regiões e bairros da cidade de Maringá/PR encontra-se disponível em: [http://www2.maringa.pr.gov.br/cdn-imprensa/apgt/anexo\\_II\\_-\\_descricao\\_dos\\_bairros\\_-\\_APGTs.pdf](http://www2.maringa.pr.gov.br/cdn-imprensa/apgt/anexo_II_-_descricao_dos_bairros_-_APGTs.pdf). Acesso em: 01/08/2019.



Horta Comunitária Moradia Atenas; Na Zona 43 situam-se as hortas comunitárias Ney Braga, Montreal e Aurora; e na Zona 48 encontra-se a horta comunitária Rebouças.

Na ocasião da visita a esses locais, foram feitos alguns questionamentos para os responsáveis pelas Hortas, sendo eles: 1) qual a história da horta? como tudo começou?; 2) quantas famílias são beneficiadas pelo trabalho aqui desenvolvido?; 3) qual é o limite geográfico da horta? pessoas fora desse limite podem se beneficiar com o que é aqui produzido? se sim, como?; 4) qual o modo de obtenção dos insumos?; 5) como a horta se auto-organiza? 6) como é feita a manutenção dos canteiros? com que frequência ela é realizada?; 7) é disponibilizado os produtos aqui produzidos para a venda? se sim, qual a média de valores e como é administrado essa venda?; 8) qual é o quantitativo médio de produção da horta?; 9) quais são as maiores reclamações sobre a horta?; 10) quais os maiores benefícios existentes no trabalho desenvolvido na horta?.

A partir das respostas obtidas foi possível verificar, em suma, que: o tempo de existência de cada horta é variável entre 3 e 12 anos; o número de famílias beneficiadas diretamente variam conforme o tamanho da horta e divisão dos canteiros, mas em todas elas há beneficiados indiretos que podem adquirir os produtos ali produzidos a um preço acessível; o limite geográfico da maioria delas abrange não só o bairro em que a horta está localizada, mas também alguns bairros próximos; a obtenção dos insumos em sua maioria (adubos, esterco, mudas, etc.) são disponibilizados pela Prefeitura de Maringá/PR, havendo alguns casos de famílias que as vezes comprem mudas de seu interesse também, e a água normalmente advém de poço artesiano – exceto em duas delas; a organização das hortas normalmente é feita com a divisão em canteiros no qual cada família fica responsável pelo(s) seu(s); em todas elas a produção é disponibilizada à venda, em preços que variam de R\$1,00 a R\$2,00, os quais são revertidos às próprias famílias; quanto as reclamações sobre as hortas, as respostas foram variáveis, sem um padrão nesse sentido; quanto aos benefícios, os mais citados são acerca da importância da horta para a melhora na saúde física e psíquica dos indivíduos e o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade a preços acessíveis.

Diante dos relatos, o que se infere da pesquisa de campo realizada e do trabalho efetuado pelo Programa Hortas Comunitárias no município de Maringá é que o mesmo funciona como uma política pública de efetivação ao direito à alimentação bastante eficaz, na medida em que promove justamente a integração entre família, sociedade e Estado para a promoção de uma alimentação saudável e acessível à todos, incluindo não apenas as famílias que ajudam na manutenção diária da horta, mas também da comunidade como um todo que tem a oportunidade de obter alimentos orgânicos e saudáveis diretamente da horta e a um baixo custo. Ademais, a sua importância também se faz presente na medida em que o trabalho ali realizado ajuda a promover uma melhor qualidade de vida e a saúde física e mental das pessoas da comunidade, concretizando-se, assim, não apenas o direito à alimentação, como também o direito à saúde e a dignidade da pessoa humana.

## CONCLUSÃO

Com o presente artigo verificou-se, primeiramente, a importância que os direitos fundamentais sociais exercem para a concretização da dignidade da pessoa humana, haja vista que sem a efetivação de direitos básicos como o direito à alimentação, à saúde, à moradia, etc., não há como haver sequer o exercício pleno da autonomia e liberdade inerente às pessoas, pois estas só são possíveis em sua plenitude quando coexistem com aqueles, sendo um o pressuposto do outro e vice-versa.

Ademais, na análise do direito à alimentação restou demonstrada a fundamentalidade deste direito, visto que o mesmo figura-se como um direito pluridimensional e, como tal, reflete em inúmeros outros direitos, pois sem o acesso (físico e econômico) a uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes não há como haver uma vida digna, uma saúde de qualidade e sequer existe a energia necessária para a prática de atividades diárias como o estudo ou trabalho. Neste contexto, tem-se que a tutela do mesmo como um direito humano e fundamental ressalta ainda mais a importância de sua efetivação dentro dos ordenamentos jurídicos, principalmente quando considera-se não apenas o seu aspecto nutricional, mas também os aspectos culturais que o envolvem.

No que tange a responsabilidade, visualizou-se que esta é primordialmente do Estado, que deve efetivar esse direito principalmente através da implementação de políticas públicas de alimentação e segurança alimentar, todavia tal encargo não deve ser considerado unicamente como estatal, mas sim como um papel a ser exercido também pela família e sociedade, em respeito inclusive ao objetivo democrático de promover uma sociedade justa e solidária.

Por fim, verificou-se a existência de diversas políticas públicas no Brasil com vistas a efetivação do direito à alimentação, entre as quais encontra-se o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana, que pode ser visualizado na prática através do Programa Hortas Comunitárias existente na cidade de Maringá/PR, que, conforme demonstrou-se através da entrevista realizada em seis delas, possui uma importância ímpar na efetivação desse direito, seja no sentido de proporcionar uma alimentação saudável, de qualidade e acessível à comunidade, seja na promoção da saúde física e psíquica dos indivíduos, seja em função de promover a colaboração entre família, sociedade e Estado na efetivação desse direito fundamental, de modo que trata-se de uma política pública que pode e deve ser estimulada em outras cidades como mecanismo eficaz de concretização do direito à alimentação à população.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Lirana da costa Barbosa. **Direito humano à alimentação adequada na Argentina e no Brasil: uma análise comparativa** [dissertação]. 2013. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO, 2013.

BARRETTO, Vicente de Paulo; LAUXEN, Elis Cristina Uhry. A (re)construção da ideia de dignidade humana. **Revista Quaestio Iuris**, vol.11, n. 01, Rio de Janeiro, p. 67-88, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006,

11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

BUCCI, 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.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

**Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.

DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação**: na idade da globalização e da exclusão. 2.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Trad. Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

HEÍDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas públicas de desenvolvimento. In: HEÍDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

KAITEL, Cristiane Silva. **A efetividade e a elaboração legislativa do direito à alimentação**: política pública, educação e gestão participativa [tese]. 2016. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2016.

KELBERT, Fabiana Ockstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

MACIEL, Maria Eunice. Cultura e alimentação ou o que têm a ver os macaquinhos de Koshima com Brillat-Savarin?. **Horizontes antropológicos**, v. 7, n. 16, p. 145-156, 2001.

MAGALHÃES, Gabriel Gomes Canêdo Vieira de Magalhães. **Direito fundamental social à alimentação e a sua efetivação pelo poder judiciário** [dissertação]. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Público)- Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2012.

MALISKA, Marcos Augusto. A concretização dos direitos fundamentais no Estado democrático de direito. Reflexões sobre a complexidade do tema e o papel da jurisdição constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coords.). **Direitos Humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. *In*: NETO, Cláudio Pereira de Souza e SARMENTO, Daniel (Orgs.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direito sociais em espécie**. 1. Ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NUNES, Rizzato. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2018.

OLIVEIRA, Flávio Luís; FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. O direito fundamental ao procedimento adequado: o procedimento interdital como garantia de inclusão social. *In*: ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora; NUNES, Lydia Neves Bastos Telles. **Constituição e inclusão social**. Bauru: Edite, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas**. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção. 2.ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 25. *Apud*: KELBERT, Fabiana Ockstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7.ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1.ed. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão Cultural do direito fundamental à alimentação**. 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2013.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da personalidade e sua tutela**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.