

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DANIELLE CHRISTINE BARROS NOGUEIRA

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: sua proteção, contradições e
insuficiências no campo jurídico

São Luís

2024

DANIELLE CHRISTINE BARROS NOGUEIRA

**O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: sua proteção, contradições e
insuficiências no campo jurídico**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria da Costa Gonçalves

São Luís

2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Nogueira, Danielle Christine Barros

O direito à alimentação adequada: sua proteção, contradições e insuficiências no campo jurídico / Danielle Christine Barros Nogueira. - 2024.

272 f.

Orientadora: Cláudia Maria da Costa Gonçalves

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2024.

1. Direito à alimentação adequada. 2. Políticas públicas. 3. Poder Judiciário. I. Gonçalves, Cláudia Maria da Costa. II. Título.

DANIELLE CHRISTINE BARROS NOGUEIRA

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: sua proteção, contradições e
insuficiências no campo jurídico

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão
como requisito parcial para obtenção do título de Doutora
em Políticas Públicas.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria da Costa Gonçalves (Orientadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Cleonice Correia Araújo (Examinadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Lilia Penha Viana Silva (Examinadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira (Examinador)
Doutor em Direito
Universidade Federal da Integração Latino Americana

Prof. Dr. Marcus Pinto Aguiar (Examinador)
Doutor em Direito Constitucional Público e Teoria Política
Universidade Federal Rural do Semi-Árido

À minha família, primeira referência de
humanidade e justiça que tive nesta vida.

AGRADECIMENTOS

À Deus e toda a espiritualidade que habita em meu coração, pela força, coragem, e que, pelas formas mais singelas, sempre me apontavam motivos para mais um dia ser vivido de forma plena e feliz.

À minha querida família e amigos, a quem agradeço nas pessoas de minha querida mãe, irmãs, sobrinhos, sobrinhas, marido, sogra, sogro, cunhados, cunhadas e meus amados filhos. Vocês são minha força diária, meu apoio, me ensinam e me transformam a cada dia em versões melhores. Obrigada por acreditarem em mim quando eu mesma já não acreditava.

À minha querida orientadora professora Doutora Cláudia Maria da Costa Gonçalves, pela gentileza e firmeza em suas colocações. Obrigada por todo o apoio, incentivo e atenção na orientação da pesquisa e estudos.

À Universidade Federal do Maranhão e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela oportunidade.

A todos os professores, servidores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, pelos aprendizados e pelo convívio, ainda que inicialmente de modo virtual.

À Universidade Estadual do Maranhão, pelo apoio, suporte e confiança depositados em meu trabalho docente e nesta pesquisa.

RESUMO

Trata-se de análise do direito à alimentação adequada, sua proteção, contradições e insuficiências perante a proteção jurídico-normativa. Desta feita, buscou-se compreender as concepções do direito humano à alimentação adequada, cujo fundamento pauta-se na dignidade humana e soberania alimentar. Apresentou-se o direito humano à alimentação adequada e sua proteção jurídica nos ordenamentos internacional e brasileiro enquanto direito humano fundamental, bem como algumas reflexões sobre a fome e construção de direitos sociais no Estado capitalista brasileiro. Apresentou-se o tratamento jurídico-normativo do combate à fome nos períodos de 2003 a 2010 (durante Governo Lula) e de 2019 a 2021 (durante Governo Bolsonaro). Ademais, serão observados o controle judicial de políticas públicas e seus limites, passando-se, por fim, para a análise da proteção jurídico-normativa via atuação judicial na efetivação do direito à alimentação adequada através das ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 835 e n.º 885, de 2021. A presente tese desenvolveu-se tendo por base metodológica a Sociologia Reflexiva de Bourdieu (2007, 2008, 2014) e uma visão crítica do Direito pautada em Hespanha (2009). Trata-se de uma pesquisa exploratória, respaldada em coleta de dados via levantamento bibliográfico e documental e método dedutivo, explicitando e aprofundando as discussões propostas, bem como mostrando, analisando e articulando as atuais posições doutrinárias no tocante à matéria. Destaca-se também a utilização de dados estatísticos acerca do tema.

Palavras-chave: direito à alimentação adequada; políticas públicas; Poder Judiciário.

ABSTRACT

This is an analysis of the right to adequate food, its protection, contradictions and shortcomings in terms of legal-normative protection. The aim was to understand the conceptions of the human right to adequate food, which is based on human dignity and food sovereignty. We presented the human right to adequate food and its legal protection in the international and Brazilian legal systems as a fundamental human right, as well as some reflections on hunger and the construction of social rights in the Brazilian capitalist state. The legal-normative treatment of the fight against hunger was presented from 2003 to 2010 (during the government of President Lula) and from 2019 to 2021 (during the government of President Bolsonaro). In addition, the judicial control of public policies and their limits will be observed, and finally we will move on to analyze the legal-normative protection through judicial action in the realization of the right to adequate food through the actions of Argument for Failure to Comply with a Fundamental Precept n° 835 and n° 885, of 2021. This thesis was developed on the methodological basis of Bourdieu's Reflexive Sociology (2007, 2008, 2014) and a critical view of law based on Hespanha (2009). This is an exploratory research based on data collection through bibliographic and documentary surveys and the deductive method, explaining and deepening the proposed discussions as well as presenting, analyzing and articulating the current doctrinal positions on the matter. The use of statistical data on the subject is also noteworthy.

Keywords: right to adequate food; public policies; Judiciary.

RESUMEN

Este es un análisis del derecho a la alimentación adecuada, su protección, contradicciones e insuficiencias frente a la protección legal-normativa. En esta ocasión buscamos comprender los conceptos del derecho humano a una alimentación adecuada, cuyo fundamento se basa en la dignidad humana y la soberanía alimentaria. Se presentó como un derecho humano fundamental el derecho humano a una alimentación adecuada y su protección jurídica en los sistemas internacional y brasileño, así como algunas reflexiones sobre el hambre y la construcción de derechos sociales en el Estado capitalista brasileño. El tratamiento jurídico-normativo de la lucha contra el hambre fue presentado en los períodos de 2003 a 2010 (durante el Gobierno de Lula) y de 2019 a 2021 (durante el Gobierno de Bolsonaro). Además, se observará el control judicial de las políticas públicas y sus límites, pasando finalmente al análisis de la protección jurídico-normativa vía acción judicial en la implementación del derecho a una alimentación adecuada a través de las acciones de Reclamación por Incumplimiento del Precepto Fundamental no. 835 y nº 885, de 2021. Esta tesis se desarrolló con base en la Sociología Reflexiva de Bourdieu (2007, 2008, 2014) y una visión crítica del Derecho basada en Hespanha (2009). Se trata de una investigación exploratoria, sustentada en la recolección de datos mediante levantamiento bibliográfico y documental y método deductivo, explicando y profundizando las discusiones propuestas, así como presentando, analizando y articulando las posiciones doctrinales actuales sobre la materia. También es destacable el uso de datos estadísticos sobre el tema.

Palabras clave: derecho a una alimentación adecuada; políticas públicas; Poder Judicial.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Retirantes	13
Figura 2	– Criança morta.....	14
Figura 3	– Segurança alimentar e insegurança alimentar (IA) grave, segundo raça/cor autorreferida da pessoa de referência, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022	53
Figura 4	– Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo o sexo da pessoa de referência do domicílio, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.	53
Figura 5	– Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, por sexo da pessoa responsável – Brasil – 2018/2023	54
Figura 6	– Distribuição percentual da condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar nos domicílios, segundo a presença de moradores em diferentes faixas de idade, Brasil. II VIGISAN-SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	55
Figura 7	– O descarregamento e a moagem da cana, por meio de moinho d'água, em um engenho de açúcar.....	95
Figura 8	– Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (múltiplos de salário mínimo per capita – SMPC), Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022	102
Figura 9	– Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) em domicílios com pelo menos um/a morador/a desempregado/a, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022	102
Figura 10	– Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a escolaridade, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	103
Figura 11	– Logo Ação da Cidadania: 30 anos	138
Figura 12	– Eixos do Programa Fome Zero	144

Figura 13	– Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Grandes Regiões - período 2017-2018.....	146
Figura 14	– Relação (em%) entre a solicitação e recebimento do auxílio emergencial e a Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) em domicílios com renda per capita de até 1/4 de salário mínimo, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022	155
Figura 15	– Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, 2004 a 2022. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022	157
Figura 16	– Evolução da prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares - Brasil – 2004/2023	159
Figura 17	– Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio – Brasil – 2023.....	159
Figura 18	– Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022	161
Figura 19	– Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no país. Brasil e macrorregiões. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	161
Figura 20	– Orçamento aprovado na Lei de Orçamento Anual (LOA) para ações relacionadas à Segurança Alimentar em 2014, 2019 e 2020	216

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CFP	Companhia de Financiamento da Produção
CIBRAZEN	Companhia Brasileira de Armazenamento
CIP	Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar
CIRARD	Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNSAN	Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
DHANA	Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ENDEF	<i>Estudo Nacional de Despesas Familiar</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIAN	<i>Food First Information and Action Network</i>
FIAN Brasil	Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

II VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NAFTA	Acordo de Livre comércio da América do Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa de Alimentação e Nutrição
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SOFI	<i>The State of Food Insecurity in the World</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WANAHR	<i>World Alliance for Nutrition and Human Rights</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONCEPÇÕES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, DIGNIDADE HUMANA E SOBERANIA ALIMENTAR	29
2.1	Concepções iniciais: breve resgate histórico do direito à alimentação e nutrição adequadas	29
2.2	As dimensões do direito humano à alimentação adequada	39
2.3	Direito à alimentação adequada e a dignidade da pessoa humana	44
2.4	O direito à alimentação e nutrição adequadas e a concepção de soberania alimentar	48
3	O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SUA PROTEÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL E BRASILEIRO: um direito humano fundamental	56
3.1	Plano normativo internacional	56
3.1.1	Declaração Universal dos Direitos Humanos	60
3.1.2	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	62
3.1.3	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	66
3.1.4	Convenção Americana de Direitos Humanos	70
3.2	Plano normativo nacional	74
3.2.1	Constituição Federal.....	74
3.2.2	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	76
3.3	O direito à alimentação adequada como direito humano fundamental e social	82
4	A PROBLEMÁTICA DA FOME NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: estado capitalista e direitos sociais	91
4.1	Considerações sobre a fome no Estado brasileiro	91
4.2	A singularidade do sistema capitalista brasileiro	103
4.3	O sistema capitalista brasileiro e suas construções jurídico-políticas em direitos sociais	116
5	O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA ATRAVÉS DO TRATAMENTO JURÍDICO DO ENFRENTAMENTO À FOME: os períodos dos dois primeiros mandatos do Governo Lula (2003 a 2010) e do Governo Bolsonaro (2019 a 2021)	132

5.1	As especificidades das políticas governamentais no enfrentamento à fome: o tratamento jurídico do combate à fome no período dos dois primeiros mandatos do Governo Lula (2003 a 2010)	141
5.2	As especificidades das políticas governamentais no enfrentamento à fome: o tratamento jurídico do combate à fome durante o Governo Bolsonaro (2019 a 2021) 150	
5.3	As insuficiências e contradições na proteção do direito à alimentação adequada	160
6	O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	181
6.1	O Poder Judiciário enquanto sujeito de políticas públicas: algumas linhas	182
6.2	Perspectivas doutrinárias acerca do controle judicial de políticas públicas	187
6.3	Limites da atuação do Judiciário no controle de políticas públicas e o Tema de Repercussão Geral n.º 698 perante o Supremo Tribunal Federal	196
7	ATUAÇÃO JUDICIAL E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: as ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885	209
7.1	Breves observações acerca da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e seu papel constitucional	209
7.2	As ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885	214
7.3	Judiciário, Legislativo e Executivo: possíveis respostas judiciais e o vácuo do Direito	224
8	CONCLUSÃO	237
	REFERÊNCIAS	248

1 INTRODUÇÃO

Figura 1 – Retirantes



Fonte: Portinari (1944a).

A fome, fenômeno tão retratado na arte e na literatura, infelizmente não permanece como obra de ficção, apresenta-se viva e cada vez mais forte. Nas palavras de Trindade (1981) é contínuo o ouvir “tem gente com fome” juntamente com o ruído do trem sujo de Leopoldina. Como não recordar a percepção de Queiroz (2012, p. 31), em sua obra “*O Quinze*”, ao relatar o momento em que “Chegou a desolação da primeira fome. Vinha seca e trágica, surgindo no fundo sujo dos sacos vazios, na descarnada nudez das latas raspadas”? Ou mesmo da voracidade do homem retratada por Bandeira (2014) ao deparar-se com o próprio lixo como alimentação diante de sua fome, em “*O Bicho*”¹ (situação indigna inclusive para os animais não humanos)?

¹ “**O Bicho**

Vi ontem um bicho
 Na imundície do pátio
 Catando comida entre os detritos.
 Quando achava alguma coisa,
 Não examinava nem cheirava:
 Engolia com voracidade.
 O bicho não era um cão,
 Não era um gato,
 Não era um rato.
 O bicho, meu Deus, era um homem” (Bandeira, 2014).

Tais relatos datam das décadas de 30 e 40, do século XX, mas se mostram atuais frente à realidade que se agrava em território mundial e brasileiro (Figuras 1 e 2).

Figura 2 – Criança morta



Fonte: Portinari (1944b).

Diante desses questionamentos, inicia-se a inquietação da pesquisa, cujo princípio não se deu necessariamente com o tema do direito à alimentação. A inspiração iniciou-se no Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, findo em 2011, no qual o objeto relacionava-se ao controle judicial de políticas públicas referente ao fornecimento de medicamentos, como decorrência do direito à saúde e à vida, com respaldo do princípio da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, a pesquisa no âmbito de Mestrado, buscou estabelecer um entendimento prévio sobre a matéria controle judicial de políticas públicas com a demarcação de alguns pontos teóricos, não pretendendo abordar a temática de forma exaustiva, considerando a vasta produção intelectual acerca do tema. Destaque-se que a temática em questão permaneceu reconstruindo-se após a conclusão do Mestrado, com o debate permanente e novas premissas doutrinárias e jurisprudenciais.

Essencial também para a escolha da temática do direito à alimentação a vivência extensionista como docente orientador em projetos de extensão junto à Universidade Estadual do Maranhão, o que proporcionou uma maior proximidade com a comunidade local, com a abordagem de temas inerentes ao Acesso à Justiça, direitos fundamentais e instituições voltadas a sua implementação. Observou-se que há uma massa populacional completamente excluída de qualquer direito constitucionalmente estabelecido e que sequer se apresenta com meios de reivindicá-los, ao que Santos (2007) denomina de procura suprimida. Assim, constata-se a necessidade de se retornar aos mais essenciais dos direitos, dos quais elegeu-se para objeto da presente tese o direito à alimentação, que, assim como o direito à saúde, apresenta-se diretamente como elemento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ademais, diante do Doutorado, percebeu-se, primeiramente, a necessidade de avaliar o grau de efetividade de decisões judiciais no controle de políticas públicas, até então tema a ser explorado. Contudo, diante do então estado de pandemia da *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19), que se vivenciou mais fortemente nos anos iniciais de pesquisa (2020 e 2021), chamou atenção o fenômeno da fome e o direito à alimentação, considerando a essencialidade e emergência da questão. Estabeleceu-se, assim, uma nova política e direito a serem contemplados como objeto de pesquisa. Seguiu-se a área de concentração Políticas Públicas e Movimentos Sociais e linha de pesquisa Desenvolvimento, Questão Agrícola e Agrária e Meio Ambiente, dentro do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Dentre a delimitação que se faz necessária a toda investigação, buscou-se pontuar, diante da temática, as raízes do direito à alimentação e selecionar as principais políticas que nortearam a implementação do referido, no sentido de compreender sua atual conjuntura, buscando desvendar suas contradições e observando iniciativas que buscam efetivar tal direito constitucional e, acima de tudo, fundamental.

Importante explicitar, logo de início, que o direito à alimentação, em sua complexidade, abrange desde estados de total e absoluta escassez ou estado de impermanência e insuficiências no consumo de alimentos, e, até mesmo, acesso a alimentos inadequados e prejudiciais à saúde, carências de alimentos benéficos, entre outras situações específicas.

Para melhor compreensão acerca dos graus de segurança alimentar, utiliza-se a escala brasileira de insegurança alimentar, devendo-se observar os termos da *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil* – realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020b, p. 22):

Segurança alimentar – A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Insegurança alimentar leve – Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.

Insegurança alimentar moderada – Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.

Insegurança alimentar grave – Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Assim, pontua-se que a presente pesquisa busca atingir os sujeitos que se encontram em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, que a presença da fome é decorrente da ausência ou escassez de alimentos fruto da desigualdade social e pobreza extrema, dada a situação de maior emergência e desamparo desses. Outras formas de fome, como a derivada da ingestão de alimentos inadequados, por exemplo, ou mesmo outros níveis de insegurança alimentar, também se mostram relevantes, mas, dada suas particularidades e meios de enfrentamento, merecem análises e estudos em apartado.

Ademais, a primeira ideia de análise da atuação do Poder Judiciário frente à implementação do direito humano fundamental à alimentação cede espaço também para a compreensão do desenvolvimento da política pública de alimentação, qual o seu significado, as principais prescrições normativas, quadro de inefetividades que compreendem tal política e iniciativas perante o Judiciário que visam fazer frente a esse quadro, para observar se a atuação judicial isoladamente pode ofertar respostas e soluções efetivas para a violação ao direito humano fundamental à alimentação adequada.

Ou seja, a atuação do Judiciário permanece na análise através da apresentação de iniciativas de organizações no enfrentamento à fome via Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 831 e n.º 855 ajuizadas em 22 de abril de 2021 e 27 de setembro de 2021, respectivamente, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), analisadas perante as complexidades e contradições inerentes ao direito em questão e a possibilidade de trazer ou não resultados para efetivá-lo.

Tais reflexões e estudos preliminares restaram por construir a problematização enfrentada nesta tese, qual seja, a proteção jurídico-normativa pode trazer efetiva proteção e implementação do direito à alimentação adequada diante de suas contradições e insuficiências?

Além de uma razão pessoal de escolha acima exposta, o tema do direito à alimentação possui também uma justificativa social. Não faltam relatórios, análises e dados no

sentido de afirmar o aumento da fome no planeta e no Brasil, bem como seu agravamento diante da pandemia de COVID-19.

Em 1946, na obra *Geografia da Fome*, Josué de Castro inicia seu prefácio:

O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso. A tal ponto delicado e perigoso que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. É realmente estranho, chocante, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever-se e de publicar-se, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações. (Castro, 2011, p. 11).

Antes mesmo, em 1932, Castro (1984) aponta, em inquérito alimentar pioneiro realizado na cidade de Recife, algo que, para muitos, era duvidoso: morria-se de fome no Brasil. Observou o autor que a dieta da população estudada era uma dieta insuficiente, pobre nutricionalmente e caloricamente. No estudo, foram observadas 500 famílias e um total de 2.585 pessoas, em sua maior parte habitantes da zona dos mocambos em residências localizadas nos mangues e à margem da cidade.

Outros inquéritos realizados posteriormente vieram, no entanto, confirmar as nossas conclusões e remover a desconfiança ingênua, em face de nossas afirmações, dos que viviam até então mergulhados no seu ponto de vista lírico — de que não havia em nenhuma parte do Brasil gente morrendo de fome. O inquérito viera demonstrar exatamente o contrário: que, pelo menos naquela região do Nordeste açucareiro, do que mais se morria era de fome (Castro, 1984, p. 129).

Conforme Vasconcelos (2005), mesmo em se tratando de uma dieta pobre nutricionalmente, responsável por altas taxas de mortalidade, essa custava 71,6% do valor do salário, servindo o estudo de Josué de Castro para o desenvolvimento de novas análises sobre a situação alimentar da população, bem como o estabelecimento de parâmetros para a criação do salário-mínimo.

Depois desse inquérito de cunho local apenas na década de 1970, realizou-se uma pesquisa de abrangência nacional, intitulada *Estudo Nacional de Despesas Familiar* (ENDEF), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme Menezes e Osório (2009), dentre outros dados, a desnutrição infantil restava em percentual de 18,4% (27% no Nordeste e 24,5% no Norte do país), bem como havia alta probabilidade de famílias do Nordeste do país (uma em cada três) apresentarem carências nutricionais, como baixa ingestão de proteínas e calorias.

Acerca da insegurança alimentar no contexto mundial, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) e *Food and Agriculture Organization* (FAO) – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, relatório *Hunger Hotspots*, a pandemia da COVID-19 acabou por impactar no decréscimo de 3,5% do PIB mundial em 2020. Relata, ainda, que esse contexto econômico atingiu de forma desigual as nações, tendo os maiores efeitos o Sul da Ásia e a América Latina, onde os maiores impactos foram observados

em países que vinham com estagnação em seu crescimento e com economias frágeis (United Nations, 2021a).

Tal período de recessão econômica, fortalecido pela crise sanitária que existia, foi comparado àquele vivenciado durante a Segunda Guerra Mundial, levando, conseqüentemente, a um estado de insegurança alimentar por todo o planeta, em especial às nações que possuem frágeis sistemas de garantias do direito à alimentação.

Last year's report stressed that the COVID-19 pandemic was having a devastating impact on the world's economy, triggering an unprecedented recession not seen since the Second World War, and that the food security and nutrition status of millions of people, including children, would deteriorate if we did not take swift action. Unfortunately, the pandemic continues to expose weaknesses in our food systems, which threaten the lives and livelihoods of people around the world, particularly the most vulnerable and those living in fragile contexts² (Organization of the United Nations et al., 2021, p. vi).

Conforme o relatório *Hunger Hotspots*, em 2020 entre 720 a 811 milhões de pessoas enfrentaram a fome, correspondendo a um acréscimo de 161 milhões comparado a 2019, bem como 2,37 bilhões de indivíduos não teriam acesso à alimentação adequada em 2020, com um acréscimo de 320 milhões de pessoas em apenas um ano (United Nations, 2021a).

Em se tratando do contexto da América Latina e Caribe, segundo o *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina y el Caribe*, nos últimos 5 anos, a subalimentação vem em uma crescente, chegando em 2019 com 7,4% da população da América Latina e Caribe em situação de fome. Isto equivale a 47,7 milhões de pessoas. Tal acréscimo, segundo o relatório em questão, deve-se a um contexto de desaceleração de crescimento econômico, aumento da pobreza, eventos climáticos e crises políticas (Organización de las Naciones Unidas et al., 2020a).

En la región sucedió algo similar. La prevalencia de la subalimentación entre 2000 y 2019 también se redujo en más de 3 puntos porcentuales, de un 11,1 a un 7,4%. Sin embargo, la prevalencia más baja se registró en 2014, afectando al 5,6% de la población regional. A partir de esse año y hasta 2019, el hambre aumentó casi 2 puntos porcentuales y alcanzó un 7,4% en 2019. Esta tendencia al alza observada en los últimos 5 años ocurre en un contexto económico de desaceleración y decrecimiento, de aumento de la pobreza, de eventos climáticos extremos y de conflictos políticos (Organización de las Naciones Unidas, 2020a, p. 4)³.

² “O relatório do ano passado enfatizou que a pandemia de COVID-19 estava impactando de forma devastadora a economia mundial, desencadeando uma recessão sem precedentes, não vista desde a Segunda Guerra Mundial, e que a segurança alimentar e nutricional de milhões de pessoas, incluindo crianças, se deterioraria se não agirmos rapidamente. Infelizmente, a pandemia continua a expor fraquezas em nossos sistemas alimentares, que ameaçam a vida e os meios de subsistência das pessoas ao redor do mundo, particularmente as mais vulneráveis e as que vivem em contextos frágeis” (Organization of the United Nations et al., 2021, p. vi, tradução nossa).

³ “Algo semelhante aconteceu na região. A prevalência de desnutrição entre 2000 e 2019 também caiu mais de 3 pontos percentuais, de 11,1 para 7,4%. No entanto, a menor prevalência foi registrada em 2014, atingindo 5,6% da população regional. A partir desse ano e até 2019, a fome aumentou quase 2 pontos percentuais e atingiu 7,4% em 2019. Essa tendência de aumento observada nos últimos 5 anos ocorre em um contexto

Nos termos do Informe COVID-19 CEPAL-FAO, a pandemia do coronavírus causador da COVID-19 trouxe um impacto significativo sobre a alimentação dos indivíduos, apontando a necessidade de medidas urgentes a serem tomadas pelos países para que a crise sanitária não redunde em uma crise alimentar. Dentre diversos dados apresentados, chama a atenção o prognóstico de que “*La recesión económica mundial aumentará la pobreza y el hambre y otras formas de inseguridad alimentaria, en especial en países con redes de protección social débiles*”⁴ (Organización De Las Naciones Unidas, 2020b, p.7). Fazendo uma correlação entre a queda do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e o reflexo no aumento da pobreza extrema, seriam afetados, em 2020, 83,4 milhões de indivíduos, conforme dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Ressalta-se que esse incremento em tempos de crise sanitária segue uma tendência que se observa desde 2014.

No contexto brasileiro, a situação da fome, antes e durante a pandemia da COVID-19, pode ser observada também nos termos do informe de Castro (2021), O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (DHANA) e a COVID-19, produzido pela Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (FIAN Brasil). Reafirma-se que, em 2017, o Brasil já possuía 84,9 milhões de brasileiros que se encontravam em algum grau de insegurança alimentar, dos quais 10,3 milhões já em situação de grave insegurança alimentar. Tais dados foram observados junto ao IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil (Castro, 2021).

Segundo o I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), em 2020, “do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome” (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021, p. 10).

Em 2020, tem-se que apenas 44,8% da população estava em situação de segurança alimentar, conforme apresenta Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, sendo que 9% da população passa por situação de insegurança alimentar grave, o que significa, nos termos da escala brasileira de insegurança

econômico de desaceleração e decréscimo, de aumento da pobreza, eventos climáticos extremos e conflitos políticos” (Organización de las Naciones Unidas, 2020a, p. 4, tradução nossa).

⁴ “A recessão econômica global aumentará a pobreza e a fome e outras formas de insegurança alimentar, especialmente em países com redes de proteção social frágeis” (Organización De Las Naciones Unidas, 2020b, p.7, tradução nossa).

alimentar, que a fome é uma realidade. Ainda nos termos do Inquérito, a insegurança alimentar no Brasil em 2020 retornou a patamares observados apenas em 2004, destacando que, a partir de 2013, houve um aumento de 8% ao ano da fome, sendo de 27,6% ao ano a partir de 2018 (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021).

Cumprido ressaltar que, nos termos do Inquérito apresentado, a pandemia da COVID-19, embora tenha agravado a situação de insegurança alimentar, não se mostrou como a única causa para a ampliação da fome em nosso país. Isto, pois:

Embora seriamente impactado pelo alastramento da pandemia da Covid-19, o agravamento da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil revelado no inquérito ora divulgado é parte de um processo que já estava em curso de deterioração das condições de vida de um significativo contingente populacional e do aumento das desigualdades sociais. Entre suas causas, encontram-se os potenciais impactos na SAN das políticas de austeridade adotadas pelo Brasil desde 2014, acarretando redução de investimentos relacionados às políticas sociais (Souza et al., 2019) (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021, p. 13).

Importante destacar que, em 2014, o Brasil saiu do mapa mundial da fome da FAO, conforme o Relatório *The State of Food Insecurity in the World* (SOFI) 2014, vez que o índice de indivíduos em subalimentação caiu para menos de 5%, conforme aponta o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2016-2019 (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2017).

Tal critério de subalimentação apresenta-se como o índice estabelecido e utilizado até 2017 pela ONU e a FAO – de forma a classificar os países em percentuais que vão de 5%, a fome leve, até 35%, a fome extrema, conforme Rodrigues, Kauchakje e Oliveira (2023). Segundo os autores:

Políticas públicas tais como o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos e política salarial, contribuíram para tirar o Brasil do mapa da fome no período 2003 a 2013, mas a situação de miséria e fome que leva a um viver não digno de milhares de pessoas, esta realidade se torna parte da história do País (Rodrigues; Kauchakje; Oliveira, 2023, p. 39).

Dessa maneira, em que pese a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014, tem-se que, desde 2013, há uma queda dos níveis de segurança alimentar da população brasileira, com elevação expressiva da insegurança alimentar leve, seguida por aumentos nos índices de insegurança alimentar moderada e grave (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021).

Em relatório publicado em 2023, *The State of Food Security and Nutrition in the World*, observa-se a retomada pelo Brasil de situações graves relativas à insegurança alimentar e nutricional. Conforme o relatório, o Estado brasileiro passou de um patamar de 6,5% do total da população em subnutrição de 2004 a 2006, para 4,7% de 2020 a 2022. Quanto à prevalência

de insegurança alimentar severa, essa passou de 1,9% do total da população, entre 2014 e 2016, para 9,9% entre 2020 e 2022 (Organization of the United Nations *et al.*, 2023).

Ressalte-se que, conforme o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*, a subnutrição é compreendida como o consumo insuficiente de alimentos necessários para fornecer a quantidade calórica necessária para a manutenção de uma vida saudável, cuja quantidade é estabelecida através de cálculos especificados no referido relatório. Já a consideração de insegurança alimentar severa baseia-se na *Food Insecurity Experience Scale* (FIES), e significa ausência de alimentos em algum momento ou mesmo a ausência de alimentação por um ou mais dias (Organization of the United Nations *et al.*, 2023).

Assim, diante da quantidade de dados e relatórios acerca do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, relevante se mostra o referido tema, buscando-se adiante entender a sua emergência através da compreensão do direito à alimentação, seu desenvolvimento e contradições no contexto brasileiro em um recorte temporal, retomando as discussões acerca da situação de insegurança alimentar, que, conforme apresentado, não possui como único motivo para seu agravamento a pandemia de COVID-19.

Perante estudos já delineados acerca do tema e questões doutrinárias, conceituais e estatísticas, faz-se necessário compreender como o direito humano à alimentação e nutrição adequadas se desenvolveu no Estado brasileiro, seus avanços, pontos de fragilidade, ataques à sua efetividade e formas de proteção disponibilizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, com as especificações e delineamentos propostos.

Ainda em sua obra *Geografia da Fome*, Castro (2011) já mencionava a necessidade de se ampliar os estudos e discussões acerca do direito à alimentação, servindo as conclusões dos estudiosos como contribuições para o avanço do combate à fome, especialmente estudos que buscam uma análise interdisciplinar e que observem o direito à alimentação e sua efetividade como um tema complexo e com variados determinantes.

Para que as medidas projetadas possam atingir o seu objetivo, faz-se necessário, no entanto, intensificar e ampliar, cada vez mais, os estudos sobre a alimentação no mundo inteiro; donde a obrigação, em que se encontram os estudiosos deste problema, de apresentarem os resultados de suas observações pessoais, como contribuições parciais para o levantamento do plano universal de combate à fome, de extermínio a mais aviltante das calamidades, uma vez que a fome traduz sempre um sentimento de culpa, uma prova evidente de que as organizações sociais vigentes se encontram incapazes de satisfazer a mais fundamental das necessidades humanas — a necessidade de alimentos.

Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. A maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limita a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema. São quase sempre trabalhos de fisiólogos, de químicos ou de economistas,

especialistas em geral limitados por contingência profissional ao quadro de suas especializações (Castro, 2011, p. 15).

Desta feita, urgente mostra-se a discussão do tema direito humano à alimentação adequada, e considerando-se as políticas públicas como veículo de efetivação de direitos fundamentais, já se observa a necessidade de uma análise interdisciplinar, que abranja a ciência do Direito e o estudo das políticas públicas, a fim de alcançar uma compreensão que vá além das disposições normativas sobre o tema, buscando suas contradições, apontando-se os elementos que se entendem fundamentais às políticas propostas e seus desdobramentos legais.

Ressalte-se que a presente investigação visou dar continuidade aos estudos executados durante as pesquisas realizadas quando do Mestrado em Políticas Públicas, partindo-se de um novo direito fundamental, direito humano à alimentação adequada, suas concepções, fragilidades, contradições e formas de proteção, novas ponderações e reflexões sobre as possibilidades de controle judicial de políticas públicas.

Nessa perspectiva, em termos de proposta metodológica, tem-se a pesquisa, nos termos de Bourdieu (2007, p. 27), como “um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas”, tal qual a presente pesquisa restou submetida, demarcando-se e delimitando-se o objeto de estudo com o progresso dos estudos e análises. A cada nova descoberta ampliavam-se as considerações a serem feitas e as delimitações necessárias eram realizadas diante da complexidade que se observava no objeto.

Utiliza-se também a contribuição de Bourdieu (2007), ao pensar o campo social, observado como espaço circunscrito à interação, em que se desenha a partir de regras e instâncias de legitimação, fortalecendo os vínculos entre os grupos ou instituições mais próximas e que acabam por aumentar a sua propriedade em comum. Dessa forma, com o pensar relacional, o objeto de estudo não se encontra isolado, mas em plena relação com outros elementos, característica marcante quando se fala da efetivação do direito humano à alimentação adequada, bem como da necessidade do estudo interdisciplinar desse direito.

Ao tratar do Estado, Bourdieu (2014, p. 50) assevera que esse se apresenta como parte do campo do poder, que se caracteriza como “um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes. Esses antagonismos, cujo lugar é esse espaço, têm a ver com a divisão das funções organizacionais associadas aos diferentes corpos correspondentes”. Dessa forma, o Estado se configura, para Bourdieu (2014, p. 50), como um campo administrativo, no qual as disputas decorrentes dos antagonismos entre os diferentes campos que o compõem fazem derivar as contradições estatais.

Merece ser destacado que o campo jurídico se encontra permeado por lutas e disputas de poder, caracterizado por Bourdieu (2007) como uma dupla determinação em que se verificam relações de força para a determinação de competências e a própria lógica inerente à doutrina jurídica. Dessa maneira, pode-se indagar acerca da interação e disputas entre campos de poder caracterizadas entre o Executivo (elaborador por excelência de políticas públicas), fatores políticos e econômicos e o Judiciário, atuando como órgão controlador de tais políticas, ambos se apresentando como sujeitos de políticas públicas e essas como objeto de disputa.

A princípio, poder-se-ia resgatar o porquê de o Poder Judiciário estar legitimado a “controlar” Políticas Públicas, tendo em vista uma análise de sua legitimidade democrática e da suposta existência de um grau de proximidade maior ou menor entre Poder Judiciário e população em geral do que entre esta e as lideranças políticas.

E isso nos remete a noção de *habitus*, isto é, às formas de percepção, de pensamento e de ação coletivas que afetam os sujeitos e também indicam o que é legítimo e ilegítimo (o que pode ou não ser controlado pelo Judiciário).

Ademais, a crença no formalismo e na neutralidade do Direito ganha reforço quando a ciência jurídica é compreendida como um campo estritamente fechado e autônomo, no sentido de não depender ou necessitar de outros campos do saber para a sua compreensão radical. Nesse sentido, Bourdieu (2007) reforça essa concepção e, inclusive, assevera, que a própria legitimidade das decisões judiciais estaria pautada nessa concepção de neutralidade e universalidade de direitos.

Diante de tais entendimentos, Bourdieu (2007) coloca a necessidade de quebra dessas pré-noções, através do estranhamento dessa concepção de direitos universais, neutros e legitimidade das decisões judiciais em decorrência desse formalismo, propondo desnaturalizar o *habitus*, para a construção de um objeto científico através de uma postura ativa do pesquisador na desconstrução de crenças estabelecidas previamente.

Assim, questiona-se o contexto em que direitos são formulados e mesmo o papel do Judiciário em sua efetivação, trazendo, com a presente análise, um olhar, uma interpretação e uma perspectiva que proporcione o debate acerca das questões levantadas. Não se busca, assim, o estabelecimento de verdades absolutas, mas trazer uma das múltiplas interpretações possíveis, conforme a lente e visão de mundo que se vale a pesquisadora. Nos termos de Bourdieu (2008, p. 713):

O sociólogo não pode ignorar que é próprio de seu ponto de vista ser um ponto de vista sobre um ponto de vista. Ele não pode re-produzir o ponto de vista de seu objeto, e constituir-lo como tal, re-situando-o no espaço social, senão a partir deste ponto de vista muito singular (e, num sentido, muito privilegiado) onde deve se colocar para estar pronto a assumir (em pensamento) todos os pontos de vista possíveis.

Assim, já se parte da premissa da inexistência de neutralidade e, com Hespanha (2009, p. 14-16), adere-se à necessidade de “pôr em causa uma visão acrítica e idealizada dos juristas e do seu saber, ‘neutro’ e ‘científico’, sobretudo contrariando o saber dos políticos”. Continua o autor que é necessário “ver para além das aparências, de confrontar o direito com outras perspectivas de mundo e, desde logo, de tomar consciência da multiplicidade de maneiras que os juristas, eles mesmos, adotaram para ver o direito”. Ressalte-se que a interdisciplinaridade oportunizada no Programa de Políticas Públicas mostrou-se fundamental para essa construção.

Hespanha (2009, p. 9) considera que o Direito merece aproximar-se de saberes dos quais os juristas geralmente se afastam e “por isso é que se procura olhar o direito de mais sítios e de sítios mais improváveis do que se tornou habitual”. Assim, a presente tese traz, dentro de suas delimitações, reflexões que vão além do direito à alimentação posto e legislado, buscando apontar as conformações e contradições que o cercam.

E tais sítios enumerados por Hespanha (2009, p. 13) são necessários para uma análise mais detida e completa dos fenômenos, merecendo a integração em um único trabalho, tanto quanto possível, de “perspectivas teóricas, sociológicas ou políticas (de política do direito ou de avaliação política do direito) [...], ou seja, a uma reflexão complexa ponderada e, sobretudo, perspicaz e atenta aos diversos níveis da realidade com que o direito se relaciona ou de que ele depende”.

Em outras palavras, buscou-se, conforme Hespanha (2009, p. 292), adotar uma visão crítica do Direito e que vai além de uma nova opinião doutrinária, na qual busca-se:

[...] substituir as regras da prática e do discurso jurídicos, admitir que outro tipo de pessoas possam participar no diálogo académico [*sic*] e jurisprudencial dos juristas, utilizar outros tipos de factos como relevantes, falar uma outra linguagem e, sobretudo, admitir que o direito é um saber controverso, cujas escolhas representam também opções de ideologia e de política.

Continuando, Hespanha (2009, p. 14) ressalta que:

[...] o mundo está cheio – cada vez mais cheio – de senso comum, de imagens feitas, de ideias recebidas e repetidas acriticamente, de uma ditadura doce dos meios de comunicação social que, além de confundir simplicidade com simplificação, torna automaticamente aceites os pontos de vista mais problemáticos.

Assim, a ideia do pensar relacional apresentado por Bourdieu (2007) e da postura crítica assentada por Hespanha (2009) mostraram-se adequadas para a análise proposta, justamente por entender que o Judiciário não se deve prender somente ao campo jurídico para a solução de controvérsias, merecendo apoiar-se em outros campos de conhecimento na sua atuação decisória. Também, para melhor entendimento da instituição Judiciário, mostrou-se indispensável compreendê-la em suas múltiplas relações: “Se é verdade que o real é relacional,

pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo” (Bourdieu, 2007, p. 31).

E, partindo de um pensar relacional, interessante observar que Castro (2011), ao analisar o tema da fome, ressalta a necessidade de metodologicamente enfrentá-lo considerando uma visão ampliada do fenômeno, buscando as inter-relações entre saberes que venham a ser decisivos nas implicações e compreensões dele.

Foi diante desta situação que resolvemos encarar o problema sob uma nova perspectiva, de um plano mais distante, donde se possa obter uma visão panorâmica de conjunto, visão em que alguns pequenos detalhes certamente se apagarão, mas na qual se destacarão de maneira compreensiva as ligações, as influências e as conexões dos múltiplos fatores que interferem nas manifestações do fenômeno. Para tal fim pretendemos lançar mão do método geográfico, no estudo do fenômeno da fome. Único método que, a nossa ver, permite estudar o problema em sua realidade total, sem arrebentar-lhe as raízes que o ligam subterraneamente a inúmeras outras manifestações econômicas e sociais da vida dos povos (Castro, 2011, p. 16).

Ademais, mostrou-se indispensável a releitura dos conceitos e institutos jurídicos como controle judicial de políticas públicas e suas limitações, necessidade de análises interdisciplinares, ponto que necessariamente implica a quebra de pré-noções. A própria construção normativa, o ordenamento jurídico e suas normas protetivas merecem passar por esse olhar atento, considerando-se e buscando-se as relações de poder que se mostram decisivas para a concepção delas.

Necessária, também, foi a leitura do tema sob perspectivas de autores de outras matrizes metodológicas, e que contribuem para a quebra de pré-noções e o pensar relacional, não significando quebra de rigor científico, mas apenas não ceder à rigidez extrema que fragiliza o estudo:

Em suma, a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectuais das disciplinas – e das disciplinas vizinhas: etnologia, economia, história. Apetecia-me dizer: ‘é proibido proibir’ ou ‘Livrai-nos dos cães de guarda metodológicos’ (Bourdieu, 2007, p. 26).

Buscou-se, assim, trazer uma contribuição ao desenvolvimento de tema tão relevante como o direito à alimentação adequada, cuja efetivação impactará na minoração da fome dos indivíduos. E mesmo longe da pretensão de solucionar demanda tão complexa, que a presente tese possa trazer pontos de reflexão frente a premissas já fixadas em outros estudos e a ampliação do debate diante das conclusões apresentadas e da problematização proposta.

Quanto ao objeto da presente pesquisa, este se configura com a análise do direito à alimentação adequada, sua proteção, contradições e insuficiências perante a sua proteção jurídico-normativa.

Quanto aos objetivos específicos, buscou-se: compreender as concepções do direito humano à alimentação adequada, cujo fundamento pauta-se na dignidade humana e soberania alimentar; apresentar o direito humano à alimentação adequada e sua proteção jurídica nos ordenamentos internacional e brasileiro enquanto direito humano fundamental; apresentar algumas reflexões sobre a fome e construção de direitos sociais no Estado capitalista brasileiro; apresentar o tratamento jurídico-normativo do combate à fome nos períodos de 2003 a 2010 (durante Governo Lula) e de 2019 a 2021 (durante Governo Bolsonaro); compreender o controle judicial de políticas públicas e seus limites; e, por fim, analisar a proteção jurídico-normativa via atuação judicial na efetivação do direito à alimentação adequada através das ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831, ajuizada em 22 de abril de 2021, e n.º 885, ajuizada em 27 de setembro de 2021.

A presente tese desenvolveu-se, ainda, tendo por base uma pesquisa exploratória (Gil, 2017) respaldada em coleta de dados via levantamento bibliográfico e documental e método dedutivo, explicitando e aprofundando as discussões propostas, bem como apresentando, analisando e articulando as atuais posições doutrinárias no tocante à matéria. Destaca-se também a utilização de dados estatísticos acerca do tema.

No que se refere às etapas de desenvolvimento da pesquisa, essa se iniciou com o levantamento bibliográfico e documental que permitiu observar os posicionamentos sobre o tema em questão, conforme abordado em cada capítulo, passando-se para a análise e síntese, transcorrendo pelas ações demarcadas atinentes à temática em debate considerando as delimitações temporais propostas e, por fim, a apresentação dos resultados de pesquisa e proposição acerca da temática que ora se apresenta.

Estruturalmente, a apresentação dos resultados se dá em três partes fundamentais, norteadas por três questionamentos que se entendem necessários para o desenvolvimento da problemática enfrentada: qual o significado do direito à alimentação adequada enquanto expressão da dignidade da pessoa humana? Quais as influências e particularidades do Estado brasileiro no tocante ao enfrentamento à fome? Diante de particularidades e complexidades do direito à alimentação adequada, qual o papel do Poder Judiciário no que toca à sua efetividade?

Desta feita, apresenta-se a seguinte estrutura: uma primeira parte, que trata do direito à alimentação adequada e sua expressão enquanto direito humano fundamental pautado na dignidade da pessoa humana; uma segunda parte, envolvendo o tema da problemática da fome no Brasil contemporâneo e o tratamento jurídico do combate à fome nos períodos dos dois primeiros mandatos do Governo Lula (2003 a 2010) e Governo Bolsonaro (2019 a 2021); e uma

terceira parte, envolvendo o Poder Judiciário e a implementação do direito à alimentação adequada.

O primeiro capítulo tratará acerca das concepções do direito à alimentação adequada, seu resgate histórico, dimensões, correlação do direito à alimentação adequada e a dignidade da pessoa humana, bem como a concepção de soberania alimentar. Em um segundo capítulo traz-se, ainda, um retrospecto elencando-se a proteção jurídica do direito à alimentação adequada no plano internacional e nacional, com seleção das principais normas que regem a temática e o enquadramento do direito à alimentação adequada enquanto direito humano fundamental e social em uma perspectiva crítica.

O terceiro capítulo, buscando trazer elementos para a compreensão da fome no Brasil contemporâneo, discute a influência do Estado capitalista na consecução de direitos sociais, algumas pontuações sobre a fome e singularidade do sistema capitalista no Estado brasileiro, bem como a forma que ocorreram as construções jurídico-políticas em direitos sociais no Brasil diante de suas particularidades.

Em um quarto capítulo, será tratado o direito à alimentação adequada através do tratamento jurídico do enfrentamento à fome em dois lapsos temporais, nos mandatos do Governo Lula, de 2003 a 2010 e do Governo Bolsonaro, de 2019 a 2021. Nesse apresentam-se as especificidades das políticas governamentais no enfrentamento à fome e à segurança alimentar dos governos respectivos e dentro dos períodos recortados, assim como discute-se as insuficiências e contradições na proteção do direito à alimentação adequada diante dos cenários apresentados.

Acerca do recorte temporal proposto, optou-se pelos períodos de 2003 a 2010, dois primeiros mandatos do Governo Lula, e de 2019 a 2021, primeiros anos do Governo Bolsonaro, diante de importantes marcos observados nesses lapsos temporais.

Primeiramente, tem-se, no período de 2003 a 2010, movimentos importantes quanto às políticas de enfrentamento à fome, a exemplo de marcos legais como a instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006), a Emenda Constitucional n.º 64, de 4 de fevereiro de 2010, ou mesmo a política estatal veiculada no Programa Fome Zero, viabilizado através da Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003.

Quanto aos anos de 2019 a 2021, ganha destaque a pandemia de COVID-19, com seu profundo impacto sobre a segurança alimentar da população brasileira. Durante esse período, observou-se algumas medidas relevantes para a temática, como o ajuizamento das

ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885 em 2021 perante o Supremo Tribunal Federal diante da emergência da situação da fome no Brasil.

Ressalta-se que algumas considerações foram feitas acerca dos períodos compreendidos entre os Governos Dilma e Temer, com o propósito de contextualizar os períodos abrangidos pela tese, mas sem o objetivo de esgotá-los quanto às questões inerentes ao direito à alimentação adequada.

Assim, entende-se relevante o enfrentamento dos períodos compreendidos entre os dois primeiros mandatos do Governo Lula e dois primeiros anos do Governo Bolsonaro, a fim de compreender diferentes formas de abordagem e tratamento da fome no Estado brasileiro, inclusive em diferentes contextos e situações de emergência, como a pandemia de COVID-19 iniciada em 2020 no Brasil.

Outros marcos relevantes também foram observados em períodos anteriores, posteriores ou mesmo entre os abordados. Contudo, diante da necessidade de delimitação que permeia a pesquisa científica, optou-se pelos períodos tratados, o que, por certo, não impossibilita pesquisas futuras relativas aos marcos não eleitos.

No quinto capítulo, trata-se do Poder Judiciário e a implementação do direito à alimentação adequada, sua posição enquanto sujeito de políticas públicas, possibilidades e limites para sua atuação. No sexto capítulo, apresenta-se a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e seu papel constitucional como exemplo de atuação judicial para a efetivação do direito à alimentação adequada. Para tanto, são apresentadas as ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885. Faz-se discussão acerca de possíveis respostas judiciais frente ao direito à alimentação adequada e atribuições dos demais poderes estatais, em especial o Executivo.

Por fim, nas conclusões, faz-se um apanhado de todo o caminho percorrido, realizando-se as interlocuções necessárias entre os tópicos e as proposições e contribuições resultantes da pesquisa para os tópicos estudados, bem como apontam-se novos caminhos e pontos relevantes a serem abordados em estudos futuros.

2 CONCEPÇÕES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, DIGNIDADE HUMANA E SOBERANIA ALIMENTAR

[...] Choveu, esfriou. É o inverno que chega. E no inverno a gente come mais. A Vera começou pedir comida. E eu não tinha. Era a reprise do espetáculo. Eu estava com dois cruzeiros. Pretendia comprar um pouco de farinha para fazer um virado. Fui pedir um pouco de banha a Dona Alice. Ela deu-me a banha e arroz. Era 9 horas da noite quando comemos.

E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravidão atual – a fome!

(Jesus, 2020, p. 36)

Para a compreensão do direito à alimentação adequada, seu desenvolvimento e complexidade, mostra-se necessário, em um primeiro momento, pontuar seu contexto de surgimento, sua evolução e ampliação de novas perspectivas para a configuração de uma alimentação adequada.

Tais perspectivas agregam-se progressivamente, de forma a ampliar a ideia do que contemplaria um conceito de alimentação adequada, partindo desde o acesso físico a algum alimento, perpassando por dimensões desse direito e chegando à soberania alimentar, vista como um ideal de concretização de alimentação e nutrição adequadas.

2.1 Concepções iniciais: breve resgate histórico do direito à alimentação e nutrição adequadas

No que diz respeito ao conceito de direito humano à alimentação adequada e à perspectiva de concessão de segurança alimentar e nutricional, observa-se que, para compreendê-lo, é necessário perpassar pelo seu processo histórico. Merece destaque, inicialmente, o panorama mundial de discussão e enfrentamento do tema direito à alimentação. Beurlen (2009), citando Ziegler (2001, p. 12), ao tratar do processo histórico de discussão do direito à alimentação adequada, coloca que a primeira abordagem acerca da temática ocorreu em 1864, na Convenção de Genebra.

Tal convenção tratava sobre direito humanitário e, em se tratando de prisioneiros de guerra, mencionava que a esses cabia o direito à alimentação digna. Ressalta-se que, conforme Beurlen (2009), em 1949, foi instituído um Protocolo Adicional à Convenção de Genebra, relativo à impossibilidade de utilizar a fome como arma de guerra.

Interessante destacar que Ziegler (2001, p. 12), no *Report by the Special Rapporteur on the right to food, submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 2000/10*, ao apontar a Convenção de Genebra como a pioneira no tratamento ainda que indireto do direito à alimentação, coloca a identidade como o conceito-chave para a introdução de uma igualdade entre os indivíduos e, portanto, a necessidade de se garantir o mínimo necessário à sobrevivência, ainda que se tratasse de um adversário de guerra.

Consciousness of identity is the foundation of humanitarian law. The first Geneva Convention of 1864, put forward for signature by Henry Dunant, was based on the following principle: the life of a wounded man must be saved; he is your adversary but he is also your fellow-man, he is like you; prisoners must be given food and water. The 'consciousness of the world', which comes from the spontaneous perception of the identity of all beings, requires it⁵ (Ziegler, 2001, p. 12).

Em Protocolo Adicional à Convenção de Genebra de 1864, tal concepção aparece de forma mais específica em relação ao direito à alimentação ao tratar que a fome não poderá ser utilizada como meio de ataque, ainda que em situação de guerra. Nestes termos:

Starvation of civilians as a method of combat is prohibited. It is therefore prohibited to attack, destroy, remove or render useless, for that purpose, objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works⁶ (Ziegler, 2001, p. 13).

Ademais, há ainda menção ao direito à alimentação em dois protocolos adicionais de 1977 à Convenção de Genebra, garantindo, entre outros, o direito à alimentação através da impossibilidade de deslocamento forçado da população e impossibilidade de impedir o acesso a recursos vitais aos indivíduos, como comida e água potável.

The core of international humanitarian law is contained in the four Geneva Conventions of 1949 and the two additional Protocols of 1977. The same basic principles govern all these instruments: military operations may only be carried out against military targets; the forced displacement of populations, which is a major

⁵ “A consciência da identidade é a base do direito humanitário. A primeira Convenção de Genebra de 1864, proposta para assinatura por Henry Dunant, baseava-se no seguinte princípio: a vida de um homem ferido deve ser salva; ele é seu adversário, mas também é seu próximo, ele é como você; os prisioneiros devem receber comida e água. A ‘consciência do mundo’, que vem da percepção espontânea da identidade de todos os seres, exige isso” (Ziegler, 2001, p. 12, tradução nossa).

⁶ “É proibida a fome de civis como método de combate. É, portanto, proibido atacar, destruir, retirar ou inutilizar, para esse fim, objetos indispensáveis à sobrevivência da população civil, como alimentos, áreas agrícolas para a produção de alimentos, colheitas, pecuária, instalações e suprimentos de água potável e obras de irrigação”. (Ziegler, 2001, p. 13, tradução livre).

*cause of famine, is prohibited; and the vital needs of the civilian population – including food, obviously – must be met in all circumstances*⁷ (Ziegler, 2001, p. 13).

Dessa forma, torna-se dever a garantia de comida e água, baseando-se no preceito de identidade, o que, conforme Ziegler (2001), apresentou-se como base, inclusive, de toda a legislação internacional humanitária.

Já as primeiras discussões a respeito da questão alimentar surgem no contexto da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Segundo Custódio *et al.* (2015), no início do século XX, o conceito de segurança alimentar caracterizava-se como algo relacionado à segurança das nações e à capacidade de produzirem os alimentos necessários para a sua população. Posteriormente, no pós-Segunda Guerra Mundial, tal concepção é alterada, passando a significar a segurança alimentar como a produção suficiente ou não de alimentos, já em uma visão que não remonta à segurança nacional em decorrência de um estado beligerante.

Beurlen (2009) ainda aponta como um dos primeiros marcos no debate acerca do direito à alimentação adequada a sua discussão pela Liga das Nações em 1928.

Desta feita, conforme Silva (2014, p. 8), o pós-Primeira Guerra despontou como contexto em que a discussão em torno da fome era indispensável, situação que se agravou com o pós-Segunda Guerra Mundial e as repercussões econômicas que atingiram todo o globo e que tiveram continuidade com as disputas econômicas e políticas da Guerra Fria. Segundo Castro (1984, p. 22), as nações:

[...] com o seu reticente silêncio sobre o assunto faziam-se, consciente ou inconscientemente, cúmplices dos interesses políticos que procuravam ocultar a verdadeira situação de enormes massas humanas envolvidas em caráter permanente no círculo de ferro da fome.

Castro (1951, p. 21) acentua que, após a I e II Guerras Mundiais, tornou-se insustentável o não enfrentamento da fome, e, citando a Revolução Russa, pontua que, durante ela, “pereceram dezessete milhões de criaturas, sendo doze milhões de fome – para que a civilização ocidental se convencesse de que não era mais possível ocultar a realidade social da fome aos olhos do mundo”.

Acerca do momento histórico da Guerra Fria como mote para o enfrentamento da pobreza e da fome, observou-se, conforme Silva (2014), a necessidade de redução de conflitos em países periféricos, caracterizando-se o embate contra a fome como uma demanda indispensável para a manutenção da estabilidade e para coibir pretensos movimentos

⁷ “O cerne do Direito Internacional Humanitário está contido nas quatro Convenções de Genebra de 1949 e os dois Protocolos adicionais de 1977. Os mesmos princípios básicos regem todos estes instrumentos: as operações militares só podem ser realizadas contra alvos militares; é proibido o deslocamento forçado de populações, que é uma das principais causas da fome; e as necessidades vitais da população civil - incluindo a alimentação, obviamente - deve ser satisfeita em todas as circunstâncias” (Ziegler, 2001, p. 13, tradução nossa).

revolucionários. Algo que foi buscado pelas potências mundiais, como os Estados Unidos, no sentido de trazer estabilidade social e política e a consequente expansão de suas áreas de influência, com a celebração de acordos internacionais e o surgimento de diversas organizações multilaterais.

Castro (1984) pontua, ademais, que foram necessárias duas grandes guerras e uma revolução para que o assunto fome realmente passasse a ser tratado e considerado pelas nações, vez que não se colocava a temática como uma questão fática e que necessitava de intervenções:

Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social — a Revolução Russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo (Castro, 1984, p. 21).

Dentre essas organizações, destaca-se a FAO, cuja constituição apresenta-se como marco relevante para o direito à alimentação adequada. Criada oficialmente em 1945, a FAO restou instituída no contexto da primeira conferência da Organização das Nações Unidas acerca da fome, realizada em 1943, e intitulada Conferência de Alimentação de *Hot Springs*, Arkansas, nos Estados Unidos (Brauner; Graff, 2015).

Sua primeira sessão, em 1945, ocorreu em Quebec, Canadá, sendo instituída sua sede temporária em Washington D.C., Estados Unidos. Em 1949, restou decidida, na quinta sessão da Conferência Geral, a transferência da sede da FAO para Roma, o que foi concretizado em 1951 (FAO) (United Nations, 2021b).

Conforme Husek (2023), a FAO caracteriza-se, quanto ao seu objeto, como uma organização internacional de cooperação social e humanitária, constituindo-se em um dos órgãos do sistema das Nações Unidas. Dentre seus principais objetivos, destaca-se o combate à fome. O autor trata, ainda, como objetivos da FAO, a promoção de assistência técnica para as áreas de produção de alimentos e nutrição.

Segundo dados expressos pela FAO, essa apresenta um papel de liderança internacional como agência especializada das Nações Unidas para o combate à fome, tendo como objetivo promover o acesso ao alimento de qualidade de forma regular, promovendo saúde aos indivíduos. Possui atualmente 195 membros, sendo 194 países mais a União Europeia (United Nations, 2021b).

Conti e Floriano (2016) ainda apontam como marcos relevantes, no contexto do pós-Grandes Guerras Mundiais, a Carta das Nações Unidas de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A primeira no sentido de refletir acerca da solução pacífica de

conflitos e promoção de melhor qualidade de vida aos indivíduos via progresso e desenvolvimento social, dentre outros objetivos (Brasil, 1945).

Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como um importante marco histórico, revela expressamente o direito à alimentação adequada, sendo que, após a expedição desse normativo internacional, diversas outras previsões acerca do direito foram feitas também de forma expressa (Conti; Floriano, 2016).

Em 1966, destaca Beurlen (2009), o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸, do qual o Brasil é signatário, com expressa menção ao direito à alimentação em seu artigo 11, instrumento a ser melhor detalhado no que se refere à legislação atinente ao direito à alimentação.

Da mesma forma, no campo legislativo, merece destaque a Convenção Americana de Direito Humanos – Pacto de São José da Costa Rica – de 1969, destacando-se Protocolo Adicional de 1988⁹, denominado Protocolo de São Salvador, tratando de forma específica do direito à alimentação. Tal protocolo foi adotado pelo Estado brasileiro via Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

Sobre o referido protocolo, destaca-se que se instituiu o direito à alimentação em seu artigo 12, prevendo a nutrição adequada como forma de garantir um desenvolvimento integral em seus aspectos físico, emocional e intelectual.

Conforme Burity *et al.* (2010), ocorre no início da década de 1970, uma crise alimentar mundial, dando ensejo à realização de outro importante momento histórico na construção do direito à alimentação, qual seja, a I Conferência Mundial de Alimentação, de 1974, realizada em Roma.

Dentro de um contexto de saída da Segunda Guerra Mundial, com o aumento da fome no planeta, essa modernização da produção agrícola apresentava-se como alternativa para a solução da demanda. Nos termos de Zambenedetti *et al.* (2021), o movimento recebeu a nomenclatura de Revolução Verde, termo cunhado por Willian Gown em 1966, nos Estados Unidos. Com tecnologia oriunda inicialmente da Revolução Industrial, emprega o uso de técnicas e equipamentos e a utilização de maquinários e produtos químicos, como agrotóxicos, pesticidas, herbicidas, fertilizantes, insumos geneticamente modificados, entre outros, todos no intuito de proporcionar o aumento da produtividade.

Zambenedetti *et al.* (2021) ainda acrescenta que a Revolução Verde se iniciou no México, na década de 1930, através do trabalho de Norman Borlaug, tendo chegado ao Brasil

⁸ Cf. Brasil (1992).

⁹ Cf. Brasil (1999a).

durante o período da Ditadura Militar, levando o Estado brasileiro ao patamar de um dos maiores exportadores de alimentos do planeta. Pozzetti, Magnani e Zambrano (2021) destacam que essa Revolução Verde, ocorrida no Brasil na década de 1970, deveria mostrar-se compatível com princípios de proteção ao meio ambiente, como o princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Algo que fatalmente não irá ocorrer considerando os efeitos nefastos do uso de agrotóxicos, combinado com o uso de sementes transgênicas, em verdadeira interdependência entre ambas, como levantam os citados autores.

Além das já citadas consequências, Pozzetti, Magnani e Zambrano (2021, p. 12) ainda enunciam as seguintes:

Isso causa uma destruição ambiental de grandes proporções: infertilidade do solo, contaminação dos lençóis freáticos, águas subterrâneas e superficiais, morte de abelhas e pequenos animais que são indispensáveis para a polinização das flores, eliminação da fauna subterrânea (moluscos, minhocas e bactérias) a intoxicação dos trabalhadores, além do que, gera uma dependência do produtor, em relação à semente e à produtividade, ocasionando o monopólio da produção de alimentos, no planeta;

Interessante notar que a dependência dos agrotóxicos se torna ainda mais forte na medida em que tais produtos químicos não afetam plantas oriundas de sementes geneticamente modificadas, transgênicas, cuidadosamente desenvolvidas para integrarem o ambiente contaminado, crescendo sem pragas e demais plantas em concorrência. Cria-se, portanto, segundo Pozzetti, Magnani e Zambrano (2021), a dependência dos agrotóxicos e das sementes transgênicas imunes a esses.

Outro destaque importante é apontado por Gonçalves (2004) trazendo um sentido político para a Revolução Verde, implicando, ainda, consequências econômicas que serão desdobradas nos próximos capítulos. Assim, o que outrora marcava-se fortemente como uma luta política contra a fome passa a difundir-se como uma questão meramente técnica como bem propagado: um aumento desproporcional da população mundial em face de uma diminuta produção de alimentos. Nesse sentido:

A própria denominação **Revolução Verde** para o conjunto de transformações nas **relações de poder por meio da tecnologia** indica o caráter político e ideológico que estava implicado. A Revolução Verde se desenvolveu procurando deslocar o sentido social e político das lutas contra a fome e a miséria, sobretudo após a Revolução Chinesa, Camponesa e Comunista, de 1949. Afinal, a grande marcha de camponeses lutando contra a fome brandindo bandeiras vermelhas deixara fortes marcas no imaginário. A Revolução Verde tentou, assim, despolitizar o debate da fome atribuindo-lhe um caráter estritamente técnico. O *verde* dessa revolução reflete o medo do *perigo vermelho*, como se dizia à época (grifos do autor) (Gonçalves, 2004, p. 8).

Conforme Gonçalves (2004, p. 45), após a Revolução Verde, a quantidade de alimentos passa a superar a necessidade da população, contudo a fome persistia: “à época, Josué

de Castro dizia que a vergonha de nossa época não é que hoje exista a fome e, sim, que hoje a fome conviva com as condições materiais para resolvê-la”.

Em 1974, foi realizada a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma, compreendida como relevante marco na discussão da fome, por trazer ao debate não apenas as questões técnicas inerentes à produção de alimentos, mas também as questões sociais e políticas relativas ao acesso da população, conforme Silva (2014). Assim, restou consignado pela FAO que a fome derivaria também da pobreza e não apenas da falta de alimentos.

Já na década de 1990, observa-se uma ampliação do conceito de segurança alimentar e nutricional. Nessa seara, Silva (2014) apresenta a Conferência Internacional de Nutrição de Roma em 1992, realizada pela FAO. Durante a referida Conferência, restou assentado que a segurança alimentar deve ser acompanhada de uma segurança nutricional e sanitária dos alimentos.

Assim, amplia-se a concepção do que seria segurança alimentar, passando-se agora a denominar-se segurança alimentar e nutricional. Tal terminologia passa a abranger não apenas o acesso ao alimento, mas também os aspectos nutricionais, sanitários, biológicos e culturais do ato de alimentar-se. Ampliando-se a concepção de segurança alimentar e nutricional amplia-se também a própria noção de direito à alimentação adequada, adjetivando-se e trazendo mais complexidade e maior integração de todos os aspectos que o envolve.

Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. Isto é, a própria afirmação do conceito foi um fator delimitador da luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada no rol de obrigações do Estado, como condição de cidadania (Silva, 2014, p. 13).

Ferraz (2017) também aponta como marco relevante a Conferência Internacional da FAO sobre alimentação realizada em 1996, em Roma. Tal conferência, em seu plano de ação, dentre seus objetivos, previa a necessidade de melhor esclarecer o direito à alimentação adequada e o direito a não permanecer em estado de fome. Silva (2014) pontua que nesta Cúpula Mundial da Alimentação (*World Food Summit*) de 1996 ocorreu a correlação do direito à alimentação com a ideia de segurança alimentar e nutricional (SAN).

Restou elaborada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação respectivo. Dentre suas principais colocações, destaca-se a pontuação geral de que há: “o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome” (Organização das Nações Unidas, 1996).

Ademais, a Declaração de Roma e seu plano de ação enunciam ser um dever estatal a garantia de segurança alimentar e nutricional a todos os indivíduos, sem desconsiderar a diversidade cultural dos povos em seus vários aspectos, através da elaboração de políticas e programas para o enfrentamento da fome e demais níveis de insegurança alimentar, entendendo-o como um direito humano fundamental.

Elenca a Declaração que, em que pese o aumento da produção, não há o efetivo acesso ao alimento, seja por falta de renda, desastres naturais, inclusive causados pelo homem através da destruição do meio ambiente, corrupção, atos de terrorismo, conflitos internos, e, principalmente, a pobreza, como o fator mais relevante para as possíveis causas da fome (Organização das Nações Unidas, 1996).

Referido evento resultou, também, na elaboração do Código de Conduta sobre o Direito Humano a uma Alimentação Adequada em 1997, em Genebra. Esse documento apresentou-se como fruto do compromisso 7, objetivo 7.4, do Plano de Ação traçado após o evento (Organização das Nações Unidas, 1996).

A elaboração do referido código contou com a participação da sociedade civil, e diversos países, tendo a coordenação da *Food First Information and Action Network* (FIAN) internacional – *International Human Rights Organization for the Right to Feed Oneself*; *World Alliance for Nutrition and Human Rights* (WANAHR); e *Institute Jacques Maritain International*.

No documento (Código de Conduta), restaram fixadas diversas premissas essenciais para o entendimento do conteúdo do direito à alimentação como um direito humano básico, sua previsão em diversos documentos internacionais, de forma que países possam elaborar estratégias para a sua implementação, bem como as responsabilidades dos entes envolvidos, Estados, organizações internacionais, empresas privadas e sociedade civil (Valente, 2002).

Importante destacar que, no Brasil, ainda em 1996, na XI Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, foram discutidos temas relevantes acerca da segurança alimentar e nutricional, tendo como base documento que traz consensos entre a esfera pública e organizações privadas acerca da questão. O conselho da Comunidade Solidária constituía-se em órgão de caráter opinativo, convergindo interesses governamentais e dos organismos privados acerca de temas sociais, compondo e discutindo o que seria uma agenda mínima em questões como a fome, pobreza e desenvolvimento social (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado, 1996).

Diante desses consensos, diversas propostas surgiram acerca do tema. Tais consensos resultaram formulados pelo Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho Comunidade Solidária, baseando-se, essencialmente, no resultado das discussões provenientes da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 1994, e do Relatório Nacional brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, fruto da atuação conjunta do ente governamental, setor privado e sociedade civil organizada. Tal documento resultou em doze propostas de consenso, que serviram de base para outras propostas de ação acerca da segurança alimentar e nutricional (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado, 1996).

Como consensos, restou assentado, primeiramente, que, por segurança alimentar e nutricional, entende-se:

[...] garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para atender aos requisitos nutricionais de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral do ser humano (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado, 1996, p. 27).

Assim, observa-se que o conceito de segurança alimentar e nutricional se ampara, então, na ideia de suficiência e permanência no acesso a alimentos seguros, de qualidade e saudáveis por todos os indivíduos, como forma de garantir dignidade humana.

Os onze consensos restantes baseiam-se em características da estratégia de garantir segurança alimentar e nutricional, colocando-a como uma estratégia articuladora no combate à exclusão social, na necessidade de forte articulação entre governo e sociedade civil para elaboração, execução e controle de programas voltados ao tema (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado, 1996).

Abrange a disponibilidade de alimentos para todos em quantidades suficientes, estabilidade do sistema com equilíbrio entre oferta e demanda, sustentabilidade e garantia de alimentos para gerações atual e futura. Busca-se o estímulo à agricultura nacional e o combate a práticas desleais de comércio no âmbito internacional. Busca-se o aumento da disponibilidade mundial de alimentos, investimento em pesquisas científicas para melhoria da produtividade, redução de desperdícios, com a agregação de saberes locais, focando-se na biodiversidade inerente ao Brasil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado, 1996).

Tais consensos ainda buscam garantia de acesso a alimentos nutricionalmente adequados, seguros e de qualidade a todos, com promoção de hábitos de vida saudáveis, prevenção de doenças decorrentes da alimentação inadequada, com foco essencialmente em grupos mais vulneráveis. Acesso à informação acerca da segurança alimentar e nutricional em todos os seus aspectos, além de políticas elaboradas com base em necessidades locais, de forma

a concretizar a segurança alimentar e nutricional em cada domicílio brasileiro (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado, 1996).

Também como fruto da insatisfação da sociedade civil participante da Cúpula de Alimentação, realizada em Roma em 1996, houve a instalação de grupo de trabalho. Assim, Silva (2014) pontua a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). O fórum, estabelecido em São Paulo em 1998, compõe-se da sociedade civil e busca trazer para a agenda pública as questões inerentes ao direito à alimentação e segurança alimentar e nutricional.

Em 1999, merece destaque a elaboração do Comentário n.º 12 sobre o direito à alimentação adequada previsto no artigo 11, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, feito pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (Valente, 2002).

Conforme o referido comentário, o direito à alimentação apresenta-se além de um direito que tem seu fundamento na dignidade da pessoa humana, como um elemento essencial inter-relacionado com a necessidade da erradicação da pobreza:

4. O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos (Valente, 2002, p. 262).

Assim, destaca-se o Comentário n.º 12 em importância, já que se assentam a conceituação legal do direito à alimentação adequada, assim como as obrigações dos Estados em implementá-lo (Conti; Floriano, 2016).

Beurlen (2009) cita, ainda, a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 2002, com a elaboração da respectiva Declaração, culminando em 2004 com a consolidação de Diretrizes Voluntárias pelo Conselho da FAO¹⁰.

Dentre seus objetivos, as diretrizes voluntárias buscam apontar ações práticas no sentido de implementação do direito à alimentação adequada, reafirmando a responsabilidade estatal. Tais diretrizes, segundo Conti e Floriano (2016), foram adotadas por todos os 187 países membros da FAO, dentre os quais, se inclui o Brasil.

As Diretrizes Voluntárias representam a primeira iniciativa de governos em interpretar um direito econômico, social e cultural e no sentido de recomendar ações para apoiar a sua realização. O objetivo destas Diretrizes Voluntárias é o de proporcionar uma orientação prática aos Estados na implementação da realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar

¹⁰ Cf. Organização das Nações Unidas (2005).

nacional, como meio para alcançar os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (Organização das Nações Unidas, 2005, p. 4).

Passa-se, então, de um momento de consolidação, conceitos e responsabilidades, no que toca ao direito à alimentação adequada, para um momento de elaboração de ações práticas para a sua realização.

Assim, verifica-se que a discussão em torno do direito à alimentação já se encontrava em tela desde a segunda metade do século XIX, ainda que de forma seletiva e não universal no que se refere ao titular de direitos.

Contudo, tal tema, como observado, veio ganhando força diante da própria realidade observada após determinados fatos históricos relevantes, como as Grandes Guerras. Instituições foram criadas, tal como a FAO, legislações foram construídas e o tema restou ganhando espaço de discussão e relevância conforme dados sobre a temática foram sendo apresentados, como os presentes na introdução desta pesquisa.

2.2 As dimensões do direito humano à alimentação adequada

Diante do breve retrospecto histórico apresentado acerca do direito à alimentação, merece tratamento as perspectivas e tratamentos conferidos a tal direito, o que revelará a sua complexidade e múltiplas dimensões. Assim, será verificado que o direito à alimentação se reveste tanto de um caráter de ausência de fome como de uma alimentação nutricionalmente adequada, bem como possui um aspecto relacionado à segurança biológica e à sustentabilidade em sua produção.

Inicialmente, merece ser destacada a posição de Burity (2021, p. 41) que sintetiza a perspectiva de promoção e garantia do direito humano à alimentação e nutrição adequadas: “O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) deve ser considerado em suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação e nutrição adequadas”.

Nesse sentido, pode-se começar uma compreensão do direito à alimentação numa perspectiva de total ausência de alimentos, com comprometimento da própria sobrevivência, como também um aspecto relativo à inadequação ou mesmo ingestão de alimentos inadequados para a saúde humana.

Além dessa perspectiva, o direito à alimentação pode ser observado conforme dimensões a serem compreendidas para que se tenha um integral cumprimento do seu papel promotor de vida e saúde aos seres humanos.

Em um primeiro momento, deve-se observar as dimensões do direito à alimentação para, posteriormente, compreender o que se entende por uma alimentação adequada. Tais dimensões, dentre as mais significativas, são a social, a cultural e a sustentável.

Assim, no que toca à dimensão social, Beurlen (2009) traz sua importância para a própria existência humana, que, desde os primeiros hominídeos, ao lutar pela sobrevivência, tinham na alimentação um de seus objetivos. Mudanças alimentares, segundo a autora, mostraram-se fundamentais para a atual configuração do *homo sapiens*.

Tem-se, assim, uma postura inicial de necessidade de sobrevivência alterando-se para um contexto de relação sociocultural com a alimentação, o que segundo Beurlen (2009) se observa com o desenvolvimento da gastronomia, em uma implicação também cultural. Ademais, a autora toca em relevante ponto ao identificar como o surgimento da agricultura contribuiu para o surgimento da fome, pois o acesso a alimentos passou a ser restrito àqueles que produziam ou tinham poder aquisitivo para acessá-los.

O Comentário Geral n.º 12, que trata do art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, ocupa-se da questão cultural no que se refere ao direito à alimentação (Valente, 2002).

O referido comentário alude à necessidade de uma aceitabilidade cultural, no sentido de entender que o alimento, além de possuir ponderações quanto a sua segurança biológica e valor nutricional, também possui um valor por si, por seu significado, o que remonta às questões culturais de seu consumo.

Nesse viés, quando da observação do direito à alimentação o aspecto de adequação cultural deve ser observado. Hábitos alimentares, formas de produção, cultivo e preparação dos alimentos devem ser preservados para que se tenha uma alimentação que resguarde culturalmente o seu destinatário. Peculiaridades regionais e locais, alimentos típicos e modos de fazer devem ser levados em consideração quando da perspectiva de um direito à alimentação.

Assim, para que haja a aceitabilidade cultural, deverá se observar a diversidade cultural. Conforme Conti e Floriano (2016), questões étnicas, territoriais, religiosas ou mesmo necessidades alimentares especiais deverão ser consideradas quando da implementação do direito à alimentação adequada.

Importante frisar que a dimensão cultural referente ao direito à alimentação se identifica com uma perspectiva importante para uma proteção integral do direito à alimentação: a soberania alimentar, cuja abordagem será melhor tratada em item subsequente dada a sua relevância.

Da mesma forma, deve-se pontuar a necessidade de uma abordagem do direito à alimentação que seja efetivado de forma sustentável, através da produção de alimentos que sejam seguros, livres de produtos químicos nocivos à saúde e que afetam o meio ambiente violando seu equilíbrio. Assim,

Nesta perspectiva, promover a segurança alimentar e nutricional sustentável é uma responsabilidade coletiva da sociedade organizada em Estado (governo, sociedade civil sem fins lucrativos e setor empresarial), que deve buscar articular as iniciativas governamentais (políticas, programas e ações) e não-governamentais em políticas públicas capazes de garantir a realização do direito humano à alimentação para todos (Valente, 2002, p. 104).

A dimensão da sustentabilidade propõe, dessa forma, que a produção e o acesso aos alimentos estejam aptos a alcançar tanto as gerações presentes como as futuras, da mesma forma que uma perspectiva ecológica também se mostra presente, no sentido de que a produção empregue técnicas que preservem a biodiversidade, vez que tal estratégia possibilita, por sua vez, a própria garantia intergeracional de produção de alimentos, conforme Comentário n.º 12 da ONU (Valente, 2002).

Ferraz (2017), ao tratar do aspecto da sustentabilidade e a concretização do direito à alimentação adequada, pondera de forma específica sobre o tema dos alimentos transgênicos inseridos na alimentação humana. Assim, a perspectiva de satisfação da dimensão sustentável, no que toca ao direito à alimentação, não se encontra preservada, vez que a busca que se almeja com a inserção de transgênicos é voltada ao capital.

Acerca de um direito à alimentação que atenda à perspectiva da sustentabilidade, Ferraz (2017) considera a produção agroecológica como uma via de acesso para a concretização de uma produção e consumo sustentáveis de alimentos. Assim, a autora cita:

Em contraposição ao modelo vigente, verificamos na agroecologia um sistema produtivo alimentar que possibilita o respeito às dimensões do direito humano à alimentação adequada, como disponibilidade, acessibilidade, adequação, sustentabilidade e participação dos agricultores. A agroecologia promove uma ruptura com a ciência reducionista, uma vez que os agrossistemas são investigados tendo em vista o equilíbrio de aspirações diversas, tais quais produtividade, integridade ecológica e preservação da biodiversidade, saúde social e fortalecimento das ações de populações locais, possuindo métodos apropriados para a investigação de benefícios, riscos e alternativas (Ferraz, 2017, p. 211).

Entendidas as principais dimensões do direito à alimentação adequada, necessário se faz compreender como o direito à alimentação se concretiza ou mesmo como se dá o acesso ao alimento e como o direito à alimentação se materializa de forma adequada.

Conforme Burity (2021), o acesso ao alimento se dá pela aquisição, troca, produção, coleta, caça ou mesmo através de políticas públicas que propiciem a disponibilidade do alimento àqueles que necessitam. Assim,

O acesso à alimentação geralmente se dá: a) pela compra – o que tem uma relação direta com o acesso ao trabalho ou à renda – ou pela troca; b) através de políticas públicas de doação ou entrega de alimentos; c) pela coleta, caça ou produção de alimentos – daí sua estreita conexão com o acesso à terra, ao território e a outros bens, como sementes e água, por exemplo (Burity, 2021, p. 41).

Sob essa ótica, diante das formas de acesso ao alimento, já é possível vislumbrar a complexidade de sua efetivação, pois essa pode ocorrer das mais diversas formas, a depender de que população estamos tratando, suas especificidades e cultura alimentar. Da mesma forma, verifica-se que a proteção de territórios e da biodiversidade também se mostra presente para que se tenha a garantia do direito à alimentação, assim como a implementação de políticas públicas para entrega de alimentos ou mesmo que propiciem renda para a aquisição.

E, para que esse acesso ocorra de forma adequada, alguns parâmetros merecem ser considerados. Primeiramente, é necessário frisar o uso da terminologia direito à alimentação adequada. Tal aceção merece relevo, na medida em que não se está a falar apenas no fornecimento de alimentos sem qualquer critério, apenas com enfoque na quantidade de calorias necessárias para manutenção da vida humana.

O alimento que se quer tratar é aquele que se mostra adequado, atendendo às dimensões sociais, culturais e de sustentabilidade, bem como aos parâmetros citados no Comentário Geral n.º 12, expedido pela Organização das Nações Unidas em se tratando do direito à alimentação adequada:

8. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte: - A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura. - A acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (Valente, 2002, p. 264).

Burity (2021) sintetiza os elementos de uma alimentação adequada nos seguintes termos, conforme preconizado no Comentário Geral n.º 12, indicando a disponibilidade, a acessibilidade física e econômica, a adequação e a sustentabilidade.

No Comentário Geral n.º 12, trata-se da disponibilidade, acessibilidade física e econômica, colocando-se a adequação dentro de uma perspectiva de uma alimentação disponível e acessível que observe as particularidades de dada população, bem como a ideia de sustentabilidade levada a um contexto para as gerações futuras (Valente, 2002).

Quanto ao conceito de disponibilidade, o Comentário Geral n.º 12 refere-se ao acesso aos alimentos pela população através de sistemas que garantam acesso permanente, diretamente do seu local de cultivo ou, alternativamente, via uma eficiente distribuição dos produtos, garantindo que eles cheguem de forma suficiente a todos (Valente, 2002).

Quanto ao critério de acessibilidade, esse se refere tanto à acessibilidade física, como econômica. A acessibilidade física refere-se à possibilidade de todos os indivíduos usufruírem do alimento, na perspectiva de uma alimentação adequada, com atendimento de necessidades especiais conforme as vulnerabilidades que esses possam ter.

Já a acessibilidade econômica, conforme Burity (2021), resta atendida quando se tem o pleno acesso ao alimento, seja produzindo-o ou mesmo comprando-o, isso sem prejuízo do atendimento das demais necessidades humanas básicas. Assim, a dimensão econômica restaria atendida plenamente na situação em que o indivíduo consegue o acesso físico ao alimento, via produção ou compra, mas sem que haja o comprometimento de fruição de outros direitos e necessidades básicas essenciais para seu desenvolvimento.

A sustentabilidade, nos termos do Comentário Geral n.º 12, também se apresenta como um dos elementos ao se classificar a percepção de um direito à alimentação adequada, transpassando a noção de preservação intergeracional da alimentação, mantendo-a disponível para esta geração e para as gerações humanas futuras.

Assim, tem-se a percepção de que a ideia de uma alimentação adequada leva em consideração os elementos e dimensões tratados, em todas as suas especificidades econômicas, sociais, culturais e ecológicas, que se soma, nos termos do Comentário Geral n.º 12, à noção de sustentabilidade para que tal garantia seja usufruída pelas gerações futuras. Assim,

O conceito de adequação é particularmente significativo com relação ao direito à alimentação, na medida em que ele serve para salientar vários fatores que devem ser tomados em consideração para determinar se os alimentos ou dietas específicas que estão disponíveis podem ser considerados os mais apropriados, em um conjunto determinado de circunstâncias, para os objetivos do artigo 11 do Pacto.

A noção de sustentabilidade está intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada e segurança alimentar, o que significa estar o alimento disponível tanto para a geração atual, como para as futuras gerações. O significado preciso de ‘adequado’ está condicionado, em grande parte, pelas condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, e outras mais, que prevalecem, enquanto que a ‘sustentabilidade’ incorpora a noção de disponibilidade e acessibilidade em longo prazo (Valente, 2002, p. 263).

Em que pese a importância do critério nutricional na caracterização completa do direito à alimentação e nutrição adequadas, faz-se um recorte metodológico, no sentido de tratar das questões mais prementes e que se referem à alimentação adequada, suprimindo-se a questão nutricional. Justifica-se tal perspectiva, na medida em que a questão atinente ao valor nutricional dos alimentos já possui uma complexidade que lhe é própria, decorrente das consequências de uma má alimentação, como consumo de açúcares, gorduras não saudáveis, carências de nutrientes, ingestão de alimentos contaminados por agrotóxicos e pesticidas, entre outras implicações.

Assim, verifica-se que tratar de um direito à alimentação e nutrição adequadas necessariamente levaria a ter de tratar dos temas correlatos à nutrição inadequada, o que demandaria certamente pesquisas específicas que fogem do escopo desta tese e que merecem, dada a sua importância, estudos próprios.

O presente estudo trata-se, portanto, de uma abordagem do direito à alimentação dentro de uma perspectiva do direito à alimentação adequada, sem adentrar nas especificidades que o critério nutricional demandaria, buscando tratar a perspectiva da insegurança alimentar grave. Como trata Valente (2002, p. 37), “O direito à alimentação começa pela luta contra a fome”.

2.3 Direito à alimentação adequada e a dignidade da pessoa humana

Compreendendo o direito à alimentação adequada em sua complexidade e múltiplas dimensões, resta ponderá-lo frente ao princípio da dignidade da pessoa humana. Tal ponderação revela-se importante considerando a essencialidade desse direito para a preservação da vida e manutenção da dignidade.

Conforme Sarlet (2009), a concepção de valor do indivíduo remonta ao pensamento clássico e às concepções cristãs acerca da vida humana. Na acepção clássica, há uma diferenciação no valor da vida humana conforme a classe social, o que se contrapõe ao pensamento cristão, o qual traduz o valor da vida à construção do ser humano conforme imagem e semelhança de Deus, que se fez homem através da figura de Cristo, somado à crucificação por todos os indivíduos.

Barcellos (2023, p. 126), ao tratar do princípio da dignidade da pessoa humana pontua que esse precede o ordenamento jurídico. Ele afirma que o ser humano possui um valor que lhe é inerente: “de forma bastante geral, trata-se da ideia que reconhece aos seres humanos um status diferenciado na natureza, um valor intrínseco e a titularidade de direitos independentemente de atribuição por qualquer ordem jurídica”.

Sarlet (2009) prossegue afirmando, no mesmo sentido que Barcellos (2023), que essa dignidade subsiste ainda que não haja proteção jurídico-constitucional, questionando-se por que fornecer proteção pelo Direito a tal valor. O autor afirma que o papel do Direito, ao prever em sua disciplina a dignidade da pessoa humana, é promover e proteger esse valor, assentando um conceito jurídico que ofereça maiores esclarecimentos quanto ao seu conteúdo, facilitando sobremaneira a observação de violações que possam ser perpetradas.

Nesse sentido, Comparato (2019) observa que a proteção dos sujeitos subsiste como um fim em si mesmo, somando-se ao pensamento de Sarlet (2009), que destaca esse resguardo da dignidade humana mesmo que não fosse previsto juridicamente. Tal proteção caracterizar-se-ia por uma dupla perspectiva de vieses negativo e positivo: não prejudicar os demais e promover a felicidade.

Por outro lado, a ideia de que o princípio do tratamento da pessoa como um fim em si mesmo implica não só o dever negativo de não prejudicar ninguém, mas também o dever positivo de obrar no sentido de favorecer a felicidade alheia constitui a melhor justificativa do reconhecimento, a par dos direitos e das liberdades individuais, também dos direitos humanos à realização de políticas públicas de conteúdo econômico e social, tal como enunciados nos artigos XVIII a XXII da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Comparato, 2019, p. 38).

Ao mesmo tempo, dignidade da pessoa humana também se apresenta para Sarlet (2009) como uma concepção negativa e positiva: um limite e uma tarefa estatal. Limite no sentido de impossibilidade de violações, parte essa imutável; e tarefa, como dever de prestação pelo Estado e comunidade para seu alcance, no sentido de promover e preservar a dignidade, parte essa de conteúdo variável. Pensar em comunidade é entender uma terceira dimensão da dignidade da pessoa humana, a comunitária, diante da constatação de se entender serem todos iguais em direitos e dignidade por viverem comunitariamente em sociedade.

Ainda nesta concepção de dualidade da dignidade da pessoa humana, temos Vieira (2009), que, ao retratar a Constituição Portuguesa, afirma que essa ideia possui uma feição positiva e negativa. Positiva, no sentido de que o ser humano possuir necessidades básicas essenciais a serem supridas, tanto no campo individual quanto social, e negativa, como impedimento de tratar a pessoa humana como coisa.

Assim, diante do exposto, chega-se a um conceito proposto por Sarlet (2009), que abrange uma visão multidimensional da dignidade da pessoa humana, abrangendo as dimensões ontológica (do indivíduo), histórico-cultural, negativa e prestacional, além de uma perspectiva objetiva e subjetiva (como princípio e norma), e instrumental, ao compreender a dignidade como viés interpretativo e integrador do ordenamento jurídico brasileiro. Percebe-se, ainda, que se deve observar a dignidade da pessoa humana através de uma perspectiva cultural diversa, bem como vislumbrá-la perante as questões ecológicas. Nesses termos, a dignidade da pessoa humana é

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável [*sic*] nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (Sarlet, 2009, p. 67).

Barroso (2019, p. 202), por sua vez, compreendendo a dignidade humana como “centro axiológico dos sistemas jurídicos”, apresenta a proximidade e inter-relacionamento dos conceitos de dignidade da pessoa humana e direitos humanos, compreendendo-os como “duas faces de uma mesma moeda: uma voltada para a filosofia moral e a outra para o Direito. Direitos humanos são valores morais sob a forma de direitos”.

Ainda com Sarlet, (2009, p. 75) é importante frisar que a dignidade da pessoa humana dentro do ordenamento jurídico brasileiro possui a condição de princípio e valor fundamental, nos termos da previsão do art. 1º, III, da Constituição Federal, cuja acepção vai além de uma percepção ou valor moral, mas dotado também de força normativa apta a trazer-lhe efetividade. Mostra-se a dignidade da pessoa humana, assim, dotada de um duplo sentido, é valor e norma, possuindo *status* constitucional material e formal, e considerada como “a condição de valor jurídico fundamental da comunidade” e “princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa”.

Já Piovesan (2023, p. 39), ao tratar da dignidade humana perante a Constituição Federal de 1988, pontua que tal princípio confere não apenas valor, mas também unidade, tendência essa observada, inclusive, no Direito Constitucional de países democráticos, refletida em diversas constituições europeias e americanas após as Grandes Guerras. Ademais, para a autora:

Sustenta-se que é no princípio da dignidade humana que a ordem jurídica encontra o próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, para a hermenêutica constitucional contemporânea. Consagra-se, assim, a dignidade humana como verdadeiro superprincípio, a orientar tanto o Direito Internacional como o Direito interno (Piovesan, 2023, p. 39).

Ressalta-se que, em se tratando dos direitos econômicos, sociais e culturais, esses também refletem a concretização da dignidade da pessoa humana, construindo as condições para a sua observância, não merecendo discussão quanto a sua fundamentalidade, inclusive evidenciando-se a utilização do princípio como metacrítério para a resolução de demandas que envolvam o dever negativo de não violação como também o prestacional (Sarlet, 2009). Assim,

Os direitos sociais de cunho prestacional (direitos a prestações fáticas e jurídicas) encontram-se, por sua vez, a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando, em última análise, a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e à garantia de uma existência com dignidade, constatação esta que, em linhas gerais, tem servido para fundamentar um direito fundamental (mesmo não expressamente positivado, como já demonstrou a experiência constitucional estrangeira) a um mínimo existencial, compreendido aqui – de modo a guardar sintonia com o conceito de dignidade proposto nesta obra – não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana (aqui seria o caso de um mínimo apenas vital mas, mais do que isso, uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável como deflui do conceito de dignidade adotado nesta obra, ou mesmo daquilo que tem sido designado de uma vida boa (Sarlet, 2009, p. 103).

Por fim, ressalta Sarlet (2009) que, entre direitos fundamentais, incluindo-se os sociais, e o princípio da dignidade da pessoa humana, há uma aproximação tanto maior quanto mais o direito se mostre relevante para a fruição de uma vida digna, compreendida pelo autor como um conceito histórico e socialmente determinado, correlato a uma pobreza forçada e exclusão social impostas por determinantes políticos, sociais e econômicos, o qual, submete os indivíduos a um processo de humilhação. Assim, restam conectados direitos fundamentais sociais com o princípio da dignidade da pessoa humana e tanto mais intensa essa ligação quanto maior for as condições proporcionadas por esses direitos na consecução de uma vida digna. Assim,

A conexão da dignidade da pessoa humana com a problemática da pobreza e exclusão social não se limita, todavia, ao déficit de autodeterminação e à privação do assim chamado mínimo existencial, pois se manifesta igualmente por meio do processo de humilhação (e conseqüente perda até mesmo da autoestima) à qual está sujeito todo aquele afetado pela pobreza extrema e pela exclusão.

Assim sendo, e apesar da possibilidade de se questionar a vinculação direta de todos os direitos sociais (e fundamentais em geral) consagrados na Constituição de 1988 com o princípio da dignidade da pessoa humana, não há como desconsiderar ou mesmo negar tal conexão, tanto mais intensa, quanto maior a importância dos direitos sociais para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar do eu, as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época, o que harmoniza com a já destacada dimensão histórico-cultural da própria dignidade da pessoa humana e, portanto, dos direitos fundamentais (inclusive sociais) que lhe são inerentes (Sarlet, 2009, p. 105).

Desta feita, quando correlacionamos tais entendimentos, resta impossível não compreender o direito à alimentação adequada como intrinsecamente conectado à noção de dignidade da pessoa humana, respaldando sua fundamentalidade enquanto direito social. Ausência de alimentação, alimentação e nutrição inadequadas, são afrontas claras e indiscutíveis à dignidade da pessoa humana, cujas conseqüências impõem humilhação como retratado teoricamente por Sarlet (2009), e retratado empiricamente por Jesus (2020, p. 37, 42), que reflete a ideia através da acepção de “quarto de despejo”:

Eu não ia comer porque o pão era pouco. Será que é só eu que levo esta vida? O que eu posso esperar do futuro? Um leito em Campos do Jordão. Eu quando estou com fome quero matar o Janio, quero enforcar o Adhemar e queimar o Juscelino. As dificuldades corta *[sic]* o afeto do povo pelos político *[sic]*.

[...]

Devo incluir-me, porque eu também sou favelada. Sou rebotalho. Estou no quarto de despejo, e o que está no quarto de despejo ou queima-se ou joga-se no lixo.

Em conexão com as percepções de Jesus (2020), temos os entendimentos de Bauman (2005) e Agamben (2007) e a correspondência que se faz entre o “quarto de despejo”, o “refúgio humano” e o “*homo sacer*”, em correlação com violação da dignidade humana de indivíduos desprovidos do alimento.

Pelo refugio humano, entende Bauman (2005) a redundância, o ser desnecessário, o ser dispensável, descartável, o não possuir um lugar pela exclusão social, o que, nas palavras de Jesus (2020), significa o merece ser queimado e destinado ao lixo.

Ser ‘redundante’ significa ser extranumerário, desnecessário, sem uso – quaisquer que sejam os usos e necessidades responsáveis pelo estabelecimento dos padrões de utilidade e de indispensabilidade. Os outros não necessitam de você. Podem passar muito bem, e até melhor sem você. Não há razão autoevidente para você existir nem qualquer justificativa óbvia para que você reivindique o direito à existência. Ser declarado redundante significa ter sido dispensado *peelo fato de ser dispensável* – tal como a garrafa de plásticos vazia e não retornável, ou a seringa usada, uma mercadoria desprovida de atração e de compradores, ou um produto abaixo do padrão, ou manchado, sem utilidade, retirado da linha de montagem pelos inspetores de qualidade. ‘Redundância’ compartilha o espaço semântico de ‘rejeitos’, ‘dejetos’, ‘restos’, ‘lixo’ – com *refugo*. O destino dos desempregados, ‘do exército de reserva da mão de obra’, era serem chamados de volta ao serviço ativo. O destino do refugio é o depósito de dejetos, o monte de lixo (Bauman, 2005, p. 20).

Bauman (2005, p. 21) ainda acrescenta que o refugio humano (ou pessoas refugadas) é considerado um peso, cuja própria sobrevivência depende de prestações econômicas, inclusive para a alimentação, necessitando das denominadas “esmolas fornecidas pelo Estado, reguladas pelo Estado ou por ele promovidas e testadas em relações aos meios”, prestações essas por muitas vezes postas em contestação e vistas como peso a ser arcado por contribuintes.

Já para Agamben (2007, p. 16), o “*homo sacer*” caracteriza-se como aquele cujas origens derivam do Direito Romano e cuja única existência é demarcada pela sua exclusão e possibilidade de eliminação sem qualquer consequência. Caracteriza-se, afirma Jesus (2020, p. 42), como aquele que se destina ao quarto de despejo, o rebotalho, cujo destino é ser queimado ou jogado no lixo. Caracteriza-se, conforme Agamben, (2007, p. 146) como:

A nova categoria jurídica de ‘vida sem valor’ (ou ‘indigna de ser vivida’) corresponde ponto por ponto, ainda que em uma direção pelo menos aparentemente diversa, à vida nua do *homo sacer* e suscetível de ser estendida bem além dos limites imaginados por Binding.

Logo, a partir da não efetividade do direito à alimentação adequada para todos os indivíduos, pode-se observar a configuração dessa população desprovida do alimento como “pessoas refugadas”, “*homo sacer*”, ou, nas palavras de Jesus (2020, p. 42) “rebotalho”, que pela frontal violação de sua dignidade humana, tornam-se invisibilizados, ou, quando vistos, são considerados um peso social e econômico no interior e em razão das contradições do sistema capitalista.

2.4 O direito à alimentação e nutrição adequadas e a concepção de soberania alimentar

Tema indissociável à ideia de direito à alimentação adequada é a soberania alimentar. Tratar de soberania alimentar é abordar de forma mais profunda e significativa o

aspecto cultural do direito à alimentação adequada, bem como de um ideal a ser alcançado em se tratando de segurança alimentar e nutricional.

O termo soberania alimentar surge, conforme Valente (2021) no Fórum Nacional sobre soberania alimentar de 1996, ocorrido no México. O autor relata que o tema foi abordado considerando como a agricultura mexicana restou dizimada frente à importação de produtos advindos dos Estados Unidos. Segundo ele, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) resultou na perda de 40% da produção local de milho, situação essa denunciada pelos agricultores mexicanos.

Seguindo a presente denúncia, o tema continuou a ser debatido em 1996 com a realização da Cúpula Mundial pela Alimentação da FAO, isso em razão das pressões da sociedade civil acerca do comércio internacional de alimentos, mas sem grandes manifestações dos governos, conforme Valente (2021).

Dessa maneira, diante do debate acerca da importação de alimentos, destruição de agriculturas locais face à invasão de alimentos importados, surgem as primeiras definições e concepções do que seria soberania alimentar.

Em 1996, mostra Valente (2021, p. 140), que a Via Campesina conceituou a soberania alimentar como “o direito de cada nação manter e desenvolver sua própria capacidade para produzir os alimentos básicos dos povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural”.

Tem-se, assim, uma primeira manifestação clara do direito a uma alimentação que preserve a singularidade e a diversidade alimentar de cada nação, respeitando seu modo de fazer e cultura alimentares, em detrimento do comércio e mercado de alimentos que ferem essas tradições.

Destaca-se, ainda, na presente discussão, o Fórum Mundial de Soberania Alimentar ocorrido em Havana, Cuba, em 2001, tido por Valente (2021) como um grande marco na elaboração do conceito de soberania alimentar. No referido Fórum restou assim definido que:

Entendemos por soberania alimentar o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um espaço fundamental. (Valente, 2021, p. 142).

Merece destaque, ainda, a definição de soberania alimentar trazida na Declaração de Nyéleni, fruto do Foro Mundial pela Soberania Alimentar de 2007:

Soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos por métodos ecologicamente seguros e sustentáveis, e abrange o direito dos povos a decidir sobre os próprios sistemas alimentares e agrícolas. Ela coloca as aspirações e necessidades daqueles e daquelas que produzem, distribuem e

consomem alimentos no coração de políticas e sistemas de alimentos, em vez das demandas de mercados e corporações. Ela defende os interesses e a inclusão da próxima geração (Foro Mundial pela Soberania Alimentar, 2007).

Já, nos termos de Grassi Neto (2012), em reunião realizada em Brasília em 17 de novembro de 2008, por ocasião da XV Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados associados, realizada em Brasília, entendeu-se por soberania alimentar:

[...] direito de cada povo de definir suas próprias políticas agropecuárias e, em matéria de alimentação, de proteger e regulamentar a produção agropecuária nacional e o mercado doméstico, a fim de alcançar metas de desenvolvimento sustentável e de impedir que seus mercados se vejam inundados por produtos excedentes de outros países que os tornem mercado internacional pela prática de dumping (Grassi Neto, 2012, p. 15).

Verifica-se, portanto, que a concepção de soberania alimentar traduzida pelo Foro e pela mencionada reunião permeia a dimensão cultural e ecológica do direito à alimentação, além do aspecto econômico e de autodeterminação de cada povo ao exercitar o ato de alimentar-se.

Essa definição tão completa de soberania alimentar traz, portanto, os elementos necessários para compreendê-la. Primeiramente, aludindo à intrínseca necessidade que os alimentos sejam culturalmente adequados, em respeito às individualidades de cada povo. Que sejam, ainda, saudáveis, diversificadas, fruto da produção local, o que, segundo a Declaração, possibilita a redução do consumo de alimentos ultraprocessados, típicos do comércio de alimentos que trazem severos malefícios à saúde. Fomentando-se uma dieta rica e diversificada, reduz-se, conseqüentemente, o consumo de alimentos industrializados (Foro Mundial pela Soberania Alimentar, 2007).

Dentro ainda da concepção de soberania alimentar, têm-se que os alimentos produzidos conforme essa visão se apresentam como ecologicamente seguros. Isso, porque, segundo a Declaração de Nyéleni, ao preservar a cultura e os saberes locais na produção de alimentos evitar-se-ia o uso de agrotóxicos e pesticidas, deixando de se contaminar os alimentos produzidos e o meio ambiente, além de exaltar a riqueza da biodiversidade local (Foro Mundial pela Soberania Alimentar, 2007).

A produção de alimentos nos termos de uma perspectiva da soberania alimentar também garante a sustentabilidade dos sistemas alimentares. Conforme a Declaração de Nyéleni produzir alimentos pautados em soberania alimentar garante o fornecimento de produção para as presentes e futuras gerações, considerando as práticas adotadas com redução de danos ambientais.

Por fim, a Declaração pontua que, diante da invasão do comércio internacional de alimentos, torna-se indispensável incentivar a produção local e enfatiza como essa propicia o crescimento econômico das populações locais, em detrimento dos grandes mercados corporativos de alimentos. Pondera que produzir alimentos na visão da soberania alimentar possibilita o consumo de alimentos mais saudáveis, culturalmente adequados, sustentáveis, e propicia a devida autodeterminação de cada nação e povo para prover sua alimentação de forma livre (Foro Mundial pela Soberania Alimentar, 2007).

Ademais, algumas pontuações merecem ainda serem feitas. Primeiro a reflexão de Valente (2021), ao pontuar a bandeira da soberania alimentar como uma das maiores iniciativas de combate à globalização, o que se observa ao promover o combate à destruição através de práticas alimentares locais e culturas alimentares em detrimento à alimentação massiva e padronizada.

Por fim, é importante a reflexão de Burity (2021), ao pensar na necessidade de que, ao se tratar do direito à alimentação adequada, incorpore-se a concepção de soberania alimentar, além de outras perspectivas, como a de gênero e nutricional. Isso se torna relevante, vez que realiza um tratamento mais abrangente do direito à alimentação adequada, trazendo para essa concepção todas as nuances necessárias para uma compreensão e realização desse direito em lugar de imposições externas, sejam essas principalmente econômicas.

Quanto à perspectiva nutricional, Burity (2021) salienta ser a possibilidade de pleno exercício de todos os demais direitos em decorrência de uma boa saúde, provendo o uso de todas as potencialidades do ser humano que podem advir de uma alimentação adequada, não apenas em seu aspecto calórico e quantitativo, mas também qualitativamente.

Já a concepção de gênero, dentro de uma perspectiva ampla do direito à alimentação adequada, provém da violência contra mulheres que estruturalmente ocorre em diversas relações sociais. Burity (2021) ressalta que a violência de gênero, observada em situações como negação de direitos das mulheres, casamentos e gravidezes precoces, e violências físicas, como o abuso sexual, trazem consequências como pobreza e má nutrição. A autora justifica indicando que tais violências acabam por implicar a nutrição deficitária dos recém-nascidos e crianças filhos de mulheres violentadas, cuja quebra de padrões somente ocorreria com a garantia de direitos das mulheres, incluindo seus direitos reprodutivos, à educação, saúde, condições de trabalho, entre outros.

Assim, tratar de forma global direitos de gênero, enfrentando a violência estrutural que trata mulheres desigualmente, acaba por se tornar um fator relevante na preservação do direito à alimentação adequada não apenas da mulher vítima de violência, mas também de seus

descendentes que gozarão desde a concepção de um estado nutricional favorável ao seu desenvolvimento.

Tal perspectiva de gênero, conforme Burity (2021), também merece ser replicada para a população gay, lésbica, travesti, transexual, entre outras, vez que se mostram em situação de vulnerabilidade em se tratando de violências, as quais também implicariam a violação de seu direito à alimentação adequada. Da mesma forma, não se deve perder de vista as questões de raça e a perspectiva dos povos indígenas em relação ao tema, questões profundas e com suas particularidades que merecem enfrentamento e tratamento específicos.

Com relação à perspectiva dos povos indígenas, cabe destacar a recente decretação de emergência de saúde pública da população Yanomami em razão da completa falta de assistência pública na proteção da integridade física e territorial desse povo, consubstanciados nos Decretos de n.º 11.384, de 20 de janeiro de 2023, que cria o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento à Desassistência Sanitária das Populações em Território Yanomami (Brasil, 2023e), e no Decreto n.º 11.405, de 30 de janeiro de 2023, que dispõe sobre medidas acerca da desassistência em saúde pública e combate ao garimpo ilegal no território Yanomami (Brasil, 2023f).

Ressalte-se que tal situação de emergência também compreende o direito à alimentação adequada, na qual uma das medidas adotadas abrange o fornecimento de alimentos que respeitem os costumes e tradições indígenas (art. 1º, III, Decreto n.º 11.405/2023) (Brasil, 2023f), considerando a constatação de fome e desnutrição extrema do povo Yanomami, especialmente entre crianças, bem como outras violações que vêm se agravando desde 2020, conforme Relatório Missão Yanomami do Ministério da Saúde. Nos termos do Relatório:

Ressalta-se ainda a expressiva insegurança alimentar e fome em diversas regiões do território Yanomami, afetando principalmente as crianças. Alarmantes são os relatos de dificuldade de acesso a insumos de saúde para atendimento dessa população, danos nos postos de saúde e insegurança na permanência das equipes de saúde in loco devido à presença ilegal de garimpeiros no território. Diante do evento, o CIEVS Nacional produziu Informe Técnico de Avaliação de Risco n.º 1 SE 1, de 04 de janeiro de 2023, onde aponta “nível de risco alto e impacto moderado”. Cumpre destacar que a situação vem se agravando desde 2020, com diversas ações judiciais requerendo resposta governamental que, até o momento, foi incipiente. Tais ações ocorrem também em atenção à Recomendação n.º 23/2022/MPF/RR e Recomendação n.º 33/2022 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (Brasil, 2023g, p. 9).

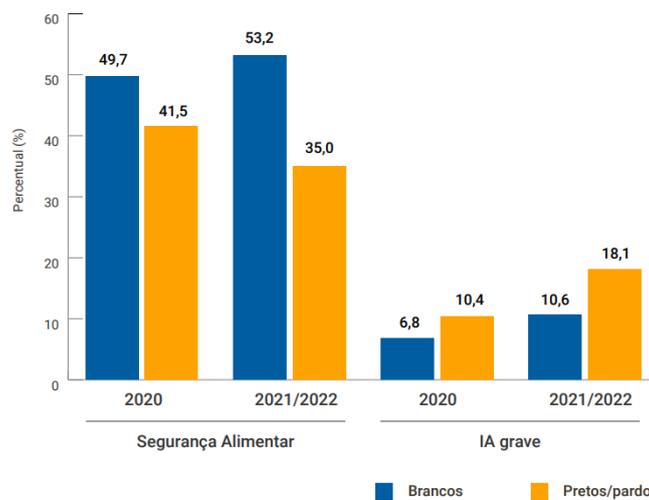
Ainda nos termos do Relatório Missão Yanomami destaca-se que os principais agravos à saúde e mortes afetam em maior número as crianças, nas quais a desnutrição grave se apresenta como o principal determinante, em violação clara ao direito à alimentação adequada:

As principais causas de óbito são por agravos preveníveis, mas no registro não é evidenciado o agravante principal, que é a desnutrição, os dados desde 2015 apontam

uma frequência de baixo peso que tem crescido de 49,3% para 56,5% das crianças em 2021. Alguns polos base, em 2022, apresentam frequências maiores, como Paapiu (81%), Aratha-u (78%), Surucucu (71,4%), entre outros. (Brasil, 2023g, p. 23).

Já em se tratando do critério raça, a título de ilustração, observa-se que segundo dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN), pessoas negras enfrentam um maior grau de insegurança alimentar grave que em relação às pessoas brancas (Figura 3).

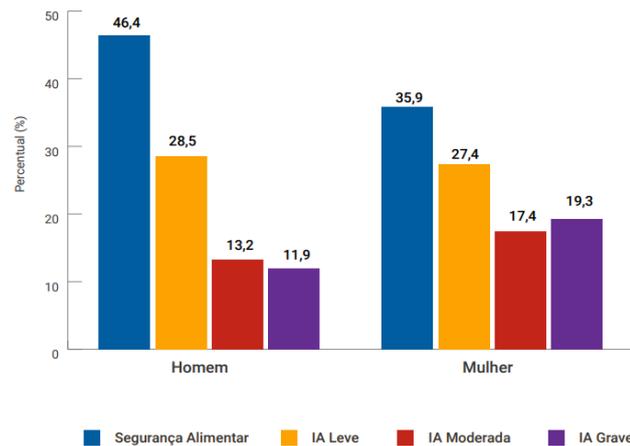
Figura 3 – Segurança alimentar e insegurança alimentar (IA) grave, segundo raça/cor autorreferida da pessoa de referência, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 78).

Em se tratando da perspectiva de gênero, observa-se, nos termos do inquérito que as famílias chefiadas por mulheres também apresentam grau de insegurança alimentar grave superior àquelas em que os homens são os responsáveis. O II VIGISAN busca explicar tal diferenciação considerando a desigualdade quanto aos salários pagos a homens e mulheres (Figura 4) (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2022).

Figura 4 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo o sexo da pessoa de referência do domicílio, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

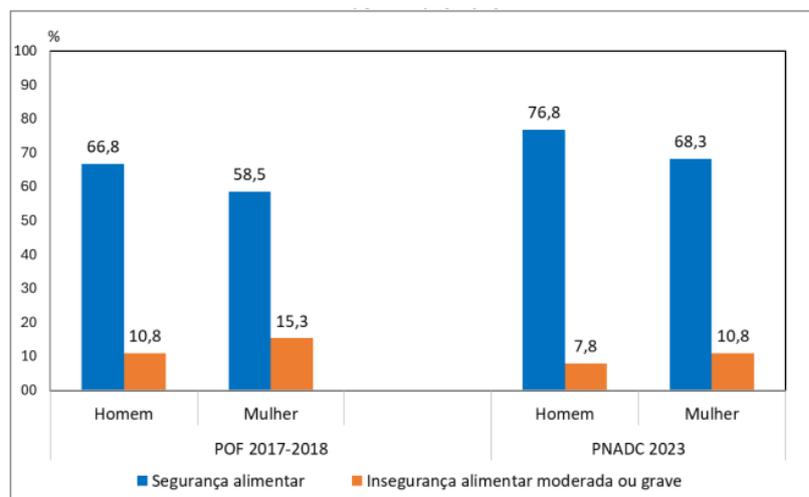


Nota: O II VIGISAN utilizou o sexo da pessoa de referência (homem; mulher) para as análises em relação a categoria de gênero, com o intuito de comparação com os estudos sobre SA/IA realizados pelo IBGE.

Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 50).

Importante somar o apontado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024), em se tratando da perspectiva de gênero, em que 51,7% dos domicílios brasileiros possuem mulheres como responsáveis, em face de 48,3% que possuem homens como seus responsáveis. Contudo, o percentual de lares com segurança alimentar é maior quando homens são os responsáveis, diferenciação que se observa na POF 2017-2018 e se mantém na PNAD Contínua 2023 (Figura 5).

Figura 5 – Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, por sexo da pessoa responsável – Brasil – 2018/2023



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024, p. 18).

Da mesma forma, observa-se que os lares brasileiros com crianças e adolescentes também mostram graus de insegurança alimentar superiores aos domicílios em que haja apenas adultos. Tem-se um percentual de 13,5% de insegurança alimentar grave em domicílios em que há somente adultos, em face de 25,7% de insegurança alimentar grave em lares em que há 3 ou mais moradores até 18 anos (Figura 6).

Figura 6 – Distribuição percentual da condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar nos domicílios, segundo a presença de moradores em diferentes faixas de idade, Brasil. II VIGISAN-SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

Composição das famílias	Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)			
	SA (%)	IA Leve (%)	IA Moderada (%)	IA Grave (%)
Somente adultos	47,4	25,9	13,2	13,5
Com 1 morador até 18 anos	41,1	29,4	14,7	14,8
Com 2 moradores até 18 anos	31,3	29,3	19,2	20,2
Com 3 ou mais moradores até 18 anos	17,5	31,6	25,2	25,7

Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 40).

Assim, tratar o direito à alimentação adequada é, portanto, antes de tudo, adotar uma visão que o contemple como direito fundamental e humano em uma perspectiva plural, observando as particularidades inerentes a diversas camadas e grupos específicos da população, como retratado. Pensar em sua realização completa é compreender a inclusão de uma vertente de soberania alimentar em seu conceito, de modo que, além de combater a fome, também se busque acabar com a destruição de sistemas alimentares e soberania dos povos.

3 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SUA PROTEÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL E BRASILEIRO: um direito humano fundamental

Após compreender a concepção do direito à alimentação adequada quanto à sua construção histórica, concepções, dimensões e sua correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana, deve-se observar, ainda, nesta primeira parte da pesquisa, a sua proteção ofertada pelos ordenamentos jurídicos internacional e brasileiro. Tais prescrições são relevantes, no sentido de compreender como as percepções acerca do direito à alimentação adequada, anteriormente estudadas, vêm expressas nos textos legais; se há verdadeiramente uma proteção e em que termos esta ocorreria.

Ademais, será ponderada a concepção do direito à alimentação adequada como direito humano fundamental, não apenas pelas prescrições normativas, mas também, pela sua natureza e como expressão do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

3.1 Plano normativo internacional

Em se tratando do plano normativo, no âmbito internacional, temos alguns diplomas que se destacam no que tange ao direito humano à alimentação e nutrição adequadas, cujo apontamento se mostra necessário para a compreensão do âmbito e da amplitude de sua proteção: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, este introduzido em nosso ordenamento jurídico via Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Da mesma forma, destaca-se no plano internacional, já no âmbito das Américas, o Pacto de San José da Costa Rica, seguido pelo seu respectivo protocolo facultativo.

Tratar de direitos humanos no plano internacional apresenta-se como uma iniciativa relativamente recente, cujo marco histórico relevante se dá com o pós-Segunda Guerra Mundial, como forma de enfrentamento às mazelas causadas pelo nazismo. Nos termos de Piovesan (2023), diante dos atos cruéis praticados durante o regime nazista, em total desrespeito à vida e dignidade humanas, necessário fez-se retomar a um referencial ético, que não se limitaria às impressões, conceitos e medidas de um único Estado, mas de toda a comunidade internacional.

Tal relevância encontra-se consolidada via Carta das Nações Unidas de 1945, proclamada via Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945, no Estado brasileiro, e que, conforme Piovesan (2023), marca a chamada internacionalização dos direitos humanos,

elevando-se a proteção à dignidade humana, via direitos humanos, através do compromisso internacional em preservá-los e protegê-los. Nos termos da referida Carta busca-se:

[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (Brasil, 1945, Anexo).

Resta, portanto, reforçada a primazia dos direitos fundamentais, pautados na dignidade da pessoa humana, com o compromisso das nações em promover liberdade aos indivíduos, melhoria de condições de vida e progresso social.

Desta feita, os tratados de direitos elencados possuem obrigatoriedade de aplicação, razão pela qual vinculam os Estados-membros signatários. Segundo Piovesan (2023), em relação aos tratados internacionais, vigora a regra do *pacta sunt servanda*, merecendo as normas internacionais serem cumpridas, vez que resultaram do consenso entre os Estados signatários. Da mesma forma, vigoram em relação aos tratados internacionais os princípios do livre consentimento e da boa-fé.

Ressalta-se que Piovesan (2023, p. 40) retrata que sua obrigatoriedade se faz forte pois é fruto do consenso, único meio de Estados aderirem a tratados internacionais, nos termos do art. 52 da Convenção de Viena¹¹: “É nulo um tratado cuja conclusão foi obtida pela ameaça ou o emprego da força em violação dos princípios de Direito Internacional incorporados na Carta das Nações Unidas”.

Outra pontuação necessária diz respeito ao fato de que o sistema internacional de Direitos Humanos, ou Direito Internacional de Direitos Humanos, se apresenta como um sistema suplementar e subsidiário. Assim, conforme Piovesan (2023), os diplomas internacionais não visam substituir ou suprimir os diplomas nacionais, mas servir aos ordenamentos pátrios quando esses mostrarem alguma lacuna ou falha de proteção, vez que o papel de proteger os direitos compete primordialmente aos Estados, e à comunidade internacional subsidiariamente.

Merece destaque, ademais, que os tratados a seguir mencionados enquadram-se como tratados internacionais de direitos humanos, o que, em se tratando das disposições da Constituição Federal de 1988, traz a estes um *status* especialíssimo.

¹¹ A Convenção de Viena aborda o tema de direito dos tratados, trazendo as regras necessárias para regulamentar a entrada em vigor, observância, aplicação e interpretação dos tratados, dentre outros temas, e restou promulgada pelo Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009 (Brasil, 1990b).

A própria Constituição Federal, em seu art. 5º, § 2º, enuncia que os direitos e garantias não se resumem àqueles previstos em seu texto, agregando nesse rol outras formas de proteção advindas do regime adotado, princípios e tratados internacionais dos quais seja parte o Estado brasileiro, prescrição inédita em textos constitucionais nacionais nos termos de Piovesan (2023).

Somado ao dispositivo do art. 5º, § 2º da Constituição Federal, temos o § 3º do referido artigo, inserido pela Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, trazendo disposição acerca do procedimento para que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos possuam *status* de emenda constitucional, conferindo não apenas uma conformação material a esses direitos, por força do § 2º do art. 5º, mas também uma possibilidade de os tornar formalmente constitucionais. Nestes termos, enuncia o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, [2020]).

Importante destacar, também, o apontado por Ramos (2019), ao mencionar acerca da teoria do duplo estatuto dos tratados de direitos humanos. Tal teoria restou consagrada perante o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-SP, realizado em 2008, referente à prisão civil do depositário infiel. Por essa teoria, observariam-se dois *status* dos tratados internacionais de direitos humanos: aqueles não aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º da Constituição Federal, que teriam um patamar supralegal (estando acima das leis e abaixo da Constituição Federal) e os que se submeteram ao rito especial mencionado, que teriam o *status* constitucional.

Também apreciado em 2008, destaca Mazzuoli (2019) o julgamento do *Habeas Corpus* 87.585-8, no qual o Ministro Celso de Mello, ao apreciar questão atinente à prisão civil do depositário infiel, com respaldo na Convenção Americana de Direitos Humanos, entende pela natureza constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos, contudo limitando tal hierarquia àqueles tratados ratificados anteriormente à Emenda Constitucional n.º 45/2004.

Destaca Ramos (2019), que, nesse mesmo Recurso Extraordinário, há destaque para a posição minoritária dos Ministros Celso de Mello, Ellen Gracie e Eros Grau. Em seu voto, o Ministro Celso de Mello reforça que todos os tratados de direitos humanos, ainda que anteriores à Emenda Constitucional n.º 45, aprovados ou não pelo rito especial aí estabelecido, teriam *status* constitucional. Isso em razão da própria Constituição reforçar a primazia dos direitos

humanos¹² e a não exclusão de outros direitos que decorram de tratados internacionais¹³. Segundo o Ministro Celso de Mello, seria necessária uma interpretação que se adaptasse à Constituição Federal e aos novos patamares de reconhecimento dos direitos humanos no plano internacional. Contudo, tal posicionamento não restou prevalente.

Mazzuoli (2019) ressalta, também, que tratados internacionais de direitos humanos, sejam concebidos antes ou após a Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, detêm *status* constitucional, o qual discussões em sentido contrário em nada interferem na proteção concedida no âmbito internacional, sempre prevalecendo a norma internacional em face da interna naquilo que for mais favorável ao indivíduo, em respeito ao chamado princípio *pro homine*.

Alguns pontos merecem ainda reflexão. Piovesan (2023) ressalta que seria muito mais edificante que o próprio § 3º já trouxesse a condição de formalmente constitucionais aos tratados e convenções internacionais sobre direito humanos, a exemplo da Constituição argentina¹⁴. Em seu artigo 75, ao tratar das competências do Congresso, elenca uma série de tratados internacionais de direitos humanos que expressamente são tidos pelo texto constitucional argentino como hierarquicamente superior às leis, revelando seu *status* constitucional, a saber:

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

*La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1); la Declaración Universal de Derechos Humanos (2); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (3); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (4); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (5); la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (6); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (7); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (8); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (9); la Convención sobre los Derechos del Niño (10); **en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos**¹⁵. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo*

¹² Artigo 4º, inciso II, “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos” (Brasil, [2020]).

¹³ Artigo 5º, § 2º, da CF/88 “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, [2020]).

¹⁴ Cf. Argentina ([1995]).

¹⁵ Artigo 75 – “Compete ao Congresso: 22. Aprovar ou rejeitar tratados celebrados com as demais nações e as organizações internacionais e os acordos com a Santa Sé. Os tratados e acordos possuem hierarquia superior às leis. [...] Nas condições de sua vigência, tem hierarquia constitucional, não derrogará nenhum artigo da primeira parte desta Constituição e devem ser compreendidos como complementares aos direitos e garantias por ela reconhecidos” (Argentina, [1995], tradução nossa).

Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional (11) (Argentina, [1995]).

Ademais, em relação aos textos ratificados antes da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, já se caracterizariam, conforme Piovesan (2023), em norma materialmente e formalmente constitucionais. Assim, restariam às normas internacionais acerca de direitos humanos ratificadas pós-Emenda Constitucional n.º 45 o *status* de materialmente constitucionais e, caso atendido o quórum especificado no § 3º, o *status* de formalmente constitucionais, equiparando-se às Emendas Constitucionais e, dessa forma, integrando o texto da Constituição Federal.

Feitas essas breves reflexões do posicionamento dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos dentro do ordenamento jurídico brasileiro, passa-se a apresentar os principais diplomas que tratam do direito humano à alimentação adequada.

3.1.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos surge oficialmente em 10 de dezembro de 1948 através da aprovação de 48 Estados, cujo propósito é fixar, conforme Piovesan (2023), uma chamada ética universal, via consenso entre as nações do que seria universalmente acertado em termos de direitos humanos.

Dentro do universalmente aceito, Piovesan (2023) ressalta que se construiu uma moral universal, visando à proteção da dignidade da pessoa humana pela pronta prerrogativa de nascer humano, desvinculando-se de qualquer condição pré-concebida, como raça, etnia, gênero, entre outros, para gozar de dignidade e direitos. Comparato (2019) acrescenta que, logo em seu primeiro artigo, a Declaração Universal proclama como seus princípios fundamentais os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade.

Acerca da possibilidade de se tornarem exigíveis as prescrições da Declaração Universal, ou seja, acerca da sua exigibilidade perante órgão Judiciário, observa-se que Piovesan (2023) compartilha o entendimento de que haveria sim imposição dos preceitos elencados nesse diploma internacional. Mesmo em que pese a não caracterização da Declaração Universal como tratado, essa mantém a sua força vinculante em face dos Estados signatários.

Para esse estudo, a Declaração Universal de 1948, ainda que não assuma a forma de tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos” constante dos arts. 1º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalte-se que, à luz da Carta, os

Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo aos direitos humanos (Piovesan, 2023, p. 79).

Acerca dessa exigibilidade da Declaração Universal, Comparato (2019) assevera que, por restarem fundamentados na dignidade, os direitos humanos possuem vigência independentemente de sua previsão escrita. Ademais, por constituírem costumes e princípios gerais do direito, são concebidos como normas de comando imperativo pelo direito internacional.

Piovesan (2023, p. 77) traz, ainda, a relevância da Declaração Universal de Direitos Humanos ao pontuar que ela introduz, de forma inédita, a conjugação de direitos civis e políticos com direitos econômicos, sociais e culturais, aduzindo que a Declaração “combina, assim, o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade com o valor da igualdade”. Bicudo (2003) reforça que a Declaração busca, portanto, conciliar valores liberais e marxistas.

Tal ineditismo, ao conjugar direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, traz a discussão acerca da interdependência desses, vez que não se pode falar que sem direitos sociais concretizados os direitos civis e políticos conseguem se realizar em sua plenitude, bem como não se pode falar em direitos sociais e culturais sem a realização de direitos de liberdade. Isso leva à conclusão da interdependência dos direitos humanos que merece ser observada. Conforme Piovesan (2023, p. 78):

Vale dizer, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação. Não há mais como cogitar da liberdade divorciada da justiça social, como também infrutífero pensar na justiça social divorciada da liberdade. Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si.

Em seu preâmbulo, a Declaração traz o seu fundamento maior ao enunciar que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. Merece observar-se que, conforme Bicudo (2003, p. 226), a Declaração não se destina às nações, mas aos indivíduos, bem como que seu texto já nasceu para ser complementado por outros diplomas.

Embora o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos possua essa característica de incompletude, da necessidade de outros diplomas que a complemente, da mesma forma, observa-se que diversos direitos já se encontram ali previstos, com parâmetros claros em termo de conteúdo mínimo e diretrizes para as especificações que se fizerem necessárias para maior compreensão e aplicabilidade por parte das nações.

De forma específica, em se tratando do direito à alimentação adequada, temos o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que enuncia:

Artigo 25

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (Organização das Nações Unidas, 1948).

Tem-se, assim, o direito à alimentação consagrado como um dos elementos necessários para proporcionar aos indivíduos condições de vida com saúde e bem-estar, o que sintetiza condições de vida com dignidade. Acredita-se que, ainda que não houvesse menção expressa à alimentação, tal direito restaria contemplado, considerando-se o entendimento de vida digna, vez que a alimentação se volta inclusive à própria existência e permanência dessa. Sem alimentação, não há vida; sem vida, não há o que discutir em termos de dignidade.

3.1.2 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos restou adotado em 16 de dezembro de 1966, durante a XXI sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Conforme seu preâmbulo, o Pacto reconhece a dignidade humana como fonte originária de todos os direitos ali reconhecidos, sendo eles necessários para ter-se liberdade, justiça e paz no mundo (Brasil, 1992b). Conforme Ramos (2024), o Pacto passou a vigorar 10 anos após a sua adoção em Assembleia-Geral, em 1976, na medida em que necessitava de 53 Estados que o ratificasse, possuindo, até o ano de 2022, 173 Estados Partes.

Esse diploma internacional, em consonância com a Carta das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos do Homem, estabelece uma série de direitos civis e políticos, considerados essenciais para a promoção da liberdade humana. A promoção desses direitos é apresentada como um dever estatal.

A adesão pelo Brasil ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ocorreu via Carta de Adesão depositada em 24 de janeiro de 1992, entrando em vigor em 24 de abril de 1992. Restou promulgado pelo Estado brasileiro em 6 de julho de 1992, através do Decreto n.º 592, após aprovação pelo Congresso Nacional.

Ramos (2024) explicita que o grande papel do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi tornar exigíveis os direitos elencados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, além de promover o detalhamento dos direitos ali estabelecidos como forma

de proporcionar sua plena realização pelo Estado, ao que Piovesan (2023) denominou de juridicização da Declaração Universal.

Além do dever de proteção dos indivíduos em face do Estado, Piovesan (2023, p. 84) aponta que esse dever de proteção também alcança os próprios indivíduos em face de atos praticados por entes privados que violem as disposições do Pacto. Assim, além de ser protegido, compete também aos indivíduos promover e observar os direitos estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, conforme seu Preâmbulo que enuncia: “Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto”.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estabelece, portanto, direitos relativos à autodeterminação dos povos (artigo 1), não discriminação de qualquer espécie (Artigo 2), igualdade entre homens e mulheres (Artigo 3), direito à vida (Artigo 6), proteção em face da tortura ou quaisquer outros tratamentos cruéis ou degradantes (Artigo 7), proteção contra a escravidão (Artigo 8), liberdade e segurança pessoais (Artigo 9), tratamento digno para pessoas privadas de liberdade (artigo 10), liberdade de pensamento e consciência (Artigo 18), dentre outros (Brasil, 1992b).

No que refere de forma mais específica ao direito à alimentação adequada, observa-se que não há qualquer previsão específica sobre o tema, isso pelo fato do referido direito não se apresentar de forma categorizada como um direito político ou direito civil. Contudo, entende-se relevante mostrar que, ainda que de forma implícita, o direito à alimentação encontra-se resguardado, na medida em que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos faz previsão expressa de proteção à vida e autodeterminação dos povos, bem como propaga a dignidade da pessoa humana como fonte e origem dos direitos ali elencados.

Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana,
[...]

ARTIGO 1

1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. [...]

ARTIGO 6

1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida (Brasil, 1992b, Anexo).

No que toca à menção à dignidade da pessoa humana, essa encontra-se em um laço indissolúvel com o direito à alimentação adequada, pois, sem alimentação, sequer existe e se sustenta a própria vida. Tem-se, portanto, uma correlação direta e imediata com a dignidade da pessoa humana e seu principal fruto, o direito à vida. Sem alimentação em quantidade,

frequência, permanência e qualidade adequadas, a vida não se sustenta, e sua insuficiência por certo não promove uma vida com dignidade.

Acerca da autodeterminação dos povos, observa-se que possui estreita ligação com a concepção de soberania alimentar, já mencionada, vez que pontua a necessidade e, portanto, o direito de que os povos assegurem a preservação e perpetuação do seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Tais dimensões permeiam o direito à alimentação adequada, que, em razão inclusive do presente Pacto, merece promoção e proteção.

Além do texto principal do Pacto de Direitos Civis e Políticos, é importante frisar acerca do Protocolo Facultativo a tal diploma que traz mecanismo relevante para a proteção dos direitos ali consagrados. Trata-se da possibilidade de petições individuais a serem apresentadas por qualquer indivíduo que se sinta ferido em direitos previstos no Pacto. O referido protocolo restou adotado em 16 de dezembro de 1966, tendo entrado em vigor em 23 de março de 1976.

Para Mazzuoli (2021), tal possibilidade firma a chamada capacidade processual internacional dos indivíduos, que agindo diretamente, possibilitam o chamado *international accountability*, ou, em outras palavras, responsabilidade internacional. Isso, porque se permite, aos indivíduos vítimas de violações dos direitos, uma capacidade processual internacional, não dependendo mais apenas da sistemática de apresentação de relatórios pelos Estados-Parte a serem avaliados pelo Comitê de Direitos Humanos.

Outra possibilidade prevista no texto do Pacto de Direitos Civis e Políticos em seu art. 41 é que

[...] todo Estado Parte do presente Pacto poderá declarar, a qualquer momento, que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte não vem cumprindo as obrigações que lhe impõe o presente Pacto (Brasil, 1992b, Anexo).

Contudo, essa possibilidade depende da aceitação por parte do Estado denunciante e denunciado de submeter-se a tal procedimento mediante declaração que reconheça a competência do Comitê.

Assim, prevê o art. 1º do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

ARTIGO 1º

Os Estados Partes do Pacto que se tornem partes do presente Protocolo reconhecem que o Comitê tem competência para receber e examinar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua jurisdição que aleguem ser vítimas de uma violação, por esses Estados Partes, de qualquer dos direitos enunciados no Pacto. O Comitê não receberá nenhuma comunicação relativa a um Estado Parte no Pacto que não seja no presente Protocolo (Brasil, 1992b, Anexo).

Ademais, nos termos do Protocolo Facultativo em questão, existem requisitos para a aceitação de petições individuais, previstos no art. 1º a 5º do Protocolo, a saber, a

impossibilidade de petições anônimas, com abuso de direito ou incompatíveis com o Pacto, que o Estado denunciado seja parte do Protocolo Facultativo, o esgotamento dos recursos internos, exceto nos casos de demora irrazoável para apreciação de recurso.

No Estado brasileiro, há a aprovação do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos através do Decreto Legislativo nº 311¹⁶, de 16 de junho de 2009, tendo sido ratificado em 25 de setembro de 2009¹⁷, mas sem haver Decreto de promulgação pelo Presidente da República.

Tal aspecto de ausência de publicação do Decreto de promulgação traz consequências relevantes no que tange à possibilidade de utilização do mecanismo de petições individuais em face de violação aos direitos previstos no Pacto. Caso importante e que merece ser apresentado a título de exemplificação foi o chamado “Caso Lula”, trazido por Ramos (2022).

Nessa casuística, em sede do Registro de Candidatura nº 0600903-50.2018.6.00.0000, Relator Min. Roberto Barroso, julgado em 2018, por maioria se negou registro de candidatura, assinalando-se, dentre outras questões, que, perante o ordenamento jurídico brasileiro, não está em vigor o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, considerando a ausência de Decreto de Promulgação desse, impedindo o uso de petição individual no presente caso (Brasil, 2018).

Contudo, para Ramos (2022), a não promulgação do protocolo via Decreto presidencial não impediria sua aplicação, e que tal ausência, diante do posicionamento majoritário do Supremo Tribunal Federal, poderia ser suprida mediante a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, dada a inconstitucionalidade e inconveniência da situação, omissão na edição de norma, que traz resultados práticos para a aplicabilidade do Pacto em favor daqueles que tenham direitos violados pelo Estado brasileiro.

Segundo o autor:

A publicidade da ratificação e entrada em vigor internacional deve ser apenas atestada (efeito meramente declaratório) nos registros públicos dos atos do Ministério das Relações Exteriores (Diário Oficial da União). Esse aviso, de caráter declaratório, em nada afetaria o disposto no artigo 84, inciso VIII, e ainda asseguraria publicidade – desejável em nome da segurança jurídica – e sintonia entre a validade internacional e a validade interna dos tratados (Ramos, 2022, p. 41).

¹⁶ Cf. Brasil (2009a).

¹⁷ Em que pese a não promulgação pelo Presidente da República a ratificação do protocolo facultativo encontra-se vigente como se pode observar em consulta ao endereço eletrônico das Nações Unidas. Cf. United Nations (1966).

Importante por fim ressaltar, conforme Piovesan (2023), que, em caso de descumprimento dos preceitos previstos no Pacto, nenhuma sanção concreta é imposta ao Estado Parte, restando medidas indiretas, mas que se entendem relevantes e aptas a produzir impacto positivo na adoção e respeito aos tratados e demais diplomas internacionais que é o *power of embarrassment*, ou poder de constrangimento, imposto aos países violadores perante a comunidade internacional, passando o mesmo a ser reconhecido como Estado não defensor dos direitos humanos com as consequências políticas daí decorrentes.

3.1.3 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, restou aprovado em 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, entrando em vigor também após 10 anos de sua aprovação. Conforme Mazzuoli (2021), assim como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, compete ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, trazer maior juridicidade aos termos da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Piovesan (2023) ressalta que, em que pese a existência de dois Pactos, a própria Organização das Nações Unidas reforça a unicidade dos direitos humanos consagrados nesses diplomas, em razão da interdependência deles. Ou seja, não há que se falar em direitos sociais, econômicos e culturais sem a concretude dos direitos civis e políticos, nem se pode falar no pleno exercício desses sem a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Contudo, em que pese essa unidade, Piovesan (2023) revela que há argumento que busca fundamentar a existência de dois Pactos para os direitos ali elencados. Isso decorre das categorias dos direitos consagrados, argumentando-se que direitos civis e políticos seriam autoaplicáveis, e os sociais, políticos e econômicos seriam programáticos e não poderiam ser autoaplicáveis e, portanto, sem exigibilidade imediata em face do ente estatal.

Mazzuoli (2021) também reforça a distinção ao abordar que, em se tratando de direitos econômicos, sociais e culturais, esses se caracterizam como programáticos, ou seja, de realização progressiva, concluindo o autor pela possibilidade de acionar o Judiciário diante de violações em razão da exigibilidade desses direitos.

Em relação à noção de concretização progressiva dos direitos sociais, econômicos e culturais, é a interpretação que dessa realidade não poderia haver retrocesso em conquistas já solidificadas o que Piovesan (2023) denomina cláusula de proibição do retrocesso social.

Tal cláusula é observada por Miranda (2018), ao tratar da aplicabilidade das normas constitucionais. Segundo o autor, as chamadas normas não exequíveis por si mesmas, em que pesem essa denominação, possuem aplicabilidade imediata aptas a proporcionarem a interpretação de outras normas constitucionais (interpretação sistemática), auxiliar na interpretação analógica quando presentes lacunas na lei e na fixação de critérios ao legislador e verificação de condutas de desvio de poder. Para além dessas possibilidades de aplicabilidade imediata de normas não exequíveis por si mesmas, ele destaca:

II – Quanto às normas não exequíveis por si mesmas, em especial, também elas têm aplicação direta:

a) Enquanto proíbem a emissão de normas legais contrárias e proíbem a prática de comportamentos que tendam a impedir a produção de atos por elas impostos – donde inconstitucionalidade material em caso de violação;

b) Enquanto, depois de concretizadas através de normas legais, estas não podem ser pura e simplesmente revogadas, retornando-se ao vazio ou à completa inexecutabilidade – o que não significa, em contrapartida, que seja de acolher, em termos absolutos um princípio de não retrocesso social (Miranda, 2018, p. 410).

Assim, direitos econômicos, sociais e culturais, entendidos como normas não exequíveis por si mesmas, possuem relevante papel, dos quais destaca-se a impossibilidade de normas contrárias ao já estabelecido ou sua revogação, podendo-se tratar de um princípio de não retrocesso social, de aplicação excepcional e em casos-limite, diante do que Miranda (2018) pontua como princípio da alternância democrática (entendido como a possibilidade de alteração de escolhas políticas e legislativas).

Por outro lado, Gonçalves (2019, p. 217) enuncia tratar-se o princípio da proibição do retrocesso como aquele que “impede que direitos sociais já disciplinados e garantidos pela legislação infraconstitucional e implementados através de ações e programas de políticas sociais sejam, ao alvedrio dos Poderes Públicos, extintos, configurando o vácuo do direito (RECHTSVAKWUM)”.

Ponderando a colocação de Miranda (2018) acerca do princípio da alternância democrática, Gonçalves (2019) ressalta que direitos fundamentais sociais, aqui incluído o direito à alimentação adequada, são garantias estabelecidas pela Constituição Federal, inclusive frutos de debates com participação da sociedade, e que, portanto, não podem ser eliminados.

Contudo, Gonçalves (2019) ainda pondera que tal limite não implica na impossibilidade de alteração de políticas e programas, vez que o princípio da proibição do retrocesso não se caracteriza como absoluto, cabendo modificações desde que motivadas e que a realização dos direitos fundamentais consagrados seja garantida.

Assim, o sentido do **princípio da proibição do retrocesso** não significa engessar a argumentação e os espaços democráticos, mas garantir, com segurança, condições materiais básicas para que a democracia não seja prerrogativa de alguns, especialmente hoje, quando as necessidades do pluralismo jurídico desarticulam as

noções de homogeneidade ideológica. Atente-se, por conseguinte, para o **princípio da proibição do retrocesso**, que decorre das configurações do **Estado Democrático de Direito** (art. 1º, caput da Carta de 1988), assim como para o **princípio da segurança jurídica** (art. 5º, caput), que visa a garantir a identidade do núcleo básico da Constituição, ou seja, dos direitos fundamentais. A **proibição do retrocesso**, contudo, é um princípio passível de ponderação motivada do legislador, e não um direito absoluto (Gonçalves, 2019, p. 218) (grifos do autor).

Em se tratando de proibição do retrocesso, mostra-se relevante tratar-se do mínimo existencial. Isso, pois, ao se mencionar uma realização progressiva, por certo não se chancela a ideia de um completo desamparo dos indivíduos de todo e qualquer direito social, econômico e cultural previsto no Pacto. Em verdade, apesar de se fixar uma realização progressiva desses direitos, deve-se garantir o que se denomina mínimo existencial.

Assim, enuncia Piovesan (2023), que devem os Estados Partes garantir o chamado *minimum core obligation*, ou núcleo mínimo essencial, cuja exigibilidade deriva da própria noção de dignidade da pessoa humana, que deverá ser realizado, cabendo ao Estado respeitar, proteger e implementar. Tais pontuações impõe uma ideia de postura ativa do Estado, que deve priorizar ações via políticas públicas que favoreçam a implementação desses direitos.

Acerca do direito à alimentação adequada, de uma forma bem específica e particular, é feito um tratamento exposto pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Em seu art. 11, item 1, há a presença do direito à alimentação adequada como necessário para a manutenção de um nível de vida pautado na dignidade da pessoa humana (Brasil, 1992b).

No item 2 do artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, há especificidades sobre o direito à alimentação adequada, tratando-o como um direito fundamental de todo indivíduo, bem como a necessidade de os Estados Partes adotarem as medidas necessárias para a concretização desse direito, seja por medidas individuais ou mesmo coletivamente com outros Estados (Brasil, 1992a).

Tais iniciativas e programas deverão atender e fazer efetivo o direito à alimentação adequada, bem como contemplar as mais diversas iniciativas, perpassando pela fase de produção, conservação e distribuição de alimentos, educação nutricional e utilização mais eficaz dos recursos naturais, tudo com utilização de conhecimentos técnicos e científicos que propiciem tais objetivos. Outra preocupação do Pacto acerca do direito à alimentação adequada, é a distribuição dos alimentos de forma equilibrada entre as nações, o que revela o entendimento de que um dos entraves para a efetividade do direito à alimentação seja a má distribuição dos gêneros alimentícios.

Assim, temos as prescrições do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do direito à alimentação adequada:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (Brasil, 1992a).

Da mesma forma que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais também possui um protocolo Facultativo. O referido Protocolo surge em 10 de dezembro de 2008, mais de quatro décadas após a adoção do Protocolo Facultativo referente aos Direitos Civis e Políticos que ocorreu em 1966. Conforme Piovesan (2023), apenas em 5 de maio de 2013 o Protocolo Facultativo em questão passou a vigorar e, em 2022, já possuía 26 Estados Partes.

Dentre as principais medidas advindas com o Protocolo Adicional, destacam-se as petições individuais (artigo 2), nos moldes do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, comunicações interestatais (artigo 10), relativas a procedimentos entre Estados, indicando ao comitê a violação de direitos por outro Estado Parte. Destacam-se também as medidas provisórias (artigo 5), chamadas por Piovesan (2023) de *interim measures*, ou medidas de urgência, em face de graves e urgentes violações aos direitos assegurados pelo Pacto e investigações *in loco* (artigo 11, item 3).

Assim, a adesão ao Protocolo Facultativo possibilita a atuação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais frente às violações de direitos consagrados no Pacto, aproximando os indivíduos do sistema internacional de garantias e proporcionando uma atuação mais efetiva. Nestes termos:

O Protocolo Facultativo do PIDESC permite que centenas de pessoas, grupos, comunidades, povos, setores desprotegidos e excluídos da sociedade de todo o mundo, cujos direitos econômicos, sociais e culturais não tenham sido respeitados por seus Estados, tenham a possibilidade de acessar o sistema universal de proteção de direitos humanos. Pela primeira vez, o Comitê DESC poderá tratar casos concretos de violações destes direitos, examinar tais casos e recomendar reparações para que

situações semelhantes não voltem a ocorrer no futuro, desenvolvendo, assim, sua plena potencialidade para a proteção efetiva dos indivíduos (Villagra, 2009, p. 12).

Em que pese todas as vantagens e instrumentos de proteção de direitos proporcionados pelo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais para a proteção dos direitos aí resguardados o Estado brasileiro permanece sem ratificá-lo.

3.1.4 Convenção Americana de Direitos Humanos

A Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, celebrada junto à Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, ingressando no ordenamento jurídico brasileiro, inicialmente, via depósito da Carta de adesão em 25 de setembro de 1992, e entrou em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992. O referido diploma restou promulgado via Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992.

Conforme Mazzuoli (2019), a Convenção Americana caracterizar-se como o mais importante instrumento convencional de proteção aos direitos humanos do continente americano, bem como ressalta o fato de que tal instrumento caracteriza-se muito mais como um instrumento latino-americano, tendo em vista que Estados americanos de origem anglo-saxã e grande parte dos países caribenhos não aderiram nem demonstram interesse em fazê-lo.

Logo em seu Preâmbulo, a Convenção americana enuncia que a proteção concedida aos direitos humanos deve ser observada de forma coadjuvante ou complementar ao direito interno dos Estados americanos, merecendo, em um primeiro momento, utilizar-se das normas de direito interno e na falta ou insuficiência de proteção dessas, aciona-se o sistema de proteção americano.

Em se tratando dos direitos previstos e sua correlação com o direito à alimentação adequada, destacam-se inicialmente direitos civis e políticos que apresentam ligação com este. Destacam-se o direito à vida e o direito à integridade pessoal.

O direito à vida encontra-se previsto no artigo 4 da convenção e enuncia que: “1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente” (Brasil, 1992a). Nesse sentido, enuncia Piovesan e Fachin (2019, p. 33) que o direito à vida protegido pela convenção, possui duas dimensões ou vieses: “direito a uma vida digna e a responsabilidade estatal por dano ao projeto de vida”.

Em se tratando do direito à vida e à preservação de uma vida digna, pode ser citado o Comentário Geral n.º 3 (1990)¹⁸, que nos termos de Piovesan e Fachin (2019), traz o que poderíamos elencar como requisitos mínimos para o estabelecimento de um padrão de dignidade. O referido Comentário enuncia que:

Um Estado- Parte em que qualquer número significativo de indivíduos é privado de gêneros alimentícios essenciais, de cuidados essenciais de saúde, de abrigo e habitação básicos ou das mais básicas formas de educação está, à primeira vista, falhando para desincumbir-se de suas obrigações em relação ao Pacto (Piovesan; Fachin, 2019, p. 33).

Assim, o direito à alimentação resta inserido dentro de um patamar mínimo de dignidade humana ou níveis mínimos de vida, cuja responsabilidade, enuncia o Comentário, é de responsabilidade dos Estados-Partes, dentro de suas possibilidades e disponibilidades de recursos.

Observa-se, ainda, o direito à integridade pessoal, previsto no artigo 5 da Convenção Americana, e que diz que: “Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral”. Nessa previsão, vislumbra-se que a proteção à integridade pessoal permeia o direito à alimentação, a exemplo da condenação do Brasil no caso Trabalhadores da Fazenda Verde, onde, dentre outras violações, o direito à alimentação dos trabalhadores restava vulnerado (Piovesan; Fachin, 2019, p. 51).

No que toca aos direitos sociais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabelece, em seu artigo 26, que os direitos econômicos, sociais e culturais deverão ser observados progressivamente, até a sua efetividade, observando-se aqueles previstos na Carta da Organização dos Estados Americanos. Nestes termos:

Desenvolvimento Progressivo

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (Brasil, 1992a).

Remetendo-se à Carta da Organização dos Estados Americanos, uma das bases principiológicas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, observa-se logo em seu artigo 3 os princípios previstos nas alíneas f e j, que preveem, respectivamente: “f) A eliminação da pobreza crítica é parte essencial da promoção e consolidação da democracia representativa e constitui responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos; j) A justiça e a segurança sociais são bases de uma paz duradoura” (Brasil, 1952, Anexo).

¹⁸ Cf. Organização das Nações Unidas (1990).

Assim, observa-se, nessas primeiras prescrições, uma alusão implícita ao direito à alimentação, pois é impossível se tratar de eliminação da pobreza crítica, justiça e segurança sociais sem incluir na consecução desses objetivos a eliminação da fome e da insegurança alimentar dos indivíduos.

Ainda a Carta da Organização dos Estados Americanos prevê, em seu artigo 30, a necessidade dos Estados membros atuarem de forma a promover o desenvolvimento integral de seus povos, estando, nessa concepção de desenvolvimento, a área social e cultural, dentre outras, reforçando o artigo 33, ser dever de cada Estado membro buscar este fim.

Desenvolvimento Integral

ARTIGO 30

Os Estados membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo.

ARTIGO 33

O desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país e deve constituir um processo integral e continuado para a criação de uma ordem econômica e social justa que permita a plena realização da pessoa humana e para isso contribua (Brasil, 1952, Anexo).

Ainda em se tratando da Carta, observamos, em seu artigo 34, a previsão expressa acerca da defesa do direito à alimentação adequada. Reforçando a previsão, que já se encontrava explícita nos artigos supramencionados, a Carta da Organização dos Estados Americanos enuncia que alimentação adequada ocorrerá através da atuação dos Estados membros que proporcionarão não apenas o aumento da produção, mas também a disponibilidade dos alimentos aos indivíduos.

ARTIGO 34

Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas:

- a) Aumento substancial e autossustentado do produto nacional per capita;
- b) Distribuição equitativa da renda nacional;
- c) Sistemas tributários adequados e equitativos;
- d) Modernização da vida rural e reformas que conduzam a regimes equitativos e eficazes de posse da terra, maior produtividade agrícola, expansão do uso da terra, diversificação da produção e melhores sistemas para a industrialização e comercialização de produtos agrícolas, e fortalecimento e ampliação dos meios para alcançar esses fins;
- e) Industrialização acelerada e diversificada, especialmente de bens de capital e intermediários;
- f) Estabilidade do nível dos preços internos, em harmonia com o desenvolvimento econômico sustentado e com a consecução da justiça social;
- g) Salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos;

- h) Rápida erradicação do analfabetismo e ampliação, para todos, das oportunidades no campo da educação;
- i) Defesa do potencial humano mediante extensão e aplicação dos modernos conhecimentos da ciência médica;
- j) Alimentação adequada, especialmente por meio da aceleração dos esforços nacionais no sentido de aumentar a produção e disponibilidade de alimentos;
- k) Habitação adequada para todos os setores da população;
- l) Condições urbanas que proporcionem oportunidades de vida sadia, produtiva e digna;
- m) Promoção da iniciativa e dos investimentos privados em harmonia com a ação do setor público; e
- n) Expansão e diversificação das exportações (Brasil, 1952, Anexo).

O direito à alimentação caracteriza-se, assim, como um dos meios ou metas a serem alcançadas para a consecução do desenvolvimento integral dos povos buscado pela Carta da Organização dos Estados Americanos, através do que trata o *caput*, como oportunidades igualitárias, eliminação da pobreza crítica, justa distribuição de renda e riqueza e o protagonismo dos povos nas decisões concernentes a seus próprios interesses para alcançar o desenvolvimento.

Ademais, ainda dentro do sistema americano de proteção dos direitos humanos, observa-se resguardado o direito à alimentação adequada de forma expressa também no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como “Protocolo de São Salvador”.

Firmado em 17 de novembro de 1988, com entrada em vigor internacionalmente em 16 de novembro de 1999, o Protocolo de São Salvador surge diante da necessidade permanente de reafirmação, proteção e reconhecimento progressivo de novos direitos econômicos, sociais e culturais. No território brasileiro, o referido protocolo restou promulgado via Decreto n.º 3.321 de 30 de dezembro de 1999¹⁹.

No que toca ao direito à alimentação, esse restou previsto no artigo 12 do Protocolo de São Salvador, a saber:

Artigo 12

Direito à Alimentação

1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.
2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria (Brasil, 1992a, Anexo).

Tal previsão enuncia, portanto, que o direito à alimentação adequada se mostra fundamental para o desenvolvimento integral do indivíduo, em seus aspectos físico, emocional e intelectual, e que tal objetivo deve ser assegurado pelos Estados-parte através do

¹⁹ Cf. Brasil (1999a).

aperfeiçoamento desde a produção até a distribuição dos alimentos, via cooperação internacional, mas sem deixar de vislumbrar as iniciativas nacionais.

Verifica-se uma proximidade entre o disposto no artigo 12 do Protocolo com o mencionado artigo 34 Carta da Organização dos Estados Americanos, ao prever a responsabilidade do Estado-parte pela busca do aperfeiçoamento de métodos que propiciem a disponibilidade de alimentos aos indivíduos, bem como no protagonismo das soluções nacionais para essas demandas, o que se vislumbra um indicativo da soberania alimentar, mas sem a exclusão de iniciativas de cooperação internacional.

3.2 Plano normativo nacional

Da mesma forma que o plano jurídico internacional resguarda e protege o direito à alimentação adequada, também nosso ordenamento jurídico nacional oferta tal proteção. Inicialmente, de forma implícita pela Constituição Federal, até uma proteção expressa e estruturada no nível infraconstitucional através de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecido através da Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Assim, a Constituição Federal e a Lei n.º 11.346/2006 apresentam-se como os dois grandes marcos legais em se tratando do direito à alimentação adequada, merecendo, portanto, as especificações que seguem.

3.2.1 Constituição Federal

Originalmente, o texto constitucional não trazia expressamente, em seu corpo, o direito à alimentação em seu art. 6º, norma na qual estão elencados os direitos sociais enquanto direitos e garantias fundamentais (Brasil, [2020]). Em que pese a referida ausência, entende-se que o direito à alimentação adequada já se encontrava resguardado a partir da previsão do seu art. 1º ao tratar dos princípios fundamentais, trazer a dignidade humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Pautado na dignidade, compõe o direito à alimentação, inclusive, a ideia de um mínimo existencial, não só para viver com dignidade, mas como pressuposto indispensável à própria existência da vida humana ao se tratar do mais alto grau de insegurança alimentar, a fome.

Fernandes (2023) já expressa a dispensabilidade de uma previsão constitucional, expressa para proteção do direito à alimentação adequada pelo ordenamento jurídico brasileiro,

vez que, como mencionado, tal direito social apresenta-se como decorrência lógica da dignidade da pessoa humana. Assim,

Como trabalhar a perspectiva de uma vida digna sem que o indivíduo tenha condições mínimas de subsistência alimentar? Obviamente, saúde, educação, cultura ou mesmo direitos sociais da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso não poderiam ser desenvolvidos e concretizados sem o (novo?) direito social da alimentação (Fernandes, 2023, p. 659).

Assim, independentemente de uma previsão expressa no texto constitucional já se vislumbra a proteção do direito à alimentação adequada com base no fundamento da dignidade da pessoa humana. Ressalte-se que a legislação infraconstitucional, independentemente de uma previsão constitucional explícita, já trazia regulamentação para o tema específico do direito à alimentação adequada.

Tais previsões podem ser observadas desde a Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, que, dentre outras disposições, trata das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, além das ações e serviços de saúde. Assim, o referido Diploma Legal traz, em seu art. 3º, que a saúde apresenta como um dos seus determinantes e condicionantes, dentre outros, a alimentação (Brasil, 1990a).

Além desta importante correlação entre alimentação e saúde, a Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, em seu art. 13, traz que dentre as políticas e programas de saúde, articuladas por comissões intersetoriais, será observado o tema da alimentação e nutrição. Ademais, prescreve a legislação que compete à direção nacional do Sistema Único de Saúde formular, avaliar e apoiar as políticas de alimentação e nutrição (art. 16, I, da Lei n.º 8.080/90). Às direções estaduais coordenar e, de forma complementar, executar as ações e serviços de saúde de alimentação e nutrição (art. 17, IV, c, da Lei n.º 8.080/90) e às direções municipais a execução de serviços de alimentação e nutrição (art. 18, IV, c, da Lei n.º 8.080/90) (Brasil, 1990a).

Da mesma forma, a proteção do direito à alimentação adequada já se encontrava resguardada, anteriormente à Emenda Constitucional nº 64/2010, com a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), a seguir especificado.

Por fim, no que tange ao plano constitucional, o direito à alimentação como direito social fundamental surge então apenas expressamente reforçado com a Emenda Constitucional n.º 64/2010, pois já era contemplado pela Constituição Federal como princípio implícito. Assim, nos termos do art. 6º da Constituição Federal: “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” (Brasil, [2020]).

3.2.2 Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

No que se refere à legislação nacional e a uma dimensão legal da ideia de direito à alimentação, importante destacar que, em 2006, foi promulgada a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Logo em seu art. 1º, a Lei n.º 11.346/2006, enuncia o estabelecimento de “definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN”, bem como que o Sistema contará não apenas com a participação do Estado, mas também com a participação da sociedade civil organizada para garantir o direito à alimentação adequada (Brasil, 2006).

Em seu art. 7º, a LOSAN estabelece que a realização do direito à alimentação adequada ocorrerá mediante ações que competem à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e também de entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que possuem atividades concernentes à segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2006).

Conforme a LOSAN, dentre seus princípios, diretrizes e objetivos o SISAN reger-se-á pelos seguintes:

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III – 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; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;

II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V – articulação entre orçamento e gestão; e

VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País (Brasil, 2006).

Tal Diploma Legal, em consonância com a própria evolução e complexidade do conceito de alimentação e nutrição adequadas, vem implementar uma rede de garantia de segurança alimentar à população brasileira. Traz, em seu bojo, conceitos importantes e que pontuam a alimentação adequada como direito fundamental logo em seu art. 2º, bem como as diversas dimensões a serem protegidas em se tratando do referido direito quando da implementação de políticas públicas:

Art. 2º 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, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.
§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (Brasil, 2006).

Conforme consta na LOSAN, destacam-se algumas dimensões a serem observadas quando da formulação de políticas públicas, em especial as dimensões social, cultural, ambiental e econômica. Isso porque, conforme já citado por Burity (2021), o direito à alimentação e nutrição adequadas apresenta-se como um somatório de ausência da fome e o acesso adequado ao alimento, em que fixam-se as dimensões social, cultural, ambiental e econômica, dentre outras.

Ademais, Ferraz (2017) relaciona o aspecto da segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada ao tratar que este se realiza através de políticas que garantam a segurança. Assim:

Com o processo de especificação do direito humano à alimentação adequada, a SAN passa a ser entendida como uma estratégia para a garantia desse direito. Em outras palavras, é por meio de uma política de SAN que o Estado deve exercer suas obrigações relativas ao DHAA (respeitar, proteger, promover e prover). Esse direito, por sua vez, integra o objetivo de um estado físico ideal (estado de segurança alimentar e nutricional) aos princípios de direitos humanos (igualdade, participação, não discriminação etc.) (Ferraz, 2017, p. 73).

Nesse viés, observa-se na LOSAN como resta feito o tratamento da temática de segurança alimentar e nutricional no ordenamento jurídico brasileiro, e como se alinham as percepções teóricas com o conteúdo expresso em seu art. 3º:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
 IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
 V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
 VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.
 VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos (Brasil, 2006).

Como direito de todos, a LOSAN observa que a efetividade do direito à alimentação deve ser precedida das condições necessárias para que haja um acesso permanente e regular aos alimentos adequados, com a ressalva de que tal acesso não deverá comprometer o gozo de outros direitos indispensáveis a uma vida pautada na dignidade da pessoa humana.

Acerca desse cumprimento, Ziegler (2001, p. 10) sintetiza a obrigação estatal em garantir o direito à alimentação adequada através de três ações: respeitar, proteger e cumprir:

All human beings, regardless of their sex, age, social status and ethnic or religious origin, have the right to food. The existence of this right gives rise to obligations for States. Asbjørn Eide, in his outstanding report on the right to adequate food, sets out three main obligations that can be paraphrased as follows: to respect, protect and fulfil the right to food²⁰.

Em seu Relatório, Ziegler (2001) referencia o estudo de Asbjørn Eide (1999) sobre o direito à alimentação intitulado *El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre: estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación*, que em seu parágrafo 52 trata acerca das obrigações dos Estados em âmbito nacional e internacional. Nesse sentido, apresenta que, em relação aos direitos econômicos e sociais, as obrigações dos Estado apresentam-se como os deveres de respeitar, proteger e satisfazer tais direitos humanos.

Sobre las obligaciones de los Estados a nivel nacional e internacional
 52. *Mi estudio de 1987 fue realizado con la intención de contribuir a esclarecer de la naturaleza y los niveles de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos y sociales. Sobre la base de mi trabajo anterior, introduje un marco analítico que permite evaluar las obligaciones de los Estados en tres niveles: la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de facilitar y satisfacer los derechos humanos²¹.* (Eide, 1999, p. 17).

²⁰ “Todos os seres humanos, independentemente do sexo, idade, posição social e origem étnica ou religiosa, têm direito à alimentação. A existência deste direito dá origem a obrigações para os Estados. Asbjørn Eide, no seu excelente relatório sobre o direito à alimentação adequada, estabelece três obrigações principais que podem ser parafraseadas da seguinte forma: respeitar, proteger e cumprir o direito à alimentação” (Ziegler (2001, p. 10, tradução nossa).

²¹ “Sobre as obrigações dos Estados a nível nacional e internacional
 52. O meu estudo de 1987 foi realizado com a intenção de contribuir para esclarecer a natureza e os níveis das obrigações dos Estados em relação aos direitos económicos e sociais. Com base no meu trabalho anterior, apresentei um quadro analítico que permite avaliar as obrigações dos Estados em três níveis: a obrigação de respeitar, a obrigação de proteger e a obrigação de facilitar e cumprir os direitos humanos” (Eide, 1999, p. 17, tradução nossa).

Importa observar o desdobramento desses três verbos e suas implicações na obrigação estatal em dar efetividade ao direito à alimentação adequada. Primeiramente, o respeito significa possibilitar o acesso permanente a alimentos suficientes e adequados pelos indivíduos, impedindo ações que venham a bloquear esse acesso.

Quanto ao quesito proteção, esse impõe ao Estado o dever de impedir que pessoas físicas ou jurídicas tragam qualquer empecilho ao acesso aos alimentos de forma permanente e adequada, ressaltando que, por vezes, essa falta de acesso se dá por razões econômicas relativas à insuficiência ou ausência de renda. Tal implicação merece atuação estatal, sendo dever dos Estados adotar medidas acessórias de forma a suprir tal impossibilidade econômica dos indivíduos, indo desde o incentivo à produção até medidas tributárias redistributivas, assistência e social e combate à corrupção.

Por fim, a perspectiva do cumprimento ocorre quando, mesmo adotando as mais diversas medidas, como as acessórias, os indivíduos não conseguem fruir uma alimentação permanente com alimentos suficientes e adequados, momento em que o Estado deve prestá-los diretamente. Nestes termos, Ziegler (2001, p. 10-11):

Respect 27. A State that respects the right to food of the people living in its territory should ensure that every individual has permanent access at all times to sufficient and adequate food, and should refrain from taking measures liable to deprive anyone of such access. [...]

Protection 28. The second obligation that States must meet is to protect the right to food. Under this obligation, they must ensure that individuals and companies do not deprive people of permanent access to adequate and sufficient food. [...] In most cases, access to food is a question of affordability, and therefore income. This second obligation imposes a number of duties on the State, such as the duty to promote production, redistributive taxation and social security or to combat corruption. [...]

Fulfilment 30. The State's third obligation is to 'fulfil' the right to food. General Comment No. 12 summarizes this obligation as follows: '... whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) [the right to food] directly'²² (HRI/GEN/1/Rev.4, p. 60, para. 15).

²² “Respeito 27. Um Estado que respeite o direito à alimentação das pessoas que vivem no seu território deverá garantir que todos os indivíduos tenham acesso permanente, em todos os momentos, a alimentos suficientes e adequados, e deverá abster-se de tomar medidas susceptíveis de privar alguém desse acesso. [...]

Proteção 28. A segunda obrigação que os Estados devem cumprir é proteger o direito à alimentação. No âmbito desta obrigação, devem garantir que os indivíduos e as empresas não privem as pessoas do acesso permanente a uma alimentação adequada e suficiente. [...] Na maioria dos casos, o acesso aos alimentos é uma questão de acessibilidade e, portanto, de renda. Esta segunda obrigação impõe uma série de deveres ao Estado, como o dever de promover a produção, a tributação redistributiva e a segurança social ou o de combater a corrupção. [...]

Cumprimento 30. A terceira obrigação do Estado é ‘cumprir’ o direito à alimentação. O Comentário Geral nº 12 resume esta obrigação da seguinte forma: ‘... sempre que um indivíduo ou grupo for incapaz, por razões alheias à sua vontade, de usufruir do direito à alimentação adequada pelos meios à sua disposição, os Estados têm a obrigação de cumprir (fornecer) [o direito à alimentação] diretamente’ (Ziegler (2001, p. 10-11, tradução nossa).

Acerca do Comentário Geral nº 12, Ziegler (2001) menciona em seu parágrafo n.º 15, que trata justamente dessa obrigação estatal em efetivar o direito à alimentação adequada. Verifica-se, no mencionado parágrafo, que da mesma forma há menção aos deveres estatais de respeitar, proteger e satisfazer o direito à alimentação adequada. Assim,

15. O direito à alimentação adequada, como qualquer outro direito humano, impõe três tipos ou níveis de obrigações aos Estados Partes. As obrigações de respeitar, proteger e satisfazer o direito. Por seu turno, a obrigação de satisfazer incorpora tanto uma obrigação de facilitar como uma obrigação de prover. Originalmente, estes três níveis de obrigações foram propostos da seguinte forma: respeitar, proteger e assistir/realizar. (vide ‘Right to adequate food as a human right, Study Series No.1, 1989’ (United Nations publication, Sales No.E.89.XIV2).) O nível intermediário, ‘facilitar’, foi proposto como uma categoria do Comitê, mas este decidiu manter os três níveis de obrigações. A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Partes não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. A obrigação de proteger requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada. A obrigação de satisfazer (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas (Ziegler, 2001, p. 11).

Importante pontuar a complexidade do conceito de segurança alimentar e nutricional trazido pela própria Lei, isso pelas dimensões apresentadas nos art. 2º, 3º e 4º da LOSAN, nos quais as políticas de alimentação adequada devem respeitar as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, bem como que o acesso aos alimentos deve ocorrer de forma permanente, abrangendo aspectos relativos à saúde, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental, cultural e econômica.

Da mesma forma, chama a atenção que, conforme a Lei em questão, tratar de segurança alimentar e nutricional permeia aspectos diversificados e que preconiza a preferência e importância da agricultura tradicional e familiar, indo desde a produção até a distribuição e comercialização, além de instituir estoques estratégicos. Perpassa pela preservação da biodiversidade, sustentabilidade na utilização dos recursos naturais, foco especial para grupos mais vulneráveis, segurança, alimentos com qualidade, teor nutricional e respeito às diversidades étnicas e culturais do ato de alimentar-se. Promove a produção do conhecimento, o acesso à informação e a instituição de políticas públicas aptas à promoção de todas essas garantias.

Tais aspectos da LOSAN reforçam o ideal de soberania alimentar já tratado anteriormente. Observa-se que o direito à alimentação adequada não se conclui com a entrega do alimento, pois, desde a prevalência da agricultura familiar e tradicional, tem-se que a

LOSAN prevê a necessidade de ater-se à origem, procedência, qualidade sanitária, nutricional e ambiental dos alimentos, sem descuidar do aspecto cultural no que toca aos hábitos alimentares dos indivíduos, considerando a grande diversidade étnica e cultural particular do Estado brasileiro.

Já não fossem suficientes as prescrições citadas, a LOSAN, em seus art. 5º e 6º, traz expressa menção ao respeito que deve ser consagrado à soberania dos Estados sobre suas formas de produção e consumo, sem, contudo, deixar de fomentar cooperação técnica internacional para a concretização do direito à alimentação adequada, o que mostra consonância com as prescrições internacionais já explicitadas, como Carta da Organização dos Estados Americanos e o Protocolo de São Salvador. Assim:

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional (Brasil, 2006).

Quanto aos órgãos integrantes do SISAN tem-se, conforme art. 11 da LOSAN: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

À Conferência Nacional, compete a avaliação do sistema e o estabelecimento das diretrizes e as prioridades da política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O CONSEA, apresenta-se como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, dentre outras atribuições. À CAISAN, composta por Ministros de Estado e Secretários Especiais, compete, dentre outras atribuições, a elaboração da política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas diretrizes estabelecidas pela Conferência e emanadas a partir desta pelo CONSEA, bem como a coordenação e execução da política e do Plano.

Merece destaque, ainda, o Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Brasil, 2010), que cria o SISAN (Brasil, 2006), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do PLANSAN, e dá outras providências.

Acerca do PLANSAN, esse se caracteriza como o maior instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O referido Plano caracteriza-se, nos termos do art. 18, do Decreto n.º 7.272/2010, pela sua periodicidade quadrienal, por trazer, em seu bojo,

uma análise da situação de segurança alimentar e nutricional do Estado brasileiro e por congregar programas, ações, prioridades, metas e requisitos orçamentários para sua execução. Além disso, ainda traz as responsabilidades dos órgãos federais para sua execução, define mecanismos de monitoramento e avaliação, dentre outras atribuições (Brasil, 2010).

Ressalte-se que o último plano elaborado pelo governo brasileiro ocorreu em 2018, devendo vigorar no período 2016/2019. Ocorre que ainda em 2023 não há plano vigente, pois não foram adotados os mecanismos para sua elaboração, restando um lapso de 4 anos sem diretrizes e metas para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no território brasileiro.

3.3 O direito à alimentação adequada como direito humano fundamental e social

Diante das perspectivas e análises já apresentadas acerca do direito à alimentação adequada, resta observar em que medida o referido direito enquadra-se como direito humano fundamental e social. Tal premissa mostra-se necessária considerando-se a possibilidade de judicialização das políticas que envolvem o direito à alimentação adequada e às perspectivas que necessitam ser observadas quando da apreciação desse direito específico pelo Judiciário, a ser observado adiante.

Primeiramente, firma-se ser o direito à alimentação adequada um direito humano. Parte-se, então, para a necessidade de nortear-se o que se compreenderia por direitos humanos, entendendo-se que, segundo Peterke (2009), há conflito em distinguir-se direitos humanos e direitos fundamentais. Enfatiza o autor que o contraponto direito nacional *versus* direito internacional não satisfaz para a distinção precisa entre os direitos fundamentais e humanos. Ademais, há autores que utilizam a expressão como sinônimos.

O termo ‘direitos humanos’ pode provocar equívocos, o que demonstra a necessidade de se ter clareza sobre o significado de termos técnicos: há autores que empregam as expressões ‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais’ como sinônimas; outros preferem diferenciar entre ‘direitos humanos’, no sentido de direitos individuais e coletivos reconhecidos no plano internacional, e ‘direitos fundamentais’, no sentido de direitos garantidos na ordem jurídica doméstica com a finalidade de proteger indivíduos contra o arbítrio do próprio Estado.

Não se trata de uma questão de enfoque (nacional vs. internacional): a ausência de definições normatizadas dos termos acima usados impossibilita, de forma absoluta, responder a essas questões conceituais e terminológicas. Assim como é certo que os Estados reconhecem em determinados acordos internacionais o direito de voto como direito humano, é ao mesmo tempo certo que só se obrigam a garantir esse direito a seus próprios cidadãos. Do mesmo modo, constata-se que os direitos humanos, em geral, nascem na filosofia, depois, tornam-se exigências políticas e, por vezes, ‘materializam-se’ em direitos positivos; por isso é possível e, às vezes, até necessário entender os direitos humanos não só como direitos positivos, mas também como direitos morais (Peterke, 2009, p. 89).

Contudo, faz-se necessário adentrar com maior profundidade no que correspondem os direitos humanos, a fim de compreender como chegaram, inclusive, a serem entendidos como direitos não apenas positivados, mas também decorrentes da moral, como pontua Peterke (2009).

Assim, para a própria evolução das instituições jurídicas, mostra-se necessária a sua crítica, balizada pela fundamentação teórica e raciocínio jurídico coerentes. E, para bem analisar as nuances do direito à alimentação adequada enquanto direito humano fundamental, é necessário que se estabeleçam premissas do que se compreende como direitos humanos, de forma a enxergar a própria posição e especificidades do direito à alimentação adequada em sua complexidade, vez que dotado de diversas dimensões.

Compreendendo que os direitos humanos surgem muito mais como um fruto filosófico, do que apenas direitos prescritos pelo ordenamento jurídico internacional, conforme enuncia Peterke (2009), temos Comparato (2019), que, ao tratar do sistema dos direitos humanos, pontua que esses se refletem através de princípios fundamentais de cunho axiológico ou inerentes à lógica do sistema. Dentre esses, importante ressaltar os de cunho valorativo que refletem os valores de liberdade, igualdade e fraternidade. Assim:

Os princípios fundamentais do sistema dos direitos humanos são de duas ordens, conforme digam respeito aos valores éticos supremos, ou à lógica estrutural do conjunto. Os princípios axiológicos supremos correspondem à tríade famosa da tradição republicana francesa, reafirmada no primeiro artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: liberdade, igualdade e fraternidade (ou solidariedade) (Comparato, 2019, p. 76).

Pelo valor liberdade, Comparato (2019, p. 77) compreende a autonomia de cada governo respeitar as normas por ele mesmo criadas e seus governantes, em um somatório de liberdade privada, ou individuais, (como proteção do indivíduo contra o Estado) e liberdade pública, ou política, (autogoverno). Assim, para o autor, essas liberdades estão conectadas, em que, “a liberdade política sem as liberdades individuais não passa de engodo demagógico de Estados autoritários ou totalitários. E as liberdades individuais, sem efetiva participação política do povo no governo, mal escondem a dominação oligárquica dos mais ricos”.

Já a igualdade pauta-se naquela perante a lei, que, segundo Comparato (2019), surge com as revoluções do século XVIII, e para superar as distorções oriundas de tal percepção de igualdade formal e individualismo, tem-se o valor solidariedade. Assim, o valor fraternidade compreende a solidariedade, no sentido de superar o individualismo, e que, segundo o autor, originou o dever jurídico de solidariedade que se sobrepõe a uma liberalidade cívica. Tal valor implica em uma concepção de responsabilidade social compartilhada dos riscos e fragilidades

que alguns indivíduos ou grupos possam enfrentar, gerando-se direitos sociais, que por esses motivos passam a ser reconhecidos como direitos humanos.

Nesse ponto, dialogando com Bobbio (2004), observa-se que os direitos humanos não se apresentam como fruto de um direito natural, mas surge como decorrência de um processo histórico, que emergem lentamente e de forma não perpétua:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (Bobbio, 2004, p. 5).

E essa perspectiva de construção histórica de direitos humanos dialoga com os princípios estruturais, estabelecidos para tais direitos por Comparato (2019), quais sejam, o princípio da irrevocabilidade e o princípio da complementariedade solidária. Pela irrevocabilidade, compreende o autor a impossibilidade de supressão de direitos humanos já estabelecidos por Estados ou organismos internacionais, considerando a sua construção histórica, natureza e essencialidade.

Já o princípio da complementariedade solidária significa que o tratamento de direitos humanos pelos Estados e comunidade internacional deve ser feito de forma universal, entendendo-os como indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, nos termos enunciados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993, como enuncia Comparato (2019), isso em razão da unicidade da essência humana, em que pesem as diferenças entre os povos.

Da mesma forma, a busca por uma fundamentação dos direitos humanos não deve restar dissociada de uma análise das condições, meios e situações aptos para sua concretização, observando tais parâmetros dentro de uma análise contextual histórica, econômica, cultural, dentre outros contextos necessários para sua efetivação. Desta forma complementa Bobbio (2004, p. 23):

Não se trata de encontrar o fundamento absoluto – empreendimento sublime, porém desesperado -, mas de buscar, em cada caso concreto, os vários fundamentos possíveis. Mas também essa busca dos fundamentos possíveis – empreendimento legítimo e não destinado, como o outro, ao fracasso – não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada pelo estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado. Esse estudo é tarefa das ciências históricas e sociais. O problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes a sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios.

Nessa perspectiva, mostra-se coerente se pensar em como a realização da soberania alimentar e efetivação do direito à alimentação se contrapõe a uma noção puramente legalista de direitos humanos, vez que, como visto, tais direitos restaram forjados através de uma

percepção individualista e homogênea ditadas pelos povos dominantes, o homem burguês. Trata-se de tema essencial a ser mais debatido à frente.

Dessa forma, apresentam-se alternativas de pensar os direitos humanos e o direito à alimentação adequada de forma a preservar a diversidade, trazendo-se luz ao debate que permeia o campo dos direitos humanos acerca da possibilidade ou não dos mesmos terem um caráter universal, ou mesmo se podem aderir a uma visão relativista, como aponta Piovesan (2023). Assim, para melhor compreensão deste debate tem-se que:

Na ótica relativista há o primado do coletivismo. Isto é, o ponto de partida é a coletividade, e o indivíduo é percebido como parte integrante da sociedade. Como se verá, diversamente, na ótica universalista, há o primado do individualismo. O ponto de partida é o indivíduo, sua liberdade e autonomia, para que, então, se avance na percepção dos grupos e das coletividades (Piovesan, 2023, p. 80).

Continua Piovesan (2023), ao tratar dessa dualidade entre relativistas e universalistas, que as pretensões universais para os relativistas seriam fruto de uma imposição de um grupo hegemônico ocidental, buscando disseminar e difundir globalmente suas convicções filosóficas, econômicas, dentre outras. Para os universalistas, necessária seria a fixação de uma moral universal para coibir violações a direitos humanos sob a racionalidade de proteger liberdades culturais. Assim,

Na análise dos relativistas, a pretensão de universalidade desses instrumentos simboliza a arrogância do imperialismo cultural do mundo ocidental, que tenta universalizar suas próprias crenças. A noção universal de direitos humanos é identificada como uma noção construída pelo modelo ocidental. O universalismo induz, nessa visão, à destruição da diversidade cultural.

A essa crítica reagem os universalistas, alegando que a posição relativista revela o esforço de justificar graves casos de violações dos direitos humanos que, com base no sofisticado argumento do relativismo cultural, ficariam imunes ao controle da comunidade internacional. Argumentam que a existência de normas universais pertinentes ao valor da dignidade humana constitui exigência do mundo contemporâneo (Piovesan, 2023, p. 80).

Buscando um contraponto a tais posicionamentos, Piovesan (2023, p. 81) acaba por trazer a contribuição de Boaventura de Souza Santos e sua visão multiculturalista de direitos humanos. Em seu artigo denominado “Uma concepção multicultural de direitos humanos”, Santos (1997) defende a necessidade de uma hermenêutica diatópica, cuja base se assenta na compreensão dos *topoi* de diferentes culturas, entendidos como premissas de argumentação (ou universos de sentidos). Tal tarefa se mostra árdua para o autor, quando se busca compreender os *topoi* de uma cultura diversa a partir do *topoi* de outra, o que significa e retrata a dificuldade ou impossibilidade de compreensão do outro através de premissas de argumentação que sustentam saberes e visões de mundo diferentes.

Assim, pensar em um contraponto com a visão multiculturalista de Santos (1997, p. 116) é antes de tudo buscar o que o autor denomina de diálogo intercultural mediado pela

hermenêutica diatópica, na qual a discussão não pode partir de parâmetros hegemônicos que venham a sufocar diferenças culturais. O que se busca ao final com a hermenêutica diatópica é revelar a incompletude que subsiste em cada cultura o que se revela através do diálogo intercultural plural, produzindo conhecimento de forma coletiva, em que “a hermenêutica diatópica requer não apenas um tipo de conhecimento diferente, mas também um diferente processo de criação de conhecimento”. Assim,

Apropriação e absorção, neste sentido, não podem ser obtidas através da canibalização cultural. Requerem um diálogo intercultural e uma hermenêutica diatópica. A hermenêutica diatópica baseia-se na ideia de que os *topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objetivo [*sic*] da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude - um objetivo [*sic*] inatingível mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. Nisto reside o seu carácter [*sic*] distópico (Santos, 1997, p. 116).

Para tal visão, resta pautar os diálogos interculturais em duas premissas: “O primeiro pode formular-se assim: das diferentes versões de uma dada cultura, deve ser escolhida aquela que representa o círculo mais amplo de reciprocidade dentro dessa cultura, a versão que vai mais longe no reconhecimento do outro” (Santos, 1997, p. 121) e o segundo

[...] uma vez que todas as culturas tendem a distribuir pessoas e grupos de acordo com dois princípios concorrentes de pertença hierárquica, e, portanto, com concepções concorrentes de igualdade e diferença, as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza (Santos, 1997, p. 122).

Por fim, deve-se pensar em uma hermenêutica diatópica que produza um multiculturalismo verdadeiro sem traços de sobreposições hegemônicas, algo que Santos (1997) já revela como algo utópico, mas necessário e apto para a compreensão dos direitos humanos como uma política cosmopolita.

Assim, diante desse pensamento crítico, pode-se repensar e refletir acerca de que indivíduos se estão falando nas declarações universais de direitos, em que parâmetros elas restaram construídas, ou de que humanismo se está tratando. Questiona-se se a perspectiva multiculturalista resta preservada em tais declarações, tal qual enunciada por Santos (1997).

E, se por um lado há a diferença e percepções multiculturais de direitos humanos, existe, da mesma forma, a sua compreensão enquanto unidade, em um balanço necessário e indispensável, de fino equilíbrio. Como enunciado por Comparato (2019, p. 82), há o “postulado ontológico de que a essência do ser humano é uma só, não obstante a multiplicidade de diferenças, individuais e sociais, biológicas e culturais, que existem na humanidade”. Preserva-se, assim, a diferença, em respeito às individualidades intrínsecas a cada ser humano, povos e culturas.

Ademais, observa-se que a prescrição de uma mera igualdade formal não sustenta mais uma realidade social permeada por diferenças, que, nos termos de Gonçalves (2019), deveriam ser a motivação para a luta por direitos e não fator de exclusão, as quais, em se tratando do direito à alimentação adequada, merecem ser compreendidas e respeitadas, como fator relevante para a sua garantia de forma integral.

Contudo, torna-se claro que apenas o reconhecimento da igualdade formal é insuficiente; vive-se, ou pelo menos, dever-se-ia poder viver a partir das diferenças como espaço de luta e de realizações, e não com a pecha da discriminação que, às vezes, envolve no absoluto silêncio as reivindicações e os anseios dos excluídos que, em alguns casos, são contados apenas como corpos (beneficiários de serviços, percentuais de desempregados, índices de violência contra mulheres, crianças, adolescente, idosos, homossexuais etc.), e não como corpos que carregam seres humanos únicos e ávidos por construir a sua dignidade (Gonçalves, 2019, p. 91).

No que tange às finalidades dos direitos humanos, pertinentes são as palavras de Douzinas (2009) ao estabelecer que a tais direitos compete constituírem-se como a utopia necessária para sua concretização, cujas bases estabelecem-se nas lutas e reivindicações. Alerta o autor que, na medida em que há um descolamento do fim utópico dos direitos humanos em relação aos textos de direitos, deixando de ser resistência, verificar-se-ia o estabelecimento de uma “humanidade monolítica” e o fim, no sentido de terminação e finitude, dos direitos humanos. Neste sentido,

Os direitos humanos perdem seu fim, argumentava-se, quando deixam de ser o discurso e a prática da resistência contra a dominação e a opressão públicas e privadas para se transformar em instrumentos de política externa das grandes potências do momento, a ‘ética’ de uma missão ‘civilizatória’ contemporânea que espalha o capitalismo e a democracia nos rincões mais escuros do planeta. [...]
O fim dos direitos humanos chega quando eles perdem o seu fim utópico. [...]
Na medida em que os direitos humanos começam a distanciar-se de seus propósitos dissidentes e revolucionários iniciais, na medida em que seu fim acaba obscurecido em meio a mais e mais declarações, tratados e almoços diplomáticos, podemos estar inaugurando a época do fim dos direitos humanos e do triunfo de uma humanidade monolítica (Douzinas, 2009, p. 13 e 384).

Assim, em se tratando do direito à alimentação, deve-se ressaltar que esse resguardo perpassa tanto pela suficiência de alimentos para cada indivíduo e ao mesmo tempo pela proteção da soberania alimentar, em respeito à diferença. Tais considerações foram traçadas por Bruzaca e Nogueira (2023), nas quais concluem que, a partir de colocações críticas de Boaventura de Sousa Santos, Douzinas e perspectiva e leitura descolonial de Mignolo, que o direito à alimentação encontra plena convicção no ideal de soberania alimentar que se busca consolidar em se tratando da efetividade do direito.

Assim, busca-se, a partir da teoria crítica dos direitos humanos, compreender o direito humano à alimentação e nutrição adequadas, com a sensibilidade à complexidade que o envolve. Em termos de efetivação do direito à alimentação adequada, muitas nuances merecem ser observadas. Como direito humano, as análises devem partir da

compreensão da complexidade e diversidade cultural, sob pena de imposição geral e universal dos direitos a determinada população.

Pensar, portanto nos termos da Declaração de Nyéleni (FORO, 2007), em garantir não apenas um alimento, mas aquele que seja culturalmente adequado, deixando às comunidades o poder de decisão sobre seus sistemas alimentares em detrimento dos interesses de grandes corporações, parte de uma compreensão crítica dos direitos humanos. Consiste em favorecer o direito humano à alimentação e nutrição adequadas a esta força ética e de resistência, que humaniza e garante o reconhecimento da soberania e autonomia de países, povos, grupos étnicos e sociais (Bruzaca; Nogueira, 2023, p. 18).

Diante de tais premissas, observa-se o direito à alimentação adequada enquanto direito humano, não se restringindo tal acepção apenas ao que enuncia a legislação internacional regente da temática, como já abordado, mas buscando uma compreensão crítica daquilo que resta fixado em tais diplomas legais. Ademais, atenta-se para percepção fundamental de cunho social do direito à alimentação adequada, pois perpassa por uma proteção jurídica nacional que o concede tal adjetivação, seja primordialmente por sua decorrência essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, já retratado, e secundariamente em razão de sua posição tópica no texto constitucional dentre os direitos e garantias fundamentais (Título II) e como um direito social (Capítulo II) nos termos do art. 6º.

A percepção dos direitos sociais como direitos humanos é enfrentada por Comparato (2019) que, como já observado, inclui os direitos sociais como decorrentes da solidariedade, frutos da necessidade de uma justiça redistributiva, que propõe a divisão de riscos sociais que surgem do viver em sociedade, solidariedade essa compreendida pelo autor como princípio axiológico que dá fundamento à própria existência dos direitos humanos.

E como direito social, nos termos de Ferreira Filho (2008:49), apresenta-se como direito subjetivo que possibilita “poderes de exigir”, do ente estatal, que, como sujeito passivo, possui o dever de prestar o serviço ou seu correlato em dinheiro na impossibilidade de prestação direta. Em seu fundamento, encontra-se a solidariedade, decorrente da sociabilidade inerente à natureza humana e da vida em sociedade, consubstanciando no dever de auxílio diante das necessidades.

Assim, da mesma forma que, em uma perspectiva formal, o direito à alimentação adequada se acha inserido no rol de direitos e garantias fundamentais sociais, com maior razão acha-se inserido em uma perspectiva material da fundamentalidade, dada sua proximidade com o princípio da dignidade da pessoa humana. Isso em razão da sua efetividade ser concebida como condição indispensável para a realização de uma vida digna.

Ademais, resta observar a relevância do direito humano fundamental à alimentação adequada, considerado, inclusive como pressuposto para a fruição de outros direitos humanos, em especial a realização da própria vida. Assim, pontuando Burity (2021, p. 46), o DHANA

(direito humano à alimentação e nutrição adequadas) é “um pré-requisito para a realização de outros direitos humanos”. O mesmo afirma-se no já citado Comentário n.º 12 sobre o direito à alimentação adequada previsto no artigo 11, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, feito pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Dessa forma, tem-se uma melhor perspectiva de como compreender o direito à alimentação adequada como direito humano fundamental e como entendê-lo de forma que seja abrangida toda a complexidade do direito à alimentação e os desafios que sua efetivação impõe. Observa-se, assim, a complexidade que envolve o tema direito à alimentação e nutrição adequadas, bem como que sua efetivação não se completa com a entrega do alimento. É preciso ir além caso se busque uma visão crítica e pluralista dos direitos humanos, entendendo o direito à alimentação como direito humano fundamental tanto no ordenamento jurídico internacional como nacional.

Por certo, o direito à alimentação e a insegurança alimentar grave, a fome, demandam ações rápidas e ágeis, que parecem não fazer sentido frente a debates doutrinários filosóficos. O alimento precisa ser entregue, precisa chegar nas mãos de quem necessita, e cabe àqueles que buscam aprofundar as questões teóricas trazer alternativas e soluções que primem pelo respeito à dignidade da pessoa humana e respeito à diversidade.

Em termos de efetivação do direito à alimentação adequada, muitas nuances merecem ser observadas, e, como direito humano, as análises devem partir da premissa de que já que não se mostra suficientemente realizado apenas com entrega de alimento, mas de que alimento se está falando dentro de um contexto cultural diverso, bem como se sustentar essa prestação através da manutenção dos costumes culturais de dada população.

Diante de tantas definições e expectativas do que se compreende como direito à alimentação adequada, observa-se que, no campo teórico e prescritivo, inclusive no âmbito jurídico, há uma suficiência de parâmetros para pautar sua efetividade. Contudo, depara-se com a permanência da fome, total ou carencial, no mundo e no Estado brasileiro, o que denota a ausência ou insuficiência de sua concretização. Como enuncia Bobbio (2004, p. 23):

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a falta de fundamento, mas a sua inexecutabilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.

Dessa forma, compreender a conformação e a inserção dos direitos humanos dentro de um Estado capitalista também se mostra necessário para uma compreensão mais aprofundada das implicações quando do estabelecimento e realização desses direitos, assim como compreender os sujeitos envolvidos, a determinação de agendas, prioridades e entraves em seu cumprimento. Logo, busca-se uma visão ampliada do direito humano à alimentação adequada enquanto direito humano fundamental, com a sensibilidade e a perspectiva da complexidade que lhe é inerente.

Concluindo esta primeira parte da pesquisa, pode ser pautada como primeira premissa a compreensão do direito à alimentação adequada como expressão da dignidade da pessoa humana, reconhecendo-se toda a sua complexidade em decorrência de seus precedentes históricos, dimensões, preceitos legais, perspectiva de soberania alimentar, enquanto direito humano fundamental.

4 A PROBLEMÁTICA DA FOME NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: estado capitalista e direitos sociais

Chegou a desolação da primeira fome. Vinha seca e trágica, surgindo no fundo sujo dos sacos vazios, na descarnada nudez das latas raspadas.
(Queiroz, 2012, p. 31).

O que eu aviso aos pretendentes da política, é que o povo não tolera a fome. É preciso conhecer a fome para saber descrevê-la. [...]
O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora.
(Jesus, 2020, p. 34-35)

Considerando a complexidade do direito à alimentação adequada, observada na primeira parte da presente tese, cumpre, inicialmente, traçar algumas observações acerca do fenômeno da fome no Brasil e como esse se mostra delineado, também, por um contexto político, social e econômico que traz reflexos que marcam estruturalmente a situação de insegurança alimentar enfrentada pela população brasileira.

Assim, busca-se trazer algumas reflexões que possam compreender a fome quanto aspecto fruto das contradições do modo de produção capitalista, com suas implicações que permeiam o desenvolvimento e alcance de políticas sociais, bem como o exercício da cidadania e participação popular, o que poderá ser observado através das considerações levantadas acerca da proteção jurídica conferida ao direito à alimentação adequada nos recortes temporais propostos.

4.1 Considerações sobre a fome no Estado brasileiro

Para entender o problema da fome do Estado brasileiro, necessário se faz perquirir os determinantes políticos, sociais e econômicos que reverberam na constituição da sociedade brasileira. Observa-se que a questão voltada ao enfrentamento da fome e implementação

universal do direito à alimentação adequada continua se voltando a questões de cunho político e econômico.

Ora, Castro (1984, p. 30), já em 1946, em seu prefácio de *Geografia da Fome*, enunciava que o referido tema, além de suas implicações morais, também tinha suas raízes pautadas em vieses econômicos e políticos:

Quais são os fatores ocultos desta verdadeira conspiração de silêncio em torno da fome? Será por simples obra do acaso que o tema não tem atraído devidamente o interesse dos espíritos especulativos e criadores dos nossos tempos? Não cremos. O fenômeno é tão marcante e se apresenta com tal regularidade que, longe de traduzir obra do acaso, parece condicionado às mesmas leis gerais que regulam as outras manifestações sociais de nossa cultura. Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente.

Assim, mostra-se essencial e imprescindível para a compreensão da fome e negação do direito humano à alimentação adequada, entender os determinantes políticos, sociais e, em especial, econômicos que ensejam a fome em nosso país na atualidade. A compreensão do fenômeno, portanto, necessita ser precedida da apreensão da sociedade brasileira, pelo menos em seus elementos mais essenciais.

Desta feita, para compreender alguns determinantes da fome no estado brasileiro necessário se mostra compreender esse passado histórico, com olhar crítico e observador, que, para Seligmann-Silva (2023), devem ser vislumbrados considerando as permanências do poder colonial até os dias atuais, que promove uma necropolítica da população negra e povos originários através da anulação da sua existência e diversidade via apagamento de memória. “O etnocídio negro acompanha o genocídio dos povos originários. Para se aniquilar uma população, ao mesmo tempo aniquila-se a sua memória, o seu direito à história e os seus saberes”. Tais compreensões históricas vão, por certo, implicando conformações sociais que moldam a sociedade brasileira em sua estrutura.

Dessa forma, para que se observe criticamente a história, segundo Seligmann-Silva (2023, p. 31):

Temos como uma de nossas tantas tarefas, a de desconstruir a arrogância do saber instituído no ocidente, que alimenta nossa colonialidade, a matriz colonial, o racismo estrutural de um tipo de saber, positivista, eurocentrado e masculino e, portanto, homofóbico, misógino, heteronormativo etc.

Assim, partindo para as características dessa sociedade brasileira, Chauí (2000) revela de forma sintética e direta que apresenta notadamente um cunho autoritário, e que tal autoritarismo foge de linhas estritamente políticas, e se encontra arraigado na conformação da sociedade, trazendo luzes para a compreensão de diversos fenômenos e estruturas sociais.

Dessa maneira, sociedade colonial escravista, ou cultura senhorial, possui como principal característica a verticalização, com predomínio, portanto, das relações sociais de mando, nas quais, para aquele em posição inferiorizada, não cabem direitos, apenas uma relação de favores, clientelista. Já as relações entre os tidos por iguais são de parentesco e favorecimentos (Chauí, 2000).

Contudo, Chauí (2000, p. 95) reforça que, apesar de tal demarcação explícita de relações sociais desiguais, essa é naturalizada através de

[...] práticas que ocultam a determinação histórica ou material da exploração, da discriminação e da dominação, e que, imaginariamente, estruturam a sociedade sob o signo da nação una e indivisa, sobreposta como um manto protetor que recobre as divisões reais que a constituem.

Ademais, demarca as principais características desta sociedade autoritária brasileira, a saber: a vigência de um ideário liberal que prega uma igualdade formal entre os indivíduos, em que pesem as claras desigualdades, nas quais, para iguais, lei é privilégio, e para os inferiorizados, repressão; naturalização de desigualdades e violências sociais, colocadas como diferenciações naturais, desvios de conduta e perversões (basta pensar na discriminação de povos indígenas e homossexuais, por exemplo) (Chauí, 2000).

Dessa maneira, a sociedade autoritária brasileira se fundava com base em relações privadas, na obediência, o que dificulta o reconhecimento e concretização de direitos assentados em legislação abstrata e sem exequibilidade; público e privado em uma relação indissociável, cujas origens remontam à necessidade de a Coroa Portuguesa apoiar-se em particulares-senhores para a colonização do Estado brasileiro. Assim, segundo a autora, cria-se um grupo reinante, que passa a compor relações clientelistas ou de favor com os indivíduos e com práticas de corrupção do Erário, com diminuição do espaço público dos direitos e alargamento do espaço privado que corresponde ao interesse econômico (Chauí, 2000).

Na obra *Raízes do Brasil* somos apresentados à figura do “homem cordial”, que caracterizam esses particulares-senhores, e identificam-se, segundo Holanda (2014), como aquele indivíduo criado no seio da família patriarcal, e que, pelo menos aparentemente demonstra simpatia e cordialidade perante os demais, característica necessária para o trato social. Assim, dotado, segundo o autor, de uma ética de fundo emotivo, familiar, tem o homem cordial dificuldade em tratar relacionamentos de forma objetiva, o que reflete, em última análise, sua dificuldade em distinguir a coisa privada da coisa pública.

Característica importante que marca a formação da sociedade brasileira é retratada por Leal (2013, p. 23) que a denomina coronelismo, que se caracteriza como “forma de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso

antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”. Apresenta-se como uma troca de favores entre Estado e proprietários de terras rurais, que exercem seu poder de influência social local para angariar votos, “votos de cabresto”.

Chauí (2000, p. 96) ainda arremata enfatizando que a sociedade autoritária brasileira de forma estratégica busca sufocar contradições sociais, econômicas e políticas, pois vislumbra que uma sociedade pacífica não apresenta tais intempéries. Tal postura propicia que esses conflitos possuam “uma significação precisa: são sinônimo de perigo, crise, desordem e a eles se oferece como resposta única a repressão policial e militar, para as camadas populares, e o desprezo condescendente, para os opositores em geral”.

Tais pontuações gerais acerca da sociedade autoritária brasileira apresentadas por Chauí (2000) acabam redundando em desigualdades em cascata, as quais, ao naturalizar desigualdades, possibilitam a manutenção de níveis insustentáveis de diferença na distribuição de renda e extrema pobreza:

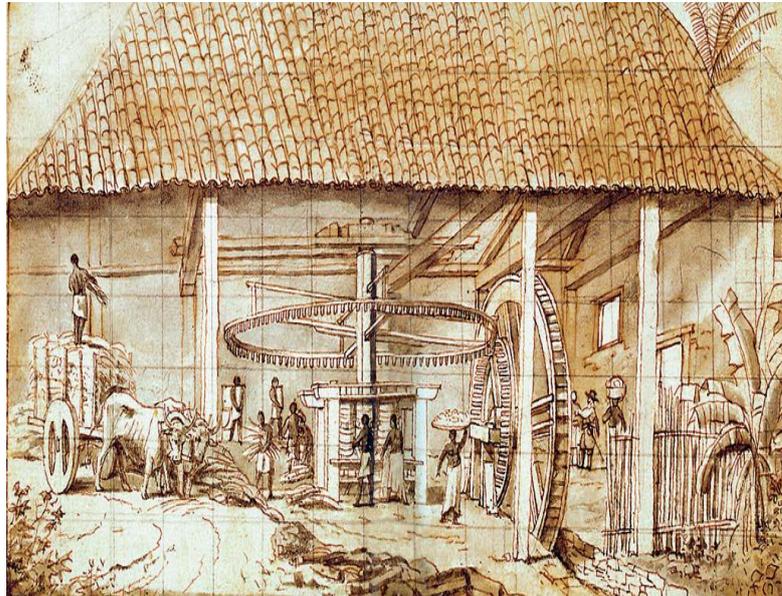
A desigualdade na distribuição da renda – 2% possuem 98% da renda nacional, enquanto 98% possuem 2% dessa renda - não é percebida como forma dissimulada de apartheid social ou como socialmente inaceitável, mas é considerada natural e normal, ao mesmo tempo que explica por que o ‘povo ordeiro e pacífico’ depende anualmente fortunas em segurança, isto é, em instrumentos de proteção contra os excluídos da riqueza social. Em outras palavras, a sociedade brasileira está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes (Chauí, 2000, p. 98).

Ribeiro (2015, p. 99 e 327), ao tratar da gênese e formação do povo brasileiro, traz a concepção dos “moinhos de gastar gente”, que, de forma sistemática, procedeu a “ninguendade” de “brasilíndios” e “afro-brasileiros”, dando origem à identidade brasileira. Assim, em uma sociedade marcada pela presença da empresa escravista, que impunha uma desumanização e uma deculturação, os interesses econômicos da colônia colocavam-se acima de qualquer intenção de proteção ou proclamação de direitos.

Submetidos aos “moinhos de moer gente”, desgastados física e culturalmente “para produzir o que não consumiam” (Figura 7),

[...] qualquer povo é desapropriado de si, deixando de ser ele próprio, primeiro, para ser ninguém ao ver-se reduzido a uma condição de bem semovente, como animal de carga, depois, para ser outro, quando transfigurado etnicamente na linha consentida pelo senhor, que é a mais compatível com a preservação dos seus interesses (Ribeiro, 2015, p. 88-89).

Figura 7 – O descarregamento e a moagem da cana, por meio de moinho d'água, em um engenho de açúcar



Fonte: Post (1640).

Tais circunstâncias acabam por gerar uma massa populacional pauperizada, fruto dos lucros auferidos pela sociedade empresarial da época, como afirma Ribeiro (2015, p. 327):

Os interesses e as aspirações do seu povo jamais foram levados em conta, porque só se tinha atenção e zelo no atendimento dos requisitos de prosperidade da feitoria exportadora. O que se estimulava era o aliciamento de mais índios trazidos dos matos ou a importação de mais negros trazidos da África, para aumentar a força de trabalho, que era a fonte de produção dos lucros da metrópole. Nunca houve aqui um conceito de povo, englobando todos os trabalhadores e atribuindo-lhes direitos. Nem mesmo o direito elementar de trabalhar para nutrir-se, vestir-se e morar.

Essa primazia do lucro sobre a necessidade gera um sistema econômico acionado por um ritmo acelerado de produção do que o mercado externo dela exigia, com base numa força de trabalho afundada no atraso, famélica, porque nenhuma atenção se dava à produção e reprodução das suas condições de existência.

Em consequência, coexistiram sempre uma prosperidade empresarial, que às vezes chegava a ser a maior do mundo, e uma penúria generalizada da população local.

Assim, calcada na marca do escravismo e da dizimação de povos originários, a sociedade brasileira funda-se, e, como já mencionado, ainda apresenta marcas do poder colonial, capítulo cruel que ainda restam marcas em nossa história. “A negação da diferença, a anulação do “outro”, a ideia de que “o índio quer vir para a cidade, quer trabalhar e ter seu carro” significa uma continuação do genocídio indígena. A empresa colonial nunca acabou neste país” (Seligmann-Silva, 2019, p. 8).

Como enuncia Seligmann-Silva (2023, p. 36 e 38), ao tratar do pensamento de Walter Benjamin: “Devemos aprender a ler na história o seu teor testemunhal, devemos ter a capacidade de escandir dos belos e não tão belos documentos da história a narrativa de

sofrimentos e de lutas”, bem como que “em contraposição à empatia com os vencedores, Benjamin propõe uma escrita da história que estabeleça uma tradição dos oprimidos”.

Acerca do fenômeno da pobreza, Telles (2013, p. 90) o pontua como um vórtice em que se perdem crises, apresentando-se como a questão central do destino do Estado brasileiro, mas que se mostra complexa diante de diversos fatores, como temporalidades, um Estado desestruturado, uma modernização desigual e excludente. Desta feita, a pobreza caracteriza-se como uma:

Questão difícil de ser deslindada pois nela articulam-se temporalidades diversas: o peso da história de uma sociedade de tradição excludente e autoritária, na qual direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no seu ordenamento econômico e político; anos seguidos de uma crise econômica e política que desorganizou economia e sociedade, aumentando a chamada dívida social numa tal escala que parece haver poucas dúvidas de que, se soluções existem, serão e deverão ser obra de gerações e não o resultado de ações pontuais e imediatas; finalmente, o futuro sombrio permitido por um projeto de modernização comandada pelas transformações em curso no mundo contemporâneo, que contém, muito concretamente, os riscos de uma dualização da sociedade, dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar. (Telles, 2013, p. 90).

Assim, o Estado brasileiro encontra-se marcado por uma profunda desigualdade social, convivendo com contradições e contrastes que fazem uma paradoxal permanência entre a abundância e a penúria, conquistas e retrocessos, legislações e realidades. Dessa forma, Schwarcz e Starling (2015, p. 24) retratam tais contrastes da sociedade brasileira:

Por isso o país se desenvolveu, e, como veremos, a partir de ambivalências e contrastes. O Brasil é, ao mesmo tempo, uma nação marcada por altos gaps sociais e índices elevados de analfabetismo, mas também por um sistema dos mais modernos e confiáveis de aferição de votos. É aquele que introduz de maneira veloz, em seu parque industrial, as benesses da modernidade ocidental, e o segundo em acessos ao Facebook, mas que mantém congeladas no tempo áreas inteiras do território nacional, sobretudo na Região Norte, onde só se trafega na base de pequenas jangadas a remo. Que possui uma Constituição avançada – a qual impede qualquer forma de discriminação – mas pratica um preconceito silencioso e perverso, como já se disse, duradouro e enraizado no cotidiano. No país, o tradicional convive com o cosmopolita; o urbano com o rural; o exótico com o civilizado – e o mais arcaico e o mais moderno coincidem, um persistindo no outro, como uma interrogação.

Schwarcz e Starling (2015) ainda asseveram a persistência de grande desigualdade social, aliada ao que as autoras denominam déficit republicano, com permanência de práticas observadas desde a colônia como o clientelismo e o patrimonialismo, não apenas nas práticas políticas, mas também nos órgãos públicos. Ademais,

[...] o fato é que muitas características do passado insistem em continuar presentes, retornam e não desaparecem por efeito de decreto ou boa vontade. A miséria se mantém assolando importante parcela da população, e, a despeito de tantos progressos realizados, continuamos apresentando índices que nos colocam entre os países campeões no quesito desigualdade social (Schwarcz; Starling 2015, p. 856).

Com estas considerações iniciais para compreensão da sociedade autoritária brasileira, começa-se a buscar elementos para compreensão do fenômeno da fome como fruto

de uma sociedade marcada pela desigualdade, com fundo mascarado em uma igualdade formal universal, notadamente clientelista, e que não reconhece na prática a realização de direitos. Sociedade essa, essencialmente demarcada pelas conformações econômicas de uma sociedade capitalista como se verá adiante.

Castro (1984, p. 29), em sua obra *Geografia da Fome* trata de alguns conceitos relevantes em se tratando da fome. Inicialmente pontua a chamada fome coletiva, que atinge grande grupo de pessoas, em contraposição à fome individualmente analisada. A fome coletiva, segundo o autor, pode manifestar-se tanto de forma epidêmica, fomes transitórias decorrentes de algum evento específico (questão climática severa ou guerras), como de forma endêmica, quando a fome se observa de forma permanente em dado território.

Ainda pontua Castro (1984) que estas fomes endêmicas ou epidêmicas podem se manifestar tanto como a fome total, ausência de alimento e inanição, como a fome parcial, também denominada de fome oculta, que se caracteriza pela ausência ou má ingestão de alimentos necessários para preservação da saúde. Ressalta que sua obra busca analisar as fomes coletivas, bem como a caracterização de área afetada pela fome:

Consideramos áreas de fome aquelas em que pelo menos a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam estas manifestações permanentes (áreas de fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome).² Não é o grau de especificidade carencial que assinala e marca a área, mas a extensão numérica em que o fenômeno incide na população (Castro, 1984, p. 29).

Continuando com as lições de Castro (1984), e considerando que a presente pesquisa também se volta à fome coletiva, e em especial à fome endêmica total, observa-se que, além de determinantes sociais e políticos, preponderam também os determinantes econômicos para a caracterização desse fenômeno. Já em 1946, o autor observava como as determinações econômicas tinham preponderância em face das necessidades de ordem sanitária quanto à alimentação dos indivíduos, não havendo, por muitas vezes, consenso entre tais interesses.

Ao lado dos preconceitos morais, os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalhavam para escamotear o fenômeno da fome do panorama espiritual moderno. É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos — dirigidos e estimulados dentro dos seus interesses econômicos — e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública. E a dura verdade é que as mais das vezes esses interesses eram antagônicos (Castro, 1984, p. 21).

Em seu estudo sobre a fome coletiva, via método geográfico, Castro (1984) ainda pondera que, apesar de considerar os fatores biológicos e nutricionais envolvidos no fenômeno, o elemento cultural e notadamente o econômico ganha acentuado destaque na problemática. Isso em razão das características específicas em se tratando do desenvolvimento econômico e

cultural brasileiro com suas acentuadas marcas do latifúndio e monocultura, observadas atualmente, inclusive.

Em sua *Geopolítica da Fome*, Castro (1951) coloca mais algumas observações sobre as ideias de fome coletiva, fome total e fome oculta, esta oriundo da falta de nutrientes básicos ao desenvolvimento da vida humana como proteínas, vitaminas e minerais e tida pelo autor como a forma mais comum criada pelo homem.

O nosso objetivo é analisar o fenômeno da fome coletiva – da fome atingindo endêmica ou epidemicamente grandes massas humanas. Não só a fome total, a verdadeira inanição, que os povos de língua inglesa chama de ‘starvation’, fenômeno em geral limitado às áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais, como o fenômeno muito mais frequente e mais grave em suas consequências numéricas, da chamada fome oculta, na qual, pela falta de determinados princípios nutritivos indispensáveis à vida, grupos inteiros de população se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias (Castro, 1951, p. 35).

Tais marcas, segundo Castro (1984) trazem uma correlação precisa entre o subdesenvolvimento, e sua consequência: a fome. Isso notadamente em uma economia com características coloniais e de dependência econômica do mercado externo.

Buscando essa valorização dos fatores de categoria biológica, não quer dizer que desprezemos a importância dos fatores de natureza cultural, fatores da categoria do latifundismo agrário-feudal que tanto deformou o desenvolvimento da sociedade brasileira. Isto é inegável. O que tentaremos mostrar é que, mesmo quando se trata da pressão modeladora de forças econômicas ou culturais, elas se fazem sentir sobre o homem e sobre o grupo humano, em última análise, através de um mecanismo biológico: através da deficiência alimentar que a monocultura impõe, através da fome que o latifúndio gera, e assim por diante.

[...]

Este livro foi publicado pela primeira vez em 1946. Nele tentou o autor esboçar um retrato do Brasil de cerca de quinze anos atrás. Do Brasil que era então um país tipicamente subdesenvolvido, com sua característica economia de tipo colonial, na exclusiva dependência de uns poucos produtos primários de exportação, entre os quais se destacava o café. Ao retratarmos a fome no Brasil estávamos a evidenciar o seu subdesenvolvimento econômico, porque fome e subdesenvolvimento são uma mesma coisa. Foi esta conjuntura econômico-social com todas suas trágicas consequências que inspirou este ensaio. Que nos levou a tentar o levantamento científico de uma geografia da fome (Castro, 1984, p. 29 e 40).

Acerca da fome merece destaque, também, as grandes secas ocorridas no Brasil entre os períodos de 1876-1879 (marcado como uma das três grandes crises de subsistência global) e 1896-1900, que resultaram em uma média de 2 milhões de mortos, conforme Davis (2022).

Além da grande seca de 1877, destacam-se no território brasileiro as secas de 1915 e 1932. Sobre a seca de 1915, há relatos de Bastos (2021) que, em publicação no sítio eletrônico do Arquivo Nacional, retrata a construção de campos de concentração, estratégia adotada pelo Governo cearense para conter a onda de retirantes que se deslocavam das áreas afetadas pela estiagem e sem alimentos para a capital do Estado do Ceará.

Um destes campos de concentração foi o Campo do Alagadiço, criado em 1915, recebendo até 8 mil cidadãos, sendo conhecido como “curral do governo”, com condições insalubres, aglomeração de pessoas, vigilância e pouco alimento, ao que Bastos (2021) denominou de “misto de assistência e repressão”. A autora cita discurso do Deputado Federal pelo Ceará, Ildefonso Albano, de 15 de outubro de 1917, já enunciando a fome como problema econômico e social:

Não é possível que esse problema econômico-social, o mais grave e mais relevante do Brasil [*sic*], continue preterido por tantos outros de somenos importância, que passam a ser considerados problemas de máxima urgência para a vida da Nação, unicamente pelo valor que lhes emprestam seus advogados influentes e poderosos (Albano, 1917).

Em 1932, uma nova grande seca, somada à instabilidade política resultante do movimento de 1930 e à ausência de estratégias para amparo da população atingida, acaba por ocasionar saques a armazéns e cargas de alimentos, bem como invasões de trens por sertanejos desejosos de chegar na capital Fortaleza. Conforme Bastos (2021), a política de isolamento dos retirantes retorna ainda mais fortalecida e agora seguida de um tom eugênico, sendo implementados pelos governos Federal e do Estado do Ceará sete campos de concentração.

O controle, disciplinamento e isolamento das massas de retirantes consideradas perigosas foram acirrados pelos governos federal e estadual, resultando, dessa vez, na construção de sete campos de concentração espalhados pelo estado do Ceará. A construção dos campos de concentração iniciou-se em abril de 1932, com localização em lugares estrategicamente selecionados de forma a assegurar “o encurralamento” (RIOS, 2014, p. 9) do maior número possível de retirantes oriundos do Sertão do estado. Duas estradas de ferro cortavam o Ceará à época. A Estrada de Ferro de Baturité interligava o estado de norte a sul e seu percurso incluía os municípios de Quixeramobim, Senador Pompeu e Crato, onde foram instalados campos de concentração. O de Quixeramobim com cinco mil pessoas; o de Patu, no município de Senador Pompeu, com vinte mil; e o de Buriti, no município de Crato, com sessenta mil pessoas (ARAÚJO; SILVEIRA, 2006/2007, p. 106). O campo de concentração de Cariús, no município de São Matheus, com 31.906 pessoas (ARAÚJO; SILVEIRA, 2006/2007, p. 106), não se localizava em cidade com uma estação ferroviária, mas estava próximo à estação do município do Cedro (RIOS, 2014, p. 19). O percurso da Estrada de Ferro de Sobral não coincidia com a região mais atingida pela seca e em suas imediações um único campo de concentração foi construído: o de Ipu. Em Fortaleza foram construídos dois campos de concentração - Matadouro e Urubu - com 5.500 pessoas (ARAÚJO; SILVEIRA, 2006/2007, p. 106), localizados nas proximidades das estações finais das duas linhas férreas (Bastos, 2021).

Davis (2022, p. 12) observa a fome como “guerras contra o direito de existência”. Segundo o autor, em que pesem associações de grandes momentos de fome com desastres naturais, por exemplo, de forma muito clara, as inúmeras mortes provocadas pela fome não decorreram essencialmente de questões naturais, mas antes em razão da forçada articulação de regiões coloniais à produção capitalista liberal, que dizimou milhões de indivíduos.

Por exemplo, como explicar o fato que, no mesmo meio século em que a fome em tempo de paz desapareceu da Europa Ocidental, ela tenha aumentado de forma tão devastadora na maior parte do mundo colonial? Da mesma maneira, como avaliar afirmações presunçosas sobre os benefícios do transporte a vapor e dos modernos mercados cerealistas para a vida humana, quando tantos milhões, especialmente na

Índia britânica, morriam ao lado de trilhos ou às portas dos grandes armazéns de cereais? E como explicamos, no caso da China, o drástico declínio da capacidade do Estado e da assistência popular, em especial no auxílio contra a fome, que parece estar em sintonia com a ‘abertura’ do império à modernidade imposta pela Inglaterra e pelas outras potências? (Davis, 2022, p. 8).

Assim, em verdade, a fome e morte de indivíduos resultou em grande parte, além da “mercantilização da agricultura”, na eliminação da reciprocidade entre os indivíduos, desse processo de integração forçada de colônias, apontando, Davis (2022), que tal posicionamento é corroborado por Polanyi (2021), em se tratando da fome ocorrida na Índia.

Buscando-se a obra de Polanyi (2021, p. 242), observa-se que categoricamente o autor afirma que grandes períodos de fome que atingiram a Índia resultaram da “livre comercialização de cereais, combinada com a queda de rendimentos locais”. Em outras palavras, a população não conseguia comprar alimentos com preços regulados por um mercado livre. Outrossim, em que pese uma colheita insatisfatória, as ferrovias poderiam realizar a distribuição de alimentos, pois havia pequenos armazéns para a distribuição dos gêneros alimentícios. Contudo,

A prevenção da fome passou a assumir, em geral, a forma de obras públicas, a fim de permitir que a população comprasse cereais por preços elevados. Portanto, os três ou quatro grandes períodos de fome que dizimaram a Índia, sob domínio britânico, desde a rebelião, não decorreram das forças da natureza nem da exploração, mas da nova organização do mercado de trabalho e da terra, que desestruturou as antigas aldeias sem resolver seus problemas. Sob o regime do feudalismo e da comunidade aldeã, a postura *noblesse oblige*, a solidariedade dos clãs e a regulamentação do mercado de cereais impediam a fome, mas no regime de mercado era impossível impedir que as pessoas sofressem de inanição, de acordo com as regras do jogo (Polanyi, 2021, p. 242).

No mesmo sentido, Blanco *et al.* (2023, p. 201) enunciam que “em sociedades capitalistas, nas quais o acesso aos alimentos é amplamente monetarizado, há uma relação inegável entre os rendimentos que determinada pessoa ou domicílio possui e sua aquisição ou disponibilidade de alimentos”.

Citando Amartya Sen, Davis (2022) pontua que a fome se origina da falta de recursos das populações para acessar alimentos ou quando há uma alteração prejudicial de direitos. Conforme Sen (1981, p. 1), na obra *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, “starvation is the characteristic of some people not having enough food to eat. It is not the characteristic of there being not enough food to eat. While the latter can be a cause of the former, it is but one of many possible causes”²³.

²³ “A fome é a característica de algumas pessoas não terem comida suficiente para comer. Não é a característica de não haver comida suficiente para comer. Embora a última possa ser a causa da primeira, é apenas uma das muitas causas possíveis” (Sen, 1981, p. 1, tradução nossa).

Assim, apesar da disponibilidade de alimentos, no sentido de abastecimento, ser em determinadas circunstâncias uma das causas da fome, ela não se apresenta como a única. Conforme Davis (2022, p. 19) citando Sen (1981), a fome caracteriza-se quando há uma relação social desequilibrada, cujos gatilhos podem decorrer por guerra, depressão, desenvolvimento ou mesmo fenômenos climáticos, sendo um fenômeno complexo e de múltiplos fatores. A fome, como mencionado, restaria de uma combinação inicial de ausência de recursos, somada à ausência de direitos e alguns fatores desencadeantes.

Em síntese, Davis (2022, p. 19) complementa que, conforme Amartya Sen e Meghnad Desai, “a fome, segundo eles, é uma crise dos “direitos de troca” (definidos como “direitos legais, economicamente atuantes de acesso a recursos que permitem o controle sobre o alimento”) que pode ou não ter relação com a produtividade das safras”.

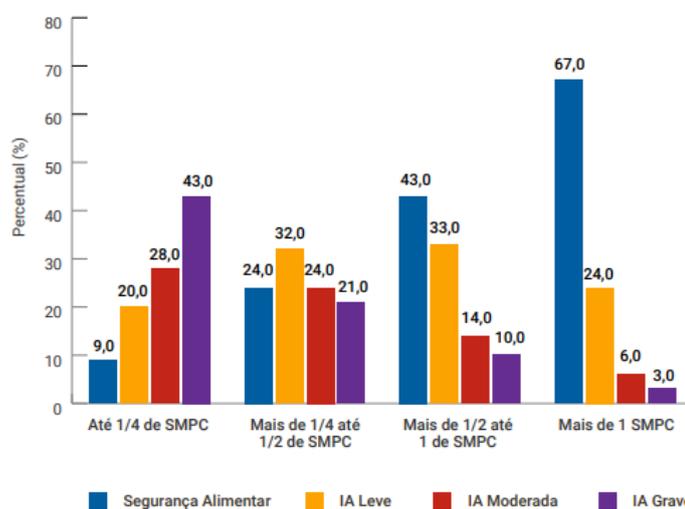
Castro (1951, p. 27), em seu *Geopolítica da Fome*, já assevera no mesmo sentido:

O problema da fome mundial não é, por conseguinte, um problema de limitação da produção por coerção das forças naturais; é antes um problema de distribuição. A verdade está com Frank Boudreau, quando afirma que ‘temos obtido muito mais êxito em produzir alimentos do que em distribuí-los de maneira adequada’.

E continua, que “já não é possível admitir-se ser a fome um fenômeno natural, uma vez que ela é condicionada, muito mais por fatores de natureza econômica, do que de natureza geográfica” (Castro, 1951, p. 259), afirmando ainda que, além de produzir alimentos com as melhores técnicas e de forma otimizada, é necessário garantir que todos os indivíduos possam acessá-los e adquiri-los, necessitando-se também de um olhar para a política de produção e distribuição de alimentos em uma escala global. Ademais, o autor pontua a necessidade de redução das desigualdades sociais e econômicas através de políticas de desenvolvimento para as regiões mais carentes, tudo com o objetivo derradeiro de eliminação da fome.

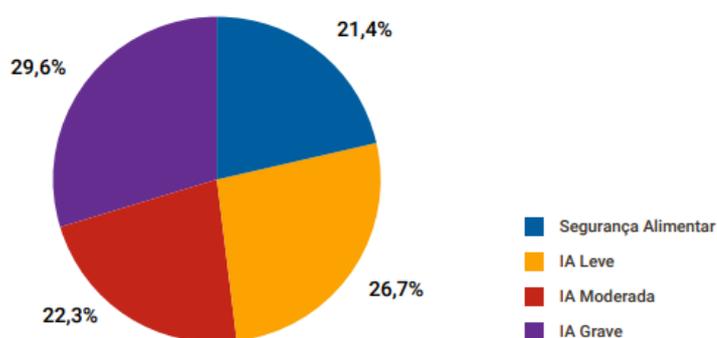
Correlacionados dados de natureza econômica e social, relativos à renda, desemprego e escolaridade, com a problemática da fome, o II VIGISAN observa que há a predominância da insegurança alimentar grave nos domicílios em que a renda é de até um quarto do salário-mínimo per capita, em que há pelo menos um morador desempregado, bem como nos domicílios em que o grau de instrução não passa de 4 anos de estudo (Figuras 8 a 10) (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2022).

Figura 8 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (múltiplos de salário mínimo per capita – SMPC), Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



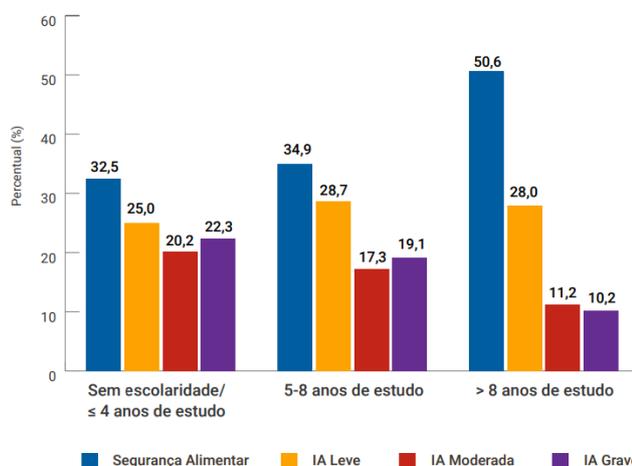
Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 45).

Figura 9 – Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) em domicílios com pelo menos um/a morador/a desempregado/a, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 48).

Figura 10 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a escolaridade, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 52).

Desta feita, a fome possui relação próxima com as implicações decorrentes de um sistema capitalista e sua lógica de produção, consumo e reprodução, em que a ausência de trabalho, baixa ou nenhuma remuneração e a ausência ou baixa escolaridade refletem nos níveis de insegurança alimentar nos domicílios brasileiros, em especial a grave insegurança alimentar.

4.2 A singularidade do sistema capitalista brasileiro

Dentro de uma sociologia reflexiva proposta por Bourdieu (2007) e diante da perspectiva de estranhamento que permeia a pesquisa, se faz necessária traçar a premissa de qual ordenamento jurídico se está tratando e que diretrizes e determinações ele busca contemplar, proteger e reproduzir, considerando a sua inserção em um Estado capitalista.

Assim, justifica-se observar algumas percepções acerca deste Estado capitalista, local de expressão e concepção de políticas, cujas diretrizes irão implicar a extensão de políticas sociais, dentre as quais as relativas ao direito à alimentação adequada, bem como do grau de participação popular e sua influência na construção dessas políticas via instrumentos democráticos e exercício da cidadania. Dessa forma, acrescenta-se ao debate do direito à alimentação adequada reflexões quanto ao modo de produção capitalista e sua lógica de produção, consumo, contradições e impactos na elaboração de normas jurídicas e políticas sociais.

Tal análise também se mostra necessária diante da visão metodológica de Bourdieu (2007), no sentido de buscar fontes que auxiliem a quebra de pré-noções e que propiciem e colaborem para um debate mais profundo acerca do tema, a se desdobrar em tantos outros estudos. Recordando-se que rigor não se confunde com rigidez, pontuam-se contribuições de autores com perspectivas metodológicas distintas de forma a colaborar com o desenvolvimento do tema, promovendo a reflexão sob mais de um ponto de vista.

Sob a perspectiva de Poulantzas (2019), observa-se que a função do Estado se mostra extremamente relevante dentro de uma sociedade do tipo capitalista, para o qual o Estado possui uma “função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social”, podendo-se, assim, compreender o Estado como um elemento de coesão, organização, regulação ou mesmo de equilíbrio ou de fator de novas relações de produção dentro de uma estrutura (Poulantzas, 2019, p. 46 e 49). Observa-se, também, que esse Estado capitalista se apresenta como o local no qual se aglutinam as contradições de modos de produção, o que era visto por Engels como o “Estado-resumo das contradições” ou a “contradição da sociedade consigo mesma”.

Entrando em um campo mais específico do poder estatal e poder político e considerando as implicações da superestrutura estatal, dotada de contradições, afirma Poulantzas (2019, p. 106) que quando se fala em poder estatal em verdade não se trata do poder inerente à instituição, mas sim o poder de uma determinada classe para qual interessa o Estado em face de outras. Falar, portanto, de poder estatal é falar de poder de classe e luta de classes. Assim, poder significa “a capacidade de uma classe social de realizar seus interesses objetivos específicos”.

Em síntese, podemos observar que o Estado, desempenhando seu papel de coesão em um modo de produção capitalista, abriga poder, esse entendido como luta de classes, cujos papéis enveredam pelos campos econômico, ideológico e político. Em sua função política, cabe ao Estado capitalista desarticular as classes dominadas e organizar as classes dominantes, isto em parte decorrente do próprio modo de produção (Poulantzas, 2019).

Tem-se, assim, para corrente marxista, que o poder político pretensamente emanado pelo Estado, em verdade estaria em poder da classe hegemônica dentro do modo de produção capitalista, atuando o ente estatal como um aglutinador de interesses dominantes, servindo-os de modo para organizar a atuação política.

Contudo, ainda que se verifique essa dominação, é interessante observar que mesmo em um Estado capitalista, há a concessão de certos direitos, inclusive sociais, somada à possibilidade de certa participação social no exercício do poder. Isso explica-se com a

pontuação de Poulantzas (2019) de que, pelos sacrifícios econômicos feitos pela classe dominante em troca de certa autonomia do poder político, garante-se certa margem de liberdade, mas sem permitir um livre arbítrio de seu uso pelas classes dominadas, ou mesmo de forma que coloque em risco o modo de produção capitalista.

Por outro lado, tais concessões podem ser observadas como oposições inerentes ao campo administrativo, que compartilham diferentes interesses, conforme diferentes funções, nos termos mencionados por Bourdieu (2014), o que problematiza o exercício democrático pelos indivíduos por uma outra vertente, vez que considera a possibilidade de defesa de interesses que não apenas os do capitalismo no campo administrativo.

Bourdieu (2014, p. 51) exemplifica tais disputas em situações em que há na estrutura estatal “ministérios financiadores e ministérios gastadores ou sociais”, aludindo que se há estruturas administrativas a promover o social, como um Ministério da Educação, esse será defendido, em que pesem as restrições impostas pela área econômica.

Da mesma forma, necessário ressaltar que, mesmo em se tratando de Estados capitalistas, há a positivação de uma série de direitos, entre estes o direito à alimentação adequada, cuja não efetivação em sua integralidade acaba por dar origem a lutas para a sua entrega, advindas da própria atuação estatal, ao que Gonçalves (2019, p. 56) remete como “papéis antagônicos” desses mesmos direitos. Assim,

Os direitos fundamentais, a princípio, cristalizados enquanto direitos individuais, não tardaram a abrir novos espaços de luta e de inclusão. Os governos liberais positivaram direitos que cumpriram, na essência, papéis [*sic*] antagônicos: de um lado, deixaram à margem de uma proteção efetiva e material inúmeros segmentos sociais, que inclusive foram aliados da participação política; de outro viés, a ideia de um Estado juridicamente limitado fecundou possibilidades futuras para a sua própria contestação. A crítica ao Estado, portanto, nasceu e consolidou-se em suas múltiplas formas de luta dentro da própria sociedade liberal (Gonçalves, 2019, p. 56).

Tais lutas, reflexos do exercício democrático, ponderam a necessidade de tratar a democracia em comparação e atuação perante o fenômeno da globalização, pois esse enfraquece o Estado-nação, a identidade nacional e, conseqüentemente, a própria noção clássica de cidadania. Segundo Vieira (2001, p. 27): “Se os direitos de cidadania e a soberania dependem do Estado nacional, e se esse se enfraquece visivelmente com o processo de globalização, como ficarão os primeiros num mundo globalizado?”

Dessa maneira, ressalta Vieira (2001), surge, com base em uma democracia cosmopolita, uma sociedade civil global emergente, que luta via organismos da sociedade civil de forma transnacional pelos direitos humanos, democracia, bem como desenvolvimento sustentável e diversidade cultural. Tais instituições, para o autor, detêm importante papel na construção e exercício de uma cidadania global, pois não há um monopólio estatal na condução

da coisa pública, merecendo essa também ser conduzida pela sociedade civil. Assim, para o autor, essa esfera pública não-estatal contribui, na medida em que politiza temas antes tidos como privados, como as questões de gênero, conforme aponta Scherer-Warren (2002).

Aliado ao conceito de democracia, temos o de cidadania, observada do ponto de vista de um exercício democrático pelos cidadãos, perpassando-se inicialmente por uma conceituação clássica de Marshall (1967). Para o referido autor, a cidadania divide-se em três partes, entendida como um conceito histórico derivado da igualdade formal entre os cidadãos e sua participação em sociedade. Assim, ele entende que a cidadania possui um aspecto civil, político e social, surgidos na Inglaterra nos séculos XVIII, XIX e XX, sendo os primeiros precursores dos direitos derivados, ou, nas palavras de Saes (2016, p. 15), “um processo de conquista de direitos em escada”. Sob o aspecto civil, e ressaltando que a instituição que mais se aproxima desse aspecto são os Tribunais, a cidadania compreende:

Direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual (Marshall, 1967, p. 63).

O aspecto político abrangeria para Marshall (1967, p. 63) “o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do Governo local”. Já em seu aspecto social:

Se refere a tudo o que vai desde um direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (Marshall, 1967, p. 63).

Interessante observar, ainda, que Marshall (1967), em suas acepções e respectivo decurso histórico, agrega-se à realidade inglesa, que, por certo, não se amolda aos desdobramentos históricos observados no Brasil no que tange ao conceito e desenvolvimento da cidadania. Contudo, merece ser observada a acepção clássica de surgimento diverso de um ideal de cidadania para sua melhor compreensão no Estado brasileiro. Nesse sentido, posicionam-se Mastrodi e Avelar (2017, p. 5):

Já no Brasil, as condições históricas foram completamente diferentes: sua situação de colônia de exploração agrícola objetivamente impedia a evolução do senso de cidadania. A independência política de Portugal e, após a constituição de um império brasileiro, a consolidação de sua dependência econômica à Inglaterra, em aspecto relevante algum contribuiu para o desenvolvimento da compreensão de cidadania ou de direitos.

Deve-se observar, ainda, em que pese as definições clássicas de Marshall (1967) para um entendimento primário da cidadania, o posicionamento de Saes (2016, p. 12), para

quem restou ao autor clássico uma lacuna ao não abordar o tema cidadania com as lutas populares, vez que “esse autor superestima, em termos práticos, a iniciativa dos adversários políticos das classes trabalhadoras – classes dominantes e burocracia estatal – nesse processo.

Outrossim, importante reflexão entre a cidadania e o capitalismo faz Saes (2016) ao afirmar que a cidadania civil, como reconhecimento de direitos aos indivíduos cidadãos de forma indistinta, colocando-os em situação igualitária em uma forma-sujeito de direito, mostrou-se fundamental para a reprodução do capitalismo:

Dentro desse quadro teórico alternativo, pode-se redefinir a cidadania civil (ou a dimensão civil da cidadania): ela consistiria na corporificação da forma-sujeito de direito, figura genérica e altamente abstrata, em direitos específicos, legalmente consagrados, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de adquirir ou dispor da propriedade e a liberdade de celebrar contratos (inclusive o contrato de trabalho), direitos esses indispensáveis à reprodução do capitalismo (Saes, 2016, p. 28).

Ainda em se tratando da cidadania, merece destaque a contribuição de Carvalho (2002) para quem a cidadania apresenta-se como um fenômeno complexo, histórico, surgido em escala mundial no contexto da Revolução Francesa, que, no Estado brasileiro, apresentou-se de forma inversa à realidade inglesa apresentada por Marshall (1967), fixando-se primeiramente os direitos sociais em detrimento dos de liberdade e os políticos. Diz Carvalho (2002, p. 220) que a “pirâmide de direitos foi colocada de cabeça para baixo”:

Na sequência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. A base de tudo eram as liberdades civis. A participação política era destinada em boa parte a garantir essas liberdades (Carvalho, 2002, p. 220).

Feita essa observação, parece mais claro compreender como a atividade decorrente de um regime democrático e o exercício cidadão se mostra tão contido no Estado brasileiro, já que ideais de liberdade e igualdade reforçados se mostram como bases para uma participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas. A conquista de direitos e sua efetivação que perpassam pelas lutas e reivindicações dos cidadãos já se mostra distorcida em sua origem.

Daí a relevância em compreender tal contexto ao tratar de contradições e insuficiências de direitos, em especial do direito à alimentação adequada, considerando todo o contexto que os influencia em se tratando de um Estado capitalista que possui uma lógica de percepção de direitos e exercício democrático.

Outra percepção importante para entender inclusive os desdobramentos e problemáticas inerentes à atuação dos conselhos de direitos, ferramenta de controle e busca de efetivação de direitos, diz respeito à “estadania” observada no Brasil, e entendida por Carvalho (2002, p. 221 e 224) como a centralidade do Estado de tradição portuguesa (fruto dos vícios

paternalistas e patrimonialistas), dotado de força e fornecedor de direitos sociais (esses como maior foco e base da pirâmide de direitos). Assim, o que se busca, conforme o autor, é uma atuação cidadã voltada para negociar com o Executivo, detentor da concessão de direitos, sem perpassar pelo debate político, inclusive no campo do Legislativo. Tem-se então um contexto de “esquizofrenia política”, no qual o eleitor busca favores perante legisladores e estes buscam aprovações perante o Executivo, tudo fruto da visão estadanista e de centralidade de direitos sociais em detrimento da participação social.

Acerca da sociedade civil, no exercício da cidadania, observa-se que ela se caracteriza como a fonte de grupos que almejam determinada escolha política e apresentam-se como locais férteis para o exercício da cidadania. Nos termos de Vieira (2001, p. 37):

Constata-se que cidadania e sociedade civil são noções diferentes: ao passo que a primeira é reforçada pelo Estado, a última abrange os grupos em harmonia ou conflito, mas ambas são empiricamente contingentes. A sociedade civil cria grupos e pressiona em direção a determinadas opções políticas, produzindo, conseqüentemente, estruturas institucionais que favorecem a cidadania. Uma sociedade civil fraca, por outro lado, será normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado. Além disso, a sociedade civil consiste primordialmente na esfera pública, onde associações e organizações se engajam em debates, de forma que a maior parte das lutas pela cidadania são realizadas em seu âmbito por meio dos interesses dos grupos sociais, embora – cabe a ressalva – a sociedade civil não possa constituir o locus dos direitos de cidadania, por não se tratar da esfera estatal, que assegura proteção oficial mediante sanções legais.

E, como grande fruto da atuação da sociedade civil, tem-se o desenvolvimento da Assembleia Nacional Constituinte que gerou a Constituição Federal de 1988, a ser tratada adiante, e cuja relevância impõe observar o momento histórico de suas atividades, considerando-se a forma de sua concepção, para que se compreenda o nascimento de direitos consagrados por ela e nos quais se insere o direito à alimentação.

Contudo, antes dessas observações, cumpre dentro do objetivo de contextualizar o capitalismo periférico brasileiro, compreender, dentro dele, o fenômeno do neoliberalismo, da globalização e de suas determinações no que concerne à formalização de direitos sociais, dentre os quais o direito à alimentação.

Segundo Therborn (1995), o neoliberalismo pode ser entendido como “uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno”. Suas origens históricas, de acordo com Anderson (1995), apoiam-se no período pós Segunda Guerra Mundial nas regiões da Europa e América do Norte, fortemente capitalistas, como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, o keynesianismo, bem como ao *New Deal* norte-americano.

Assim, buscava-se, e ainda se busca, com a ideologia neoliberal, um combate às ideias de intervenção estatal, seja política ou econômica, bem como se busca combater o ideário social-democrata.

O marco teórico da concepção neoliberal se deu com a obra *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, elaborada já em 1944, e cujas ideias, em suma, referiam-se à supressão da liberdade política e econômica dos indivíduos caso prevalecessem as ideias de intervencionismo estatal. Sobre essa nefasta atuação estatal, pondera Hayek (1990, p. 20) no prefácio à edição norte-americana de 1975:

Creio, pelo contrário, que essa descrição antes confirma plenamente o que De Tocqueville previu sobre um ‘novo tipo de servidão’, que apareceria quando, depois de ter subjugado sucessivamente cada membro da sociedade, modelando-lhe o espírito segundo sua vontade, o Estado estende então seus braços sobre toda a comunidade. Cobre o corpo social com uma rede de pequenas regras complicadas, minuciosas e uniformes, rede que as mentes mais originais e os caracteres mais fortes não conseguem penetrar para elevar-se acima da multidão. A vontade do homem não é destruída, mas amolecida, dobrada e guiada; ele raramente é obrigado a agir, mas é com frequência [*sic*] proibido de agir. Tal poder não destrói a existência, mas a torna impossível; não tiraniza, mas comprime, enerva, sufoca e entorpece um povo, até que cada nação seja reduzida a nada mais que um rebanho de tímidos animais industriais, cujo pastor é o governo. – Sempre pensei que uma servidão metódica, pacata e suave, como a que acabo de descrever, pode ser combinada, com mais facilidade do que em geral se pensa, com alguma forma aparente de liberdade, e que poderia mesmo estabelecer-se sob as asas da soberania popular.

Observação importante é feita por Anderson (1995), na medida em que aponta que o neoliberalismo não coloca a democracia ou a liberdade como um ponto central e fundamental de suas concepções, vez que Hayek mostra que tais valores facilmente tornam-se incompatíveis, pois uma maioria democrática poderia vir a interferir nos direitos incondicionais de dispor de sua renda e propriedade. O que mostra que, em verdade, a liberdade individual propagada pelo discurso neoliberal é limitada aos interesses do capital e, em que uma vontade democrática só subsiste caso esteja a seu serviço.

Juntamente a Hayek, conforme Anderson (1995, p. 10), uniram-se Milton Friedman, Karl Popper, Walter Lipman, Michael Polanyi, entre outros, formando a Sociedade Mont Pèlerin, na qual discutiam-se e aprofundavam-se as novas concepções neoliberais aplicáveis a um novo capitalismo.

Contudo, apesar da forte união de estudiosos e o desenvolvimento da concepção neoliberal, essa só veio a ser implementada efetivamente, conforme Anderson (1995), em razão da recessão mundial de 1973, marcada pela queda da taxa de crescimento dos Estados e aumento da inflação, e cujas origens, segundo aponta Hayek, deu-se pelo excessivo poder dos sindicatos e suas exigências por maiores salários e aumento dos gastos sociais, desencadeando, com isso, a queda do lucro empresarial e a inflação.

Assim, diante de tal conjuntura, logo se impuseram as soluções neoliberais para a crise, cujas medidas para retorno do crescimento, segundo Anderson (1995), foram as seguintes: diminuição da atuação estatal (por exemplo, com privatizações), diminuição dos gastos estatais com direitos sociais (que por certo impacta o direito à alimentação adequada aqui inserido), desmantelamento dos sindicatos através da criação de um exército industrial de reserva e, assim, o restabelecimento de uma taxa “natural” de desemprego, bem como a adoção de medidas que garantissem uma estabilidade monetária e reformas fiscais para a redução da carga tributária sobre grandes fortunas.

Contudo, conforme Anderson (1995), em 1991, com o crescimento vertiginoso da dívida pública pela não diminuição suficiente de gastos sociais (fato explicado pelos gastos com o desemprego e aumento do número de aposentados e, conseqüentemente, pensões), o ideário neoliberal acabou ganhando novo fôlego com a queda do comunismo na Europa oriental, bem como da União Soviética de 1989 a 1991. Isso apesar da falha do principal objetivo neoliberal, qual seja, a retomada do crescimento, bem como da profunda recessão dos Estados ocidentais.

Dardot e Laval (2016) trazem importante reflexão acerca da configuração do neoliberalismo, ao compreendê-lo como um sistema distinto do capitalismo. Conforme os autores, o neoliberalismo transformou o capitalismo, impondo-se como um sistema normativo que se aplicou e transformou também as relações sociais, transpondo a lógica do capital para todas as relações humanas. Determina formas de existir, de conviver e comportamentos, especificando, conforme os autores, aspectos políticos, econômicos, sociais e subjetivos, impondo uma “nova razão do mundo”.

As circunstâncias desse sucesso normativo foram descritas inúmeras vezes. Ora sob seu aspecto político (a conquista do poder pelas forças neoliberais), ora sob seu aspecto econômico (o rápido crescimento do capitalismo financeiro globalizado), ora sob seu aspecto social (a individualização das relações sociais às expensas das solidariedades coletivas, a polarização extrema entre ricos e pobres), ora sob seu aspecto subjetivo (o surgimento de um novo sujeito, o desenvolvimento de novas patologias psíquicas). Tudo isso são dimensões complementares da nova razão do mundo (Dardot; Laval, 2016, p. 16).

Importante frisar que o neoliberalismo cria uma racionalidade que, se bem identificada, explica e faz compreender toda a lógica e expansão desse fenômeno para diversas construções não apenas no campo econômico, mas também nas próprias relações humanas. Dardot e Laval (2016, p. 17) pontuam, de forma precisa, que o neoliberalismo se apresenta como uma nova racionalidade, não apenas uma ideologia ou viés econômico, que controla governantes e governados, além de determinar políticas públicas. Apresenta-se como:

[...] a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos,

práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência.

O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se. como uma empresa. Há quase um terço de século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade (Dardot; Laval, 2012, p. 116-117).

Ademais, ao relacionar-se com regimes democráticos o neoliberalismo coloca-se como uma faceta de “antidemocratism”, que se revela nas mais diversas frentes. Conforme Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo, dentre outras características, destaca-se pela ausência de controle do direito privado; presença de uma oligarquia influente em termos políticos em âmbito internacional e composta por políticos, burocratas, multinacionais, agentes financeiros e organizações econômicas internacionais.

Além disto, o neoliberalismo promove o enfraquecimento da mobilização coletiva, via relações concorrenciais entre os indivíduos (um dos aspectos de relações sociais invadido pelo ideário neoliberal), com imposição de um “egoísmo social, da negação da solidariedade e da redistribuição e que podem desembocar em movimentos reacionários ou até mesmo neofascistas” (Dardot; Laval, 2016, p. 9). Assim, conforme Dardot e Laval (2016, p. 9):

Além dos fatores sociológicos e políticos, os próprios móveis subjetivos da mobilização são enfraquecidos pelo sistema neoliberal; a ação coletiva se tornou mais difícil, porque os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis. As formas de gestão na empresa, o desemprego e a precariedade, a dívida e a avaliação, são poderosas alavancas de concorrência interindividual e definem novos modelos de subjetivação. A polarização entre os que desistem e os que são bem-sucedidos mina a solidariedade e a cidadania. Abstenção eleitoral, dessindicalização, racismo, tudo parece conduzir à destruição das condições do coletivo e, por consequência, ao enfraquecimento da capacidade de agir contra o neoliberalismo.

Outrossim, Gonçalves (2019) pondera sobre a atuação neoliberal perante o direito e a democracia, ao levantar como o mercado apresenta-se como parâmetro a guiar a forma de seus exercícios, pontuando a sua globalização *versus* exclusão e condições indignas de vida para as pessoas vulnerabilizadas.

A tudo isso alie-se a política e a dicção do neoliberalismo que se preocupa em ajustar o direito e a democracia aos parâmetros e aos interesses do mercado; diga-se aliás, de um mercado a um só tempo globalizado e excludente. Globalizado sob o ponto de vista financeiro; excludente no que concerne às condições materiais de vida absolutamente impróprias ao exercício da dignidade humana. Daí advém a refilantropização da assistência, que, como salientado, acaba por corroer a dimensão do direito e das lutas sociais (Gonçalves, 2019, p. 76).

E no Estado brasileiro, assim como em alguns outros Estados latino-americanos, o neoliberalismo nasceu como fruto da crise fiscal do Estado, conforme Sader (1995, p. 35), e que, conforme Pereira (1991, p. 12) originou-se:

A crise fiscal na América Latina foi o resultado de dois fatores: de um lado, do excessivo endividamento externo dos anos 70 e, de outro, do atraso em abandonar a estratégia de substituição de importações e em adotar uma estratégia orientada para as exportações. As duas causas podem se fundir em uma única se dissermos que o excessivo endividamento dos anos 70 foi a forma perversa que os governos e as empresas latino-americanos encontraram para financiar uma estratégia de desenvolvimento que já havia se desgastado e perdido funcionalidade nos anos 60.

Em síntese, Filgueiras (2006) traz a evolução do projeto neoliberal no Estado brasileiro pontuando três fases importantes para essa consolidação. Inicialmente, no começo da década de 1990, uma primeira fase de superação do modelo de substituição de importações (MSI), no Governo Collor; segunda fase de solidificação da ordem neoliberal, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso; e uma terceira fase de ajustes, com prevalência do capital financeiro, observada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e Governo Lula, que, inclusive, acabou reforçando medidas com reforma da previdência de servidores públicos, parcerias público-privadas, focalização de programas sociais, entre outras. Assim,

Esse processo, de implantação e evolução do projeto neoliberal, passou por, pelo menos, três momentos distintos, desde o início da década de 1990, quais sejam: uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula). Em particular, o Governo Lula deu prosseguimento (radicalizando) à política econômica implementada pelo segundo Governo FHC, a partir da crise cambial de janeiro de 1999: metas de inflação reduzidas, perseguidas por meio da fixação de taxas de juros elevadíssimas; regime de câmbio flutuante e superávits fiscais acima de 4,25% do PIB nacional. Adicionalmente, recolocou na ordem do dia a continuação das reformas neoliberais –implementando uma reforma da previdência dos servidores públicos e sinalizando para uma reforma sindical e das leis trabalhistas–, além de alterar a Constituição para facilitar o encaminhamento, posterior, da proposta de independência do Banco Central e dar sequência a uma nova fase das privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privado (PPP), no intuito de melhorar a infraestrutura do país –uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado. Por fim, completando o quadro, reforçou as políticas sociais focalizadas (assistencialistas). Desse modo, com o abandono do programa histórico do PT, de caráter social-democrata-nacional-popular, e com a manutenção do programa e das políticas neoliberais, o Governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com e para ele. Portanto, nem de longe, está se vivendo uma fase de transição pós-neoliberal, mas sim um ajustamento e consolidação do modelo neoliberal –que tem possibilitado uma maior unidade política do bloco dominante, isto é, tem reduzido o atrito no seu interior (Filgueiras, 2006, p. 186).

Em se tratando de crises, Pereira (1997, p. 3) aponta que aquela observada nos Estados não se resume a uma crise fiscal, abrangendo, também, uma crise na forma de intervenção do Estado no campo econômico e social, bem como uma crise na forma de

gerenciamento do Estado. Assim, a visão da crise econômica originada na década de 70, século XX, por Pereira (1997) coloca um Estado em crise como responsável por ela, afirmando o autor que “o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.” (Pereira, 1998, p. 49).

Daí, surgiria, para Pereira (1991), a necessidade de reforma do Estado cujas medidas propostas pelo referido autor, implementadas no Brasil na década de 90, são sintetizadas por Cavalcanti (2001) da seguinte forma: a) desregulamentação, na qual questiona-se o Estado como regulador, e impondo-se a necessidade de redução de sua interferência, concebendo-se direitos sociais como empecilho ao desenvolvimento; b) mecanismos de controle, com a consagração do princípio da eficiência estatal e utilização da ideia de Administração gerencial ao setor público com adoção de medidas como terceirização, transferência para setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos (publicização); c) governança, na qual o Estado deveria possuir as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma; e d) governabilidade, caracterizada como a relação de legitimidade do Estado e de seu Governo com a sociedade, na qual a crise fiscal implicaria, assim, falta de governabilidade dada a necessidade de reforma de um Estado que se encontra em crise; e) delimitação da área de atuação estatal, na qual o ente deveria reduzir-se às atividades tidas como exclusivas (legislar, impor a justiça e a ordem, tributar etc.) e as demais, serviços sociais e científicos do Estado e atividades auxiliares deveriam, respectivamente, serem exercidas por organizações sociais e serem alvo de terceirização.

Assim, resta claro que as medidas colocadas por Pereira (1991) se adequam perfeitamente àquelas apontadas pelo ideário neoliberal, bem como que, conforme Cavalcanti (2001), essa ideia da ineficiência do Estado produzir uma crise generalizada é apenas um “lado da moeda”, ou seja, uma interpretação apenas.

O reverso da moeda, conforme Cavalcanti (2001), seria a concepção da crise vista por Mandel e Behring, na medida em que, de forma totalmente antagônica ao preceituado por Pereira (1991), a crise do Estado seria uma parte da crise do capital, bem como que a necessidade de reforma deste Estado impõe-se como essencial à própria expansão do capital.

Para Mandel e Behring, conforme aponta Cavalcanti (2001), a expansão do capital vem se operando através da concretização da ideia de um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital, na qual a diminuição do déficit público estaria aliada à diminuição dos gastos sociais e desregulamentação de direitos constitucionalmente assegurados, que, quando

não vistos como filantropia, seriam mercantilizados (caso dos serviços sociais e científicos do Estado como a educação e saúde).

Ressalte-se a concepção de Coggiola (1996), para quem as ditas políticas neoliberais, quando atingem direitos dos trabalhadores, consistem em descarregar em suas costas a crise do capitalismo. Ressalte-se que é sobre essa segunda perspectiva que se vislumbra a ideia de reforma estatal, ou seja, como aliada e implementadora das concepções neoliberais no Estado brasileiro.

Importante dialogar com Dagnino (2004, p. 140), ao evidenciar que, em se tratando do projeto neoliberal implantado no Estado brasileiro, esse encontra-se em crise discursiva com o projeto político democrático-participativo brasileiro, com expressão na Constituição Federal de 1988, que propiciou o alargamento da participação popular, via sociedade civil, e aumento dos espaços públicos de debate.

Tal crise discursiva peculiar do Estado neoliberal brasileiro revela-se através do choque entre um ideal democrático-participativo fixado constitucionalmente e concepções neoliberais de Estado Mínimo, minimalismo revestido para a política e democracia, e deslocamento de papéis tipicamente estatais, como a efetivação de direitos através de políticas sociais para a sociedade civil. Como explicita Dagnino (2004, p. 159):

Assim, o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista, porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação.

Diante de tal choque, Dagnino (2004) complementa que o projeto neoliberal acaba por redefinir conceitos relacionados à sociedade civil, participação e cidadania. Quanto à noção de sociedade civil, essa passa a ser identificada como terceiro setor e organizações não governamentais, sendo observadas como responsáveis diante do Estado e organismos internacionais pelas políticas sociais, vez que seriam prestadoras de serviço tipicamente estatais de implementação e execução de políticas públicas. Essa atuação acaba, de forma extremamente pontual e limitada, produzindo alguns efeitos positivos. Somam-se a essas ressignificações neoliberais à criminalização dos movimentos sociais.

Já a ressignificação da participação popular pelo projeto neoliberal dá-se para Dagnino (2004), através da concepção de uma participação puramente solidária, através do exercício do trabalho voluntário, ou mesmo através de uma meta de responsabilidade social. Tais atuações acontecem, conforme a autora, de forma despolitizada, vez que não há debate público dessas participações, papéis, responsabilidades e efeitos, tratando-se de ações individualizadas.

Quanto à ressignificação da cidadania, Dagnino (2004) informa que, pela visão neoliberal, a cidadania passa a tornar-se ação individualizada, conectando, ainda, o exercício da cidadania ao acesso ao mercado, seja como consumidor ou produtor (empreendedorismo). Assim, o Estado deixa de ser o garantidor de direitos, e o reconhecimento desses passa a tornar-se como um entrave ao desenvolvimento e expansão do mercado.

Ademais, acrescenta-se com Chauí (2000), que, em relação à particularidade do Estado brasileiro, o neoliberalismo veio a deixar duas grandes consequências: uma acumulação do capital fundada em um desemprego estrutural e a falta de priorização de políticas sociais, com preferência pelo capital privado, desprezando-se tais políticas tão essenciais para amparo aos desempregados. Acrescenta-se a privatização do público também ao serem transformados direitos em serviços, e, em especial, a desmobilização social, nos termos da autora. Assim,

Acrescentemos a isso as duas grandes dádivas neoliberais: do lado da economia, uma acumulação do capital que não necessita incorporar mais pessoas ao mercado de trabalho e de consumo, operando com o desemprego estrutural; do lado da política, a privatização do público, isto é, não só o abandono das políticas sociais por parte do Estado e a ‘opção preferencial’ pelo capital nos investimentos estatais.

A política neoliberal recrudescer a estrutura histórica da sociedade brasileira, centrada no espaço privado e na divisão social sob a forma da carência popular e do privilégio dos dominantes, pois a nova forma do capitalismo favorece três aspectos de reforço dos privilégios: 1) a destinação preferencial e prioritária dos fundos públicos para financiar os investimentos do capital; 2) a privatização como transferência aos próprios grupos oligopólios dos antigos mecanismos estatais de proteção dos oligopólios, com a ajuda substantiva dos fundos públicos; 3) a transformação de direitos sociais (como educação, saúde e habitação) em serviços privados adquiridos no mercado e submetidos à sua lógica. No caso do Brasil, o neoliberalismo significa levar ao extremo nossa forma social, isto é, a polarização da sociedade entre a carência e o privilégio, a exclusão econômica e sociopolítica das camadas populares, e, sob os efeitos do desemprego, a desorganização e a despolitização da sociedade anteriormente organizada em movimentos sociais e populares, aumentando o bloqueio à construção da cidadania como criação e garantia de direitos (Chauí, 2000, p. 100).

Como consequências desse processo, observa-se com Piovesan (2023), a potência do fenômeno do neoliberalismo e da globalização para levar à sujeição dos países periféricos e enquadrá-los nos piores indicadores de qualidade de vida e aumento expressivo da desigualdade social:

Acrescenta-se que a globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social. De acordo com o relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a integração econômica mundial tem contribuído para aumentar a desigualdade. A diferença de renda entre os 20% mais ricos da população mundial e os 20% mais pobres, medida pela renda nacional média, aumentou de 30 para 1, em 1960, para 74, em 1997. Adiciona o relatório que, em face da globalização assimétrica, a parcela de 20% da população mundial que vive nos países de renda mais elevada concentra 86% do PIB mundial, 82% das exportações mundiais, 68% do investimento direto estrangeiro e 74% das linhas telefônicas. Já a parcela dos 20% mais pobres concentra 1% do PIB mundial, 1% das exportações mundiais, 1% do investimento direto estrangeiro e 1,5% das linhas telefônicas. Atente-se que o próprio Banco Mundial reconheceu, em relatório recente, que a pobreza tem crescido em virtude da

globalização econômica. De acordo com o relatório do BIRD, no período de maior adesão ao neoliberalismo aumentaram a pobreza e o protecionismo em escala internacional. Para a Organização Mundial de Saúde, ‘a pobreza é a maior causa mortis na esfera mundial. A pobreza apresenta influência destrutiva em todas as fases da vida humana, do momento do nascimento à morte’ (Piovesan, 2023, p. 90).

Observa-se, dessa maneira, que a grande concentração de riqueza se apresenta como marca de um regime capitalista, o que tem profunda correlação com o tema do direito à alimentação adequada, vez que essa concentração acaba por redundar em pobreza e fome.

Em especial no que se refere ao direito à alimentação adequada, observa-se também a nefasta contribuição do capitalismo quando da implementação desse direito, correlação já observada por Castro (1984) desde a década de 1940, mas que merece ser lembrada considerando que tais determinantes permanecem atuais:

A fome não é mais do que uma expressão — a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico. Expressão que só desaparecerá quando for varrido do país o subdesenvolvimento econômico, com o pauperismo generalizado que este condiciona. O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo. É dirigir a nossa economia tendo como meta o bem-estar social da coletividade. Só assim teremos um verdadeiro desenvolvimento econômico que nos emancipe de todas as formas de servidão. Da servidão às forças econômicas externas que durante anos procuraram entorpecer o nosso progresso social e da servidão interna à fome e à miséria que entravaram sempre o crescimento de nossa riqueza.

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta ‘Alimentos para o povo’, ou seja, ‘a libertação da fome’ (Castro, 1984, p. 291).

Desta feita, diante da contextualização do fenômeno neoliberal no Brasil, passa-se a analisar uma de suas perspectivas, qual seja, o Estado mínimo para o social e a desregulamentação de direitos, em especial dos direitos sociais, abrangendo o direito à alimentação adequada, e que sofrerão as consequências inerentes às políticas construídas na vigência do neoliberalismo.

4.3 O sistema capitalista brasileiro e suas construções jurídico-políticas em direitos sociais

Após algumas reflexões acerca do Estado capitalista brasileiro e implicações neoliberais sobre o exercício democrático e cidadania, necessária se mostra uma observação acerca da construção de políticas sociais nesse contexto de intensas contradições, levando à compreensão, por conseguinte, do contexto de elaboração de políticas de segurança alimentar e nutricional como espécie de política social.

Fazendo um paralelo do Estado capitalista e políticas sociais, Harvey (2016) pontua que o surgimento de tais políticas se ancorou no comunismo, fazendo surgir na Grã-Bretanha, nos anos de 1945 e no período da Guerra Fria, um estado de bem-estar social, necessário para a manutenção de um padrão mínimo de condições de vida dos indivíduos, já que a igualdade plena é impensável, assim como estados extremamente críticos de condições de vida também não sustentariam as bases capitalistas.

Desta feita, Harvey (2016) cita que a desigualdade entre os indivíduos se apresenta como uma das máximas do capitalismo, sendo fundamental esse desequilíbrio para a própria reprodução do capital, restando saber, como pontua o autor, qual o nível de desigualdade aceitável e que promova o equilíbrio necessário ao funcionamento do capital, evitando ou postergando o surgimento de crises. Assim,

Isso nos leva de volta à questão sobre o nível de desigualdade social aceitável e desejável no capitalismo. O perfeito igualitarismo econômico é claramente impossível, em contraste com o que reza a teoria política liberal, que defende (em teoria) a igualdade de direitos políticos, legais e de cidadania. [...]

Desigualdades crônicas produzem desequilíbrios entre produção e realização. A falta de demanda efetiva entre as massas desacelera ou impede a fácil circulação do capital. A política da austeridade, hoje amplamente aplicada em quase todo o mundo capitalista, reduz a demanda efetiva e retarda a criação de oportunidades de lucro[...] A segunda maneira de produzir uma crise vem dos níveis inaceitáveis de desigualdade que alimentam o descontentamento social e os movimentos revolucionários. Essa ameaça não se limita a situações de absoluta privação. Pode surgir de uma privação relativa, em particular quando essa privação está ligada à condição econômica inferior de um grupo específico (religioso, étnico, racial ou de gênero) (Harvey, 2016, p. 163).

Importante compreender, portanto, o mote de criação de políticas sociais em se tratando de um Estado capitalista, pois essa influência recairá quando da formulação de políticas públicas, permitindo apreender suas próprias limitações ou mesmo a falta de resolução de certas questões em decorrência dessa conjuntura. Isso em razão do Estado não mais se apresentar, conforme Faria (2017, p. 57), como “o único *locus* de autoridade”, permanecendo em um convívio como regulador e regulado com o capital financeiro e em um embate entre a democracia e o capitalismo.

Nesse contexto, a década de 80 (século XX) no Brasil, mais precisamente no período de 1980 a 1985 sob o governo de Figueiredo, conforme aponta Pereira (2007), marcou-se, notadamente, por uma desarticulação do desenvolvimento social, seja no campo da diminuição desses gastos, seja na diminuta importância das políticas sociais quando do planejamento e gestão estatais. Assim, durante os primeiros cinco anos da década de 80, verifica-se, fortemente, medidas antissociais, com contenção de gastos na área da saúde, habitação e transporte público.

Conforme aponta Pereira (2007, p. 147), os fatores responsáveis por essa diminuição de investimentos públicos no campo social foram os seguintes:

a. incompatibilidade do padrão otimista de acumulação até então vigente no Brasil com uma conjuntura internacional recessiva; b. elevação do déficit público e do endividamento externo, herdada do governo anterior; c. instauração da crise fiscal do Estado, dada a discrepância entre a arrecadação de tributos e o volume das despesas governamentais na área social; d. relutância governamental em facilitar a passagem de um regime de exceção para um regime de direitos, ocasionando um desgastante processo de negociação corporativista e lobista entre elites (econômica e política) e o governo; e. crescente pressão da sociedade civil, incluindo as camadas populares, por democracia e ampliação da cidadania; f. defesa governamental dos recursos econômicos e financeiros das camadas sociais mais bem aquinhoadas, apelando, inclusive, para o processo inflacionário, em detrimento da melhoria das condições de vida das parcelas mais pobres da população.

Seguido a esse período marcadamente contrário às políticas sociais, Pereira (2007) aponta o chamado momento de transição democrática, fundado na necessidade de uma reorganização institucional cujo ápice se deu com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1987.

Contudo, deve-se observar que, antecedendo à efetiva convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, mostra-se de extrema importância a presença de movimentos sociais desde a década de 70 no contexto brasileiro. Tais movimentos tiveram por motivação, no entendimento de Oliveira (1994, p. 7), uma “explosão das diferenças”. Tal explosão ocorreu em consequência da transformação capitalista ocorrida durante os anos de ditadura militar, bem como da “isquemia” relativa à representação política e de interesses, ocasionando que as questões sociais fossem diretamente apresentadas ao Estado. Tal situação do Estado brasileiro, após o golpe militar de 1964, é relatada por Oliveira (1999, p. 64):

O golpe de Estado de 1964 e toda a sua duração não foram senão o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, pelo menos desde os anos trinta. Tortura, morte exílio, cassação de direitos, tudo era como uma sinistra repetição da apropriação dos corpos e do seu silenciamento, do seu vilipendiamento, da saga gilbertiana. Sindicatos mais que tutelados passaram a administrações diretamente nomeadas pelo Ministério do Trabalho, além, é claro, da regulação administrativa dos conflitos e da fixação, igualmente por via administrativa, dos salários, seus pisos e, por consequência, seus tetos, e a própria formação do mercado de força de trabalho. Uma sinistra produção de mercadorias sem equivalente, sem a ilusão da liberdade, que Friedrich Pollock já havia qualificado, nos anos trinta, como o sinal mais característico do fascismo. É uma anulação da possibilidade da reivindicação da parcela dos que não tem parcela, tanto na produção quanto na distribuição do produto social.

Para Oliveira (1994), o populismo, notadamente observado no período ditatorial, constituiu-se a prova viva da insuficiência governamental no trato de demandas sociais, haja vista que esse busca a cooptação de trabalhadores e demais movimentos sociais, acarretando, assim, o envio direto de novas demandas sociais ao Estado. Da mesma forma observa-se que o

fascismo ditatorial de forma contundente promoveu uma completa destituição e anulação da fala reivindicatória em face do Estado.

Nesse viés, os movimentos, na década de 70, muitos oriundos, conforme Gonçalves (2006), de organizações de bairros e de movimentos da Igreja Católica (pastorais e Comunidades Eclesiais de Base), consistiram em lutas que se deslocaram do campo meramente salarial para as políticas públicas, e, conforme Oliveira (1999, p. 65), consistiram em movimentos contra a carestia, pela anistia, pela Constituinte, nos quais “as classes dominadas reinventam a política e novamente encurralaram as forças dominantes”.

Oliveira (2005, p. 137) observa que, em verdade, a redemocratização do Estado brasileiro deve-se ao movimento sindical, vez que esse agiu “questionando a capacidade de governo da ditadura, tornando concretas as denúncias sobre o chamado ‘milagre brasileiro’ e ampliando a eficácia das operações que se passavam na política institucional.”

Assim, grande parte em decorrência da força dos movimentos populares, tem-se instaurada a Assembleia Nacional Constituinte em 1987, cujo significado para Oliveira (1999) redundou no reconhecimento das reivindicações dos movimentos populares como direitos.

Ademais, aponta Pereira (2007) que, antes mesmo da convocação da Constituinte, algumas conquistas requeridas pelos movimentos populares já são alcançadas, como a anistia em 1979, com a reaquisição dos direitos políticos e civis cassados pelo regime ditatorial, a eleição para os Governadores dos Estados-Membros em 1982, bem como a campanha pela eleição direta para Presidente da República.

Da mesma forma, Paoli e Telles (2000) apontam que a década de 80 acabou por deixar um legado histórico, vez que mesmo frente ao autoritarismo reinante no período militar, as lutas sociais lograram êxito em construir um espaço público informal para apresentar suas reivindicações, bem como consolidar o entendimento do direito à população de ter direitos.

Com efeito, é de se considerar que, dentro do que Farias (2001a) entende a estrutura do Estado em sua *Contribuição à Crítica do Estado Capitalista Moderno*, a presença de movimentos sociais mostra-se como funções antissistêmicas ao próprio sistema capitalista e que se consideram frutos da luta de classes, categoria inerente à essência da forma-Estado.

Da mesma forma, entende Gonçalves (2006, p. 118), ao ponderar o caráter contra-hegemônico dos movimentos populares:

Os movimentos populares, assim, apresentavam-se como forças contra-hegemônicas ao regime militar, inclusive no que tange a sua dimensão jurídico-positiva. Sob o ponto de vista da feitura de uma nova cidadania, pouco adiantavam leis, inclusive constituição, que assegurassem direitos sociais, se, através de tais instrumentos, não fosse possível a construção de espaços públicos onde ganhassem visibilidade as contradições, as diferenças e sobretudo as lutas para a construção dos direitos.

Desta feita, emerge a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, como um elemento essencial ao atendimento das citadas reivindicações e anseios dos movimentos sociais. Essa iniciativa de formação de uma nova Constituição, buscava, segundo Gonçalves (2006), muito mais que a simples alteração da Constituição de 1969 de modo a torná-la mais democrática, mas sim a construção, com a participação popular, de uma nova Lei Fundamental ao Estado brasileiro.

Cumprido salientar, desde já, que tais intenções de ampla participação de movimentos populares na elaboração de uma Constituição, demonstram uma nova correlação de força dentro do Estado brasileiro capitalista, reforçando a tese da presença de forças antissistêmicas, adversas ao interesse capitalista, nesse peculiar momento histórico.

Tem-se, então, que o surgimento dos primeiros anseios por uma nova Constituição deu-se em 1971, através da Carta de Recife, fixando a necessidade de uma nova Carta Política. A lavratura de tal carta deu-se em oportunidade à renúncia de Marcos Freire, então prefeito de Olinda, em protesto contra o regime militar (Gonçalves, 2006).

Conforme assinalado por Gonçalves (2006), a necessidade dessa nova Constituição também se mostrou presente no discurso de Tancredo Neves ao Congresso Nacional, que, inclusive, destacou a necessidade da participação popular em sua construção:

Brasileiros, A primeira tarefa de meu governo é a de promover a organização institucional do estado. Se, para isso, devemos recorrer à experiência histórica, cabe-nos também compreender que vamos criar um estado moderno, apto a administrar a Nação no futuro dinâmico que está sendo construído. Sem abandonar os deveres e preocupações de cada dia, temos de concentrar os nossos esforços na busca de consenso básico à nova carta política. Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social. É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao poder constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a lei fundamental do País. A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios ou aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo. Daí a preocupação de que ela não surja no açodamento, mas resulte de uma profunda reflexão nacional (Discurso [...], 1985).

Outro posicionamento relevante apresentado à época (julho de 1985), apontado por Gonçalves (2006), foi a “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, redigida por Godoffredo Telles Júnior e que destaca a diferenciação entre Poder Constituinte e Poder Legislativo, bem como, mais uma vez, mostra uma importância crucial da participação popular nos trabalhos constituintes:

I - Começamos pelo que é principal.
Partimos da afirmação de que o Poder Constituinte não é Poder Legislativo. Em consequência, sustentamos que o Poder Legislativo não pode ser promovido a Poder constituinte. Em outras palavras: não pode o Congresso Nacional ser convertido em Assembleia Nacional Constituinte. O ato que o fizer é arbitrário e ilegítimo.
[...]

Para nós, convocar a Constituinte é convocar o povo, convocar o eleitorado para a eleição dos deputados constituintes. Este é um dos motivos pelos quais repudiamos qualquer projeto que pretendia converter o Congresso Nacional em Assembleia Nacional Constituinte. Não nos podemos furtar ao dever de advertir que tais projetos configuram, num Estado democrático, a tentativa de usurpação de poder público.

[...]

Seja-nos permitido insistir num truísmo: o que dá legitimidade às reformas institucionais, o que confere autenticidade às renovações da ordem jurídica, são as livres manifestações do povo, em suas entidades representativas, nos diversos ambientes da vida. Sustentamos que uma Nação em desenvolvimento é uma Nação em que o povo pode manifestar e fazer sentir a sua vontade. É uma Nação com organização popular, com comunidades estruturadas, com sindicatos autônomos, com centros de estudo e debate, com partidos autênticos, com veículos de livre informação. É uma Nação em que se acham abertos os amplos e francos canais de comunicação entre a sociedade civil e os responsáveis pelos destinos do País. Sustentamos que um Estado será tanto mais evoluído quanto mais a ordem reinante consagre e garanta os anseios profundos da população. Propomos, portanto, que se extingam as comissões nomeadas pelo Governo para a elaboração de anteprojetos de Constituição, e que organizemos, imediatamente, em todos os Municípios do País, os mecanismos de participação popular nas grandes decisões da Assembleia Nacional Constituinte. O que queremos, afinal, é uma coisa só: queremos uma Assembleia Constituinte eleita por nós. Queremos uma Assembleia Constituinte aberta aos apelos do povo e livre de injunções governamentais. O que queremos, em síntese, é uma Assembleia Constituinte autônoma e soberana, capaz de dar, ao nosso País, uma Constituição brasileira e legítima (“Carta” [...], 1985, p. 5).

Contudo, em que pese a reafirmação de que Poder Constituinte e Legislativo não se confundem, Gonçalves (2006) mostra que o então Presidente da República, José Sarney, acabou por convocar um Congresso Constituinte (Mensagem 330 de 28-06-1985) ao invés de uma verdadeira Assembleia, na qual as funções constituintes foram exercidas pelos Deputados Federais e Senadores de então. Mas, em que pese tal fato, tem-se que esta Constituinte se apresentou como aquela com maior participação popular.

De forma prática e efetiva, a participação popular perante a Constituinte de 1987 deu-se através da possibilidade de apresentação de propostas de emenda ao Projeto de Constituição, conforme fora previsto no Regimento Interno da Constituinte. Tal possibilidade de participação na elaboração do novo texto constitucional restou amplamente utilizada pelo povo, bem como se fez uso também dos mecanismos de sugestões, apresentadas à Assembleia Constituinte por meio das Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores, Tribunais e entidades civis. Ademais, somou-se à participação popular as audiências públicas, proporcionando debates acerca das matérias a serem enfrentadas então pela Constituinte (Gonçalves, 2006).

Contudo, em que pese a expressiva participação popular na Constituinte de 1987, Gonçalves (2006) aponta que não se há de esquecer que esse ativismo não se deu sem confronto e com uma mudança fundamental na correlação de forças, em que se destaca a participação do chamado “Centrão” e os dispositivos aprovados para uma “nova” ordem econômica, tendo em

vista que, em muitos aspectos, consagrou-se no texto constitucional promulgado em 1988, muitos valores eminentemente capitalistas, apesar da consagração de muitos direitos sociais. Se por um lado foram atendidas inúmeras reivindicações dos movimentos sociais com benefícios não só à classe trabalhadora, mas para toda a sociedade, por outra foram inseridos princípios e dispositivos claramente de inspiração capitalista, em especial no que se refere à ordem econômica, dentre os quais se destacam o da livre iniciativa, propriedade privada e livre concorrência.

Deve-se ressaltar que tais contradições observadas no texto constitucional nada mais refletem do que a própria contraditoriedade da sociedade da década de 80, manifestada nos debates junto à Assembleia Constituinte de 1987, cujo fruto a Constituição Federal de 1988 somente se fez reproduzir. Houve avanços relevantes para a reafirmação e manutenção de um regime democrático, bem como de afirmação de direitos e garantias sociais. Assim, conforme Schwarcz e Starling (2015, p. 828), olhava-se para o futuro sem tirar os olhos do passado:

Como no Brasil e como a própria democracia, a Constituição de 1988 também é imperfeita. Envolveu movimentos contraditórios e embates formidáveis entre forças políticas desiguais, e inúmeras vezes errou o alvo. Conservou intocada a estrutura agrária, [...], derrubou a proposta de jornada de trabalho de quarenta horas, manteve ineleáveis os analfabetos – embora tenha aprovado seu direito a voto. E, fruto do seu inevitável enquadramento histórico, nasceu velha em seus capítulos sobre o sistema eleitoral e em sua ânsia de regular as minúcias da vida social. Mas a Constituição de 1988 é a melhor expressão que o Brasil tinha um olho no passado e outro no futuro e estava firmando um sólido compromisso democrático.

Assim, tem-se que ponderar, conforme Farias (2001b, p. 235), na essência “a contradição no seio do Estado capitalista periférico brasileiro resulta das formas que assume a luta de classes, tendo por eixo a divisão capitalista do trabalho determinada, nesse espaço econômico”. Por outro lado, em sua aparência, a estrutura do Estado brasileiro encontra-se legitimada através de uma democracia burguesa formal, com atos emanados de aparelhos de Estado entendidos como a própria máquina estatal.

Ressalte-se que o Estado capitalista globalizado acaba por promover a exclusão de um grande número de indivíduos, impactando os direitos sociais estabelecidos pelos ordenamentos jurídicos, algo que, nos termos de Comparato (2019, p. 79), escapa à visão marxista que acreditava na dependência do capital ao trabalhador, residindo nessa a força de luta revolucionária:

O conjunto dos direitos sociais acha-se hoje, em todo o mundo, severamente abalado por efeito da globalização capitalista. Criou-se, na verdade, uma situação de exclusão social de populações inteiras, inimaginável para os autores do Manifesto Comunista. Marx e Engels, com efeito, em sua análise do capitalismo, haviam partido do pressuposto de que o capital sempre dependeria do trabalho assalariado (*die Bedingung des Kapitals ist die Lohnarbeit*), o que daria aos trabalhadores unidos a força necessária para derrotar o capitalismo no embate final da luta de classes. Ora, esse pressuposto revelou-se totalmente falso. No final do século XX, o que se

verificou, em todas as partes do mundo, é que a massa trabalhadora havia se tornado um insumo perfeitamente dispensável no sistema capitalista de produção. ‘O que se nos depara’, escreveu Hannah Arendt logo após a Segunda Guerra Mundial, ‘é a possibilidade de uma sociedade de trabalhadores sem trabalho, isto é, sem a única atividade que lhes resta.’ E acrescentou com razão: ‘Certamente, nada poderia ser pior’.

Nesse sentido, também interessante é a reflexão de Morais (2018, p. 876) sobre o Estado de Direito: “Desde logo, é preciso ter presente as origens e os vínculos do Estado de Direito – aqui sempre referido como Estado (Liberal) de Direito –, até mesmo para não exigirmos dele mais do que ele pode – e foi forjado para – dar-nos”.

Assim, em que pesem as ações contramajoritárias inseridas na elaboração da Constituição Federal de 1988, não se pode perder de vista que essa restou forjada mediante as contradições inerentes ao Estado capitalista, moldando e ditando todo um ordenamento jurídico pátrio e tendo como base uma democracia formal, inerente a uma minoria. Logo, a conformação de políticas sociais, sua prioridade e essencialidade acabam sendo reduzidas, considerando os parâmetros e prioridades assumidas por um Estado capitalista neoliberal, algo que, inevitavelmente, impactará nas políticas de segurança alimentar e nutricional e combate à fome.

Pereira (2007), nesse sentido, aponta que o período neoliberal, a partir dos anos 1990, apresenta forte pressão sobre as políticas sociais, sendo o período que mais fortemente sofreu com influências externas, transformando o campo social em um ambiente de políticas de direita, com redução da presença estatal, além de alterações nas relações Estado e sociedade na formulação de políticas sociais.

Nunes (2012, p. 83) complementa pontuando as consequências da globalização neoliberal em termos de política social, apontando o aumento do desemprego, redução de salários, aumento da desigualdade e pobreza extrema “espalhando, como uma nódua, a chaga da exclusão social (a ‘nadirificação do outro’, na expressão terrivelmente certa do cineasta brasileiro Walter Salles), que é uma vergonha deste nosso tempo”. Tudo sob o falso argumento, segundo o autor, de que há uma impossibilidade de manutenção de políticas sociais gratuitas em razão do aumento da população idosa, isso, contraditoriamente, em um período em que nunca na história se produziu tanta riqueza.

Nesse ponto, Dagnino (2004) complementa com a concepção de gestão social do projeto neoliberal implantado no Estado brasileiro, que implica tratar a concessão de direitos como filantropia, relegando-os a dependência de uma moral individual privada, retirando do debate público o acesso a benesses sociais como direitos e não apenas caridade de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em auxílios e necessidades de maiores lucros via imagem de responsabilidade social.

Somando a tal entendimento, Telles (2013, p. 161) pontua que políticas sociais pautadas em um discurso de solidariedade acabam por desconstruir a ideia de cidadania e de direitos, onde,

Para além da retórica edificante da solidariedade, essas novas formas de gestão do social terminam também em descaracterizar a própria noção de cidadania e direitos: a cidadania passa a ser entendida como participação comunitária e no lugar de sujeitos de direitos, entre em cena a figura do usuário de serviços.

Sobre isso, Telles (2013) complementa a necessidade de dissociar direitos de filantropia ou caridade, compreendendo que direitos sociais se constroem com políticas públicas planejadas e idealizadas em atendimento a demandas de cidadãos e sob o olhar da sociedade civil via participação na discussão de tais políticas, não se subsumindo direitos sociais em benemerência.

Retirar os programas sociais da esfera da benemerência, colocá-los na ótica dos direitos e sob a égide de políticas públicas pautadas pelos critérios universais da cidadania, romper com a invisibilidade e fragmentação em que sempre foram mantidos e organizar fóruns públicos de representação, abertos à participação da sociedade civil, foi um embate que mobilizou e continua mobilizando forças sociais diversas com o objetivo de inscrever direitos e prerrogativas no texto legal, abrir um debate público sobre os “mínimos sociais” a serem garantidos por políticas públicas abrangentes e promover um conjunto de programas, projetos e serviços sociais capazes de garantir “certezas e segurança que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais” (Sposati, 1995:24). A Constituição de 1988 acenava, assim, com a promessa de colocar o enfrentamento da pobreza no centro mesmo das políticas governamentais e de retirar, portanto, os programas sociais dessa espécie de limbo em que foram, desde sempre, confinados – fora do debate público e da deliberação política, aquém da representação política e dos procedimentos legislativos já que submersos nessa obscura trama construída pelas organizações caritativas e filantrópicas (Telles, 2013, p. 145).

Ademais, Dagnino (2004) assevera que, perante um discurso de escassez de recursos do Estado, uma concepção de cidadania forjada pelo projeto neoliberal apela para a formação de um ideal de construção e formulação de políticas sociais estatais cada vez mais focalizadas e emergenciais, implicando o chamamento da sociedade civil a participar em nome de uma noção de cidadania reformulada, apta a atender o projeto neoliberal.

É na formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, em cuja definição se concentrou grande parte das lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania e para onde se dirigiu a participação da sociedade no esforço de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, portanto, no terreno privilegiado do projeto democratizante, que se evidencia com mais clareza o avanço dessas versões neoliberais da cidadania. Com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos ‘carentes’, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. Ao serem confrontados com essa visão, reforçada pela escassez de recursos públicos destinados a essas políticas e pela gravidade e urgência da situação a ser enfrentada, setores da sociedade civil chamados a participar em nome da ‘construção da cidadania’ com frequência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta e imediata de atender um punhado de desvalidos (Dagnino, 2004, p. 158).

Ou seja, concede-se direitos sociais, mas desde que esses não possibilitem a superação do Estado Liberal e sua base econômica capitalista. Daí entender por que a Constituição Federal fala em eliminar a pobreza, mas em relação à desigualdade apenas reduzi-la, entendendo Morais (2018, p. 879) como a aceitação explícita de certos níveis de desigualdade pelo neoliberal Estado de Direito:

Para promover inclusão social por meio de políticas públicas promocionais, um certo nível de exclusão continua sendo aceito – por isso a expressão constante na Constituição brasileira de 1988, antes referida, em seu art. 3o, indicando como objetivo da República a extinção da pobreza e a redução das desigualdades –, se não mesmo incorporado aos padrões característicos do assim nomeado Estado Social, em suas diversas expressões, evidentemente com intensidades distintas, se for levado em consideração os modelos de Estado Social experimentados sob a mesma fórmula de base. A questão que se impõe neste espectro é de quanta inclusão é possível promover com este arranjo ou, ao contrário, quanta exclusão se admite, para que se tenha como realizado o Estado Social? A medida, como se percebe, é ampla, inaugurando-se pela extinção da pobreza – como limite mínimo – e indo até níveis distintos de redução das desigualdades – padrão este que não se tem objetivamente definido. Entre os extremos, tem-se um amplo espectro de possibilidades... e a experiência histórica tem demonstrado, além de níveis bastante distintos de bem-estar, formas e fórmulas diversas para sua produção, bem como mecanismos diferentes para o seu tratamento.

Morais (2018), ao tratar do Estado de Direito, sintetiza a questão da influência do modo de produção capitalista sobre as determinações e ações governamentais, ao fazer observação da necessidade de ser lido como Estado (liberal) democrático de direito, servindo de sustentação ao próprio regime capitalista, com sua marca de exclusão das classes menos favorecidas:

Mesmo o Estado (Liberal) Social – tomado aqui em uma acepção ampla – não se autonomiza do seu ambiente liberal – sobretudo do seu núcleo econômico (capitalismo) –, estando sempre dependente da tensão entre o reconhecimento (e realização) das conquistas sociais e os interesses do próprio capital, em um pêndulo permanentemente tensionado, mas sempre delimitado pela preservação dos fundamentos econômicos do liberalismo – o capitalismo –, respondendo a isso por meio de políticas públicas compensatórias de carências, desde que isto não signifique a negação dos fundamentos de suporte do liberalismo que vem recompensado com a socialização dos custos de infraestrutura econômica, de higiene para o trabalho e de um mercado consumidor em expansão, entre outros fatores. Ou seja: o Estado (Liberal) Social de Direito não apenas convive, mas admite e incorpora uma relação de inclusão e exclusão – que o caracteriza, mesmo – em níveis distintos, mas intransponíveis, sem se livrar de âmbitos de ‘individualismo possessivo’ – como diria C. B. Macpherson – próprios do indivíduo liberal-capitalista ou liberista (Morais, 2018, p. 878).

Essa é uma marca que não se tem como afastar do Estado (Liberal) Social, na qual o liberalismo contamina o seu arranjo político, funcionando, acima de tudo, como sustentáculo/anteparo para a economia capitalista. Portanto, o ideal do Estado (Liberal) Social parece de difícil realização, se não impossível, ante essa tensão intransponível entre os interesses do capital e os anseios das classes populares, em maior ou menor grau (Morais, 2018).

Importante visualizar que o direito à alimentação, apresentando-se como direito fundamental social, acaba por receber o mesmo tratamento que os demais direitos assim também classificados. Surgem, conforme Behring (2015), como uma política social anticrise observada mundialmente após 1929. Os direitos sociais sob o regime capitalista, em se tratando da sua inserção em uma visão cidadã, apresentam-se, conforme Vieira (2009), na possibilidade de se obter melhorias nas condições de vida e redução de desigualdades, ultrapassando a ideia inicial de utilizar-se dos direitos sociais apenas para preservar a sobrevivência dos indivíduos, sem qualquer mudança significativa do padrão de vida desses.

Contudo, conforme Vieira (2009), em se tratando de um regime capitalista, caracterizado como uma democracia liberal, as políticas sociais encontram-se atreladas e submetidas às políticas econômicas, essas sim vistas como prioridade em regimes em que prevalece o capital e cuja marca é a desigualdade econômica, pois necessitam de força de trabalho. Ademais, a desigualdade acaba por estar inserida na própria lei, a partir de uma concepção de Estado Mínimo, tão presente em um modelo capitalista:

Na democracia liberal, portanto, a política social toma como alvo a igualdade de cidadania para homens pertencentes à sociedade orientada pelo mercado e caracterizada pela desigualdade econômica. Por isto, a política econômica está atrelada à política social, mas se colocando normalmente acima desta. Os direitos sociais integrantes da cidadania podem mitigar a desigualdade dos homens e até contribuir à mudança nas condições de produção não abolindo a situação desproporcional estabelecida entre os poucos possuidores de capital e os muitos vendedores de força de trabalho. Em razão disto, também no regime liberal-democrático, a política social é proveniente da crítica à desigualdade na sociedade, porém aí ela deixa ver em suas fontes a intensidade das pressões e dos conflitos políticos. [...]

Obediente à ordem jurídica e comumente na forma de lei, a política social irrompe quase sempre por indignação contra a desigualdade, pelas críticas acerbas a esta. A política social pode imprimir menor padrão geral de desigualdade.

Mas na democracia liberal ela se circunscreve dentro da lei e conserva a desigualdade, ainda que sem aprovar as condições desiguais das pessoas. Tal se acha na vigência das ideologias do 'Estado restrito', do 'Estado mínimo' do 'Estado diminuto' e do 'Estado providencial' ou 'Estado-Providência'.

A política social expressa e carrega encargos do Estado, materializados em serviços e em atividades de natureza pública e geral, encargos estes também voltados à reprodução da força de trabalho de que o capitalismo não pode prescindir. Se assim é, no regime liberal-democrático a política social não deixa de germinar nos interesses e nos embates políticos, de nutrir-se deles. E, no caso, ela acaba por revestir-se de forma legal, prevalecendo em muitas ocasiões às injunções do mercado capitalista (Vieira, 2009, p. 214-215).

Filgueiras (2006, p. 202) complementa que:

A lógica neoliberal é a de reduzir os recursos para as políticas sociais universais, transferindo-os para o pagamento dos juros da dívida pública. As políticas sociais focalizadas aparecem nesse contexto como instrumento político desse objetivo. Em síntese, as políticas sociais devem ser restritas, dirigidas seletivamente apenas para os mais pobres entre os pobres.

Assim, mesmo uma democracia formal se mostra duvidosa no Estado brasileiro, na medida em que a mesma também vem sendo continuamente ferida quando, ao voltar-se a reflexão aos poderes estatais fixados por essa democracia se observa, por exemplo, uma supremacia e superioridade de atuação do Executivo através de Medidas Provisórias frente aos demais poderes, bem como a quebra do princípio da independência dos poderes da União (observado no art. 2º da Constituição Federal) através da supressão do Poder Legislativo de sua atividade-fim e seu objetivo maior que se constitui na elaboração normativa. Observa-se, ainda, o engessamento a que se impõe ao Judiciário ao ter de apreciar as demandas a ele submetidas conforme os ditames de tal papel legislador deferido ao Executivo e utilizado de forma exacerbada.

Ademais, tem-se, ainda, a fragilidade dessa democracia formal no instante em que direitos duramente conquistados através da imprescindível atuação dos movimentos sociais são “flexibilizados” ou relativizados através de medidas de reforma constitucional pró-neoliberalismo, os quais destacamos os direitos consagrados aos trabalhadores, bem como a permanência de indivíduos em situação de insegurança alimentar grave a demonstrar insuficiência de políticas aptas ao tratamento dessa violação de direitos.

Assim, observa-se que, primeiramente, o momento da Constituinte de 1987 consagrou-se como um momento ímpar na correlação de forças entre as classes sociais, na medida em que na construção do texto constitucional, observou-se ampla participação popular e consagração de direitos sociais fruto da luta desses movimentos, que acabam por refletir um elemento da essência da estrutura do Estado que é a luta de classes, bem como pontuam a existência de funções antissistêmicas ao regime capitalista.

Contudo, em que pese a obtenção de inúmeros direitos, a contradição do regime capitalista se observa na atuação de grupos conservadores no seio da Constituinte de 1987, vez que, da mesma forma, fixaram-se no texto constitucional também valores nitidamente capitalistas, notadamente no título que trata da ordem econômica, sendo elevados a princípios valores como a livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência. Necessária, portanto, a análise dos direitos ali consagrados sem perder de vista o contexto de um Estado Liberal Social de Direito, com base econômica fincada no capitalismo e todas as suas contradições.

Em reflexo a essas contradições, ressalte-se o levantamento de implicações decorrentes das relevantes conquistas advindas pela Constituição Federal de 1988, o que demonstra, mais uma vez, a existência de profundas contradições no texto constitucional, que

ao mesmo tempo protege direitos sociais dos indivíduos e insere-se em um contexto capitalista com as contradições e antagonismos que daí emanam.

Tal contradição revela-se, inclusive, na fala do então Presidente da República, José Sarney, de 27 de julho de 1988, ao considerar a preocupação do povo brasileiro com a ingovernabilidade do Estado diante do projeto de texto da Constituição Federal (Sarney [...], 1988). Em que pese destacar os avanços e a importância dos direitos sociais consagrados, há como decorrência um incalculável aumento de gastos, como os relativos à Seguridade Social, e coloca-se a preocupação para encontrar os recursos necessários para satisfazê-los (Bonavides; Andrade, 1991, p. 915).

Contudo, em resposta a essa fala, têm-se as considerações do então Presidente da Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, ao destacar que a governabilidade do país centrase, justamente no social, destacando que “A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida, são ingovernáveis” (Guimarães, 1988, p. 3). Assim, compreende-se que colocações que trazem dúvidas às possibilidades de concretização dos direitos sociais acabam por minorá-los e ponderá-los como um peso social de concretização duvidosa. Ademais,

A injustiça social é a negação do Governo e a condenação do Governo.

A boca dos constituintes de 1987-1988 soprou o hálito oxigenado da governabilidade pela transferência e distribuição de recursos viáveis para os municípios, os securitários, o ensino, os aposentados.

Repito: esta será a Constituição cidadã. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros.

Cidadão é o usuário de bens e serviços de desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros, segregados nos guetos da perseguição social.

Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada.

O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo.

Viva a Constituição de 1988.

Viva a vida que ela vai defender e semear (Bonavides; Andrade, 1991, p. 917).

Assim, falar de direito humano à alimentação adequada é falar de um direito social fundamental que merece promoção e proteção, mas não se deve perder de vista que essa proteção jurídica que o permeia está regida sob a lógica de uma democracia formal, como apontado, e que cede tanto às pressões do capital quando às determinações de políticas e ações, cedendo espaço, ainda, aos influxos políticos de maior ou menor aderência à agenda subserviente ao capital.

Nesses termos, o direito à alimentação adequada acaba por trazer as mesmas marcas e especificidades impostas por um regime capitalista e as características inerentes à concessão e fruição de direitos sociais, ou seja, conforme explicitado concede-se a prestação de forma limitada e sem proporcionar verdadeira transformação social e erradicação de desigualdades, que se perpetuam e se disseminam, inclusive, no âmbito legal.

Paralelamente às observações concernentes aos direitos sociais concebidos dentro da lógica de um sistema capitalista, cumpre observar com Douzinas (2009) que Marx não conseguiu compreender que a ascensão dos direitos de liberdade e igualdades promovidos pela Revolução Francesa de 1789 possibilitou importante instrumento nas mãos dos sujeitos de direitos: a participação política popular, entendida como elemento importante em se tratando de avanços em direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, traz em seu corpo a consagração de uma série de direitos civis, políticos e sociais em busca de uma sociedade mais livre e igualitária. Contudo, em que pese tais avanços formais perante uma democracia formal, “permaneceram intensos problemas sociais a serem tutelados pelo Estado”, como aponta Nascimento e Moraes (2007, p. 167).

Ressalta-se que Neves (1996) pontua que a Constituição, ainda que dentro de uma visão de constituição simbólica, apresenta-se como ambiente propício ao surgimento de movimentos sociais, de forma a possibilitar uma luta plural pela ampliação da cidadania:

Enquanto não estão presentes ‘regras-do silêncio’ democráticas nem ditatoriais (Neves, 1992a: 106s., 1994: 110ss.; cf. Holmes, 1988), o contexto da constitucionalização simbólica proporciona o surgimento de movimentos e organizações sociais envolvidos criticamente na realização dos valores proclamados solenemente no texto constitucional e, portanto, integrados na luta política pela ampliação da cidadania. Assim sendo, é possível a construção de uma esfera pública pluralista que, embora restrita, tenha capacidade de articular-se com êxito mediante os procedimentos democráticos previstos no texto constitucional. Não se pode excluir a possibilidade, porém, de que a realização dos valores democráticos expressos no documento constitucional pressuponha um momento de ruptura com a ordem de poder estabelecida. E isso torna-se tanto mais provável na medida em que os procedimentos democráticos previstos no texto constitucional são deturpados no processo concretizador, não se operacionalizando como mecanismos de legitimação do Estado (Neves, 1996, p. 328).

Para Neves (1994, p. 267), o sentido de se ter uma Constituição Simbólica, de pouca efetividade jurídica no que tange a direitos fundamentais sociais, reflete-se na sua importância simbólica: “Indaga-se, portanto, qual seria o sentido das declarações constitucionais de direitos de cidadania, se lhes resta um grau muito reduzido de eficácia jurídica. A resposta parece-me que se encontra na sua importância político-simbólica”.

Assim, pontua Neves (1994), permanece uma grande parcela da população brasileira com o que chama o autor de subintegrados, excluídos no que tange ao gozo e fruição de direitos, mas incluídos no que se refere a deveres e obrigações impostos pelas normas jurídicas:

Do lado dos subintegrados, generalizam-se as relações concretas em que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, embora eles permaneçam dependentes de suas prescrições impositivas. Portanto, os subcidadãos não estão excluídos. Embora lhes faltem as condições reais de exercer os direitos fundamentais

constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas. Os direitos fundamentais não desempenham papel relevante no horizonte do seu agir e vivenciar, sequer quanto à identificação de sentido das respectivas normas constitucionais. Para os subintegrados, os dispositivos constitucionais têm relevância quase exclusivamente em seus efeitos restritivos das liberdades. E isso vale para o sistema jurídico como um todo: os membros das camadas populares “marginalizadas” (a maioria da população) são integrados ao sistema, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc., não como detentores de direitos, credores ou autores. Mas, no campo constitucional, o problema da subintegração ganha um significado especial, na medida em que, com relação aos membros das classes populares, as ofensas aos direitos fundamentais são praticadas principalmente nos quadros da atividade repressiva do aparelho estatal (Neves, 1994, p. 262).

À ideia de subintegração soma-se a concepção de Castel (1998, p. 407, 475-476) que, para além de um bloco popular, composto por trabalhadores assalariados, destacam-se, em uma sociedade salarial, um bloco periférico ou residual e um bloco dos “supranumerários”. Nos periféricos, enquadram-se os ocupantes de cargos temporários, “instáveis, sazonais, intermitentes”, sendo aqueles trabalhadores que se sujeitam aos menores salários, cargos mais penosos e com pouquíssima cobertura social. Nesses incluem-se os imigrantes, mulheres, jovens sem qualificação e trabalhadores mais idosos.

Já o bloco dos supranumerários, ou o “quarto mundo”, compreendidos “por todos aqueles que não puderam, ou não quiseram, pagar o preço da integração social e ficaram fora do trabalho regular, da moradia decente, da união familiar consagrada e não frequentaram instituições de socialização reconhecidas”. Esses supranumerários, que se constituem para o autor como “o núcleo da questão social”, são tidos como os “inúteis para o mundo”, compondo o que o autor denomina de “vulnerabilidade de massa”. É o vagabundo que “pagou muito caro por essa ausência de lugar que o situa do outro lado do espelho das relações sociais” (Castel, 1998, p. 477, 593 e 598).

Assim, pode-se correlacionar o subintegrado de Neves (1994) ao supranumerário de Castel (1998), pois encontram-se destituídos de qualquer proteção, encontrando-se à margem da proteção social efetiva, em caracterização do que denomina individualismo “negativo”: “porque se declina em termos de falta – falta de consideração, falta de seguridade, falta de bens garantidos e de vínculos estáveis” (Castel, 1998, p. 598), dentre os quais podem ser enquadrados os indivíduos em situação de insegurança alimentar grave.

Em contraponto com a ideia de subcidadania, Neves (1994, p. 262) pontua que há a de sobrecidadania, pertencente a uma parcela social e economicamente privilegiada:

A subintegração das massas é inseparável da sobreintegração dos grupos privilegiados, que, principalmente com o apoio da burocracia estatal, desenvolvem suas ações bloqueantes da reprodução do Direito. É verdade que os sobrecidadãos utilizam regularmente o texto constitucional democrático - em princípio, desde que

isso seja favorável aos seus interesses e/ou para a proteção da “ordem social”. Tendencialmente, porém, na medida em que a Constituição impõe limites a sua esfera de ação política e econômica, é posta de lado. Ela não atua, pois, como horizonte do agir e vivenciar jurídico-político dos “donos do poder”, mas sim como uma oferta que, conforme a eventual constelação de interesses, será usada, desusada ou abusada por eles. Assim sendo, a garantia da impunidade é um dos traços mais marcantes da sobrecidadania.

Diante de tais problemáticas e considerando o regime democrático formal em que vive o povo brasileiro cidadão, necessário se faz criar instrumentos que possibilitem a participação popular no intento de ter-se uma contribuição qualificada no debate acerca de políticas públicas, sua implementação e controle, papel esse desempenhado, entre outros, pelos conselhos de direitos.

Nas palavras de Coutinho (2008), e diante de uma crise do Estado burguês em que se vislumbra não apenas uma crise social, mas também uma crise democrática, se propõe duas vias e posturas que podem ser tomadas pelo Estado: uma liberal-corporativa, com relevo na classe burguesa, destruição do público e entrega ao mercado os destinos dos campos social e econômico. Outra via seria a proposta democrática, com foco nas classes subalternizadas e espaços públicos, com ampliação dos espaços democráticos de participação inclusive da sociedade civil.

Mostra-se necessário, então superar uma participação política que vá além do exercício do voto, o que nas palavras de Santos (1999) implicaria ir além de uma democracia representativa para se chegar também em uma democracia participativa, com ampla voz aos novos movimentos sociais, na qual se vislumbre e se descortinem as relações de poder, opressão e excessos regulatórios e se possa transformá-las em busca pela emancipação no campo social das classes subalternizadas através da luta por mais espaços democráticos.

Em se tratando de efetivação de direitos, a participação política e popular tem extrema importância, seja através de representantes engajados com pautas específicas oriundas legitimamente da população sujeito de direitos como também da participação direta da sociedade civil, quando temos a integração de membros em conselhos de direitos. Tal participação propicia um contraponto à imposição de medidas que ferem a pluralidade.

Dentro desse aspecto, fundamental trazer à discussão de direitos humanos e direito humano à alimentação adequada o papel da participação popular, com destaque para a integração favorecida pelo CONSEA, reativada via Medida Provisória n.º 1154/23, anteriormente extinto via Medida Provisória n.º 870/2019, convertida na Lei n.º 13.844/2019.

5 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA ATRAVÉS DO TRATAMENTO JURÍDICO DO ENFRENTAMENTO À FOME: os períodos dos dois primeiros mandatos do Governo Lula (2003 a 2010) e do Governo Bolsonaro (2019 a 2021)

A fome é exclusão. Da terra, da renda, do emprego, do salário, da educação, da economia, da vida e da cidadania. Quando uma pessoa chega a não ter o que comer, é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma espécie de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida. O exílio na Terra.

A alma da fome é política.

A história do Brasil pode ser contada de vários modos e sob vários ângulos, mas para a maioria ela é a história da indústria da fome e da miséria.

(Souza, 1993, p. 143)

Além da perspectiva do capital e das disciplinas normativas, é importante buscar os pontos e particularidades históricas que corroboram o fenômeno da fome no Estado brasileiro, através da compreensão das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento, cujo marco temporal proposto corresponde aos períodos de 2003 a 2010 e 2019 a 2021, de forma a proporcionar um comparativo de ações e resultados em indicadores de segurança alimentar.

Ressalta-se que houve a opção por lapsos temporais que se mostraram importantes, tanto do ponto de vista de edição de diplomas legais, como de políticas públicas decorrentes de tais normas jurídicas. Da mesma forma, apresenta-se relevante o período relativo ao início da pandemia de COVID-19, dado seu impacto sobre os números relativos à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e os esforços ou ausências desses para suprir tal emergência.

Contudo, antes de adentrar no período proposto, entende-se necessário compreender alguns contextos do fenômeno da fome no Estado brasileiro, bem como algumas iniciativas de cunho governamental, ou não governamental, que se apresentaram nesse enfrentamento, e que se constituíram antes do período temporal assinalado.

Assim, em decorrência de acontecimentos naturais, Leme *et al.* (2022) pontuam que o fenômeno da fome acaba por ser compreendido como uma intercorrência natural, decorrente

de condições climáticas ou de produção insuficiente de alimentos, não sendo abordadas questões sociais que impactavam na situação da fome da população. Tal concepção, percebida do Período Colonial ao início do século XX redundaram, segundo os autores, em políticas para enfrentamento da fome voltadas para essa lógica, buscando apenas solucionar crises.

Pontuam Leme *et al.* (2022) que, em decorrência desta percepção da fome, destacaram-se duas políticas de enfrentamento. A primeira de 1918 com a criação do Comissariado de Alimentação Pública e em 1909 a criação da Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), posteriormente transformado, em 1945, no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

O comissariado apresentou-se como resposta às greves e movimentos contra a carestia ocorridos em 1917, objetivando controle de preços e estoques, sendo extinto em 1920, substituído pela Superintendência de Abastecimento, em razão de pressões de grandes produtores rurais. Ressaltam os autores que a Superintendência acabou por beneficiar grandes produtores voltados para a exportação.

Já a Inspetoria atuava na construção de obras para combate à seca (irrigação, logística de transporte, dentre outras) e retenção de indivíduos que se retiravam dessas áreas para acessar outros centros urbanos, contendo-os em campos de concentração (Leme *et al.*, 2022). Os autores reforçam que as obras de combate à seca acabavam também beneficiando apenas grandes produtores.

Tais campos de concentração caracterizavam-se, segundo Rios (2014, p. 20), como pontos de controle de entrada de imigrantes na cidade de Fortaleza – CE, destacadamente durante a grande seca de 1932:

Na seca de 1932, o deslocamento da população retirante deu-se por caminhos de poeira e ferro. Mesmo com a suspensão da distribuição de passagens, os retirantes continuavam a chegar a Fortaleza, vindos dessas regiões. Era, portanto, nesses centros de aglomerações que o controle do flagelado deveria se impor com maior rigor. Os Campos de Concentração foram erguidos próximos às estações ferroviárias que enviavam o maior número de flagelados à Fortaleza.

[...]

Os Campos de Concentração do Sertão foram construídos de modo estratégico: todos foram erguidos em lugares onde existiam, nas proximidades, uma Estação Ferroviária. Desse modo, o Governo procurava diluir as tensões que se constituíam nos “pontos de trem” e, ao mesmo tempo, tentava evitar a migração para capital pelas vias férreas. A localização dos Campos possibilitava um maior controle sobre a vida do retirante. Desse modo, um dos principais espaços de aprisionamento de flagelados era nos arredores das Estações, ou melhor, nos territórios onde o sertanejo procurava trocar a poeira das estradas pelas estradas de ferro.

Em 1940, já dentro de um ideário de proteção ao trabalhador, visto como essencial para o desenvolvimento do Brasil, Leme *et al.* (2022) pontuam o surgimento de políticas voltadas a esse público, com posterior inclusão de suas famílias via Constituição Federal de

1946, mas excluindo-se aqueles que não possuíam emprego formal. Aqui a alimentação do trabalhador era vista como essencial para a manutenção da própria economia nacional.

Leme *et al.* (2022) somam a essas informações, a criação do Decreto-Lei n.º 399 de 1938, que estabelece a fixação de salário-mínimo que atendesse, dentre outras necessidades, a ração-tipo essencial mínima, conforme especificações estabelecidas por regiões em anexo ao referido Decreto-Lei (Brasil, 1938). Ademais, os autores pontuam também o Decreto-Lei n.º 2.162/1940 que estabeleceu o salário-mínimo, cujo valor decorria das pesquisas sobre o tema de alimentação que ocorriam no período.

Segundo Custódio *et al.* (2015), em 1955 surge uma das primeiras medidas de combate à fome estruturadas pelo Governo Federal, o Serviço de Abastecimento da Previdência Social (SAPS), que objetivava a distribuição de alimentos, contudo, apenas para os trabalhadores formais, ou seja, os que possuíam registro e inscrição na Previdência Social. Em 1962, o SAPS passa a se denominar Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

Dentre pesquisas acerca do desenvolvimento do direito à alimentação adequada, destaque-se a realizada pela Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis da Faculdade de Saúde Pública da USP, em página eletrônica intitulada “Combate à Fome: 75 Anos de Políticas Públicas”, na qual, através de didática linha do tempo, recupera-se as principais iniciativas, marcos históricos e legislação acerca do direito à alimentação adequada, como a já citada obra *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, e seu pioneirismo ao enfrentar a realidade da fome e entendê-la como um fenômeno multifatorial (Da Fome à Fome, 2021).

Em termos literários, destaca-se a o lançamento da obra *Quarto de Despejo: diário de uma favelada*, de Carolina Maria de Jesus, em 1960, cuja relevância apresenta-se pelo relato de Carolina, catadora de papel, moradora da favela Canindé em São Paulo e que retrata, conforme apresentação da obra: “costumes de seus habitantes, a violência, a miséria, a fome e as dificuldades em se obter comida. O tempo passou, a cidade cresceu, mas a realidade de quem vive na miséria não mudou muito. Isso faz do relato de Carolina uma obra atemporal, sempre emocionante” (Jesus, 2020, p. 7).

Em 1952, conforme a linha do tempo *Combate à Fome: 75 anos de políticas públicas*, é instalada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), cujo produto redundou no plano “A conjuntura alimentar e o problema da nutrição no Brasil”, base para a elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, de 1953. Em 1954, o plano passa a se denominar Programa Nacional de Merenda Escolar, hoje denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Leme *et al.*, 2022).

Em 1955, tem-se a consolidação do programa de Merenda Escolar, oficializado via Decreto presidencial, e que atribui ao Ministério da Educação o encargo de geri-lo. Tal programa teve início na década de 1940, conjuntamente com outros enfoques de alimentação, contudo, apenas a alimentação escolar permaneceu como programa ativo, possuindo financiamento internacional através do organismo que hoje denomina-se Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (Custódio *et al.*, 2015). Conforme Leme *et al.* (2022) a atuação do UNICEF restringia-se à entrega de leite em pó, margarina e vitaminas, itens decorrentes do excesso de produção dos Estados Unidos.

Já em 1972, restou criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que, segundo Custódio *et al.* (2015), objetivava elaborar uma política nacional de enfrentamento à fome, dando origem ao I Programa de Alimentação e Nutrição (PRONAN) em 1976, objetivando atender gestantes, lactantes, crianças, trabalhadores, incentivar pequenos produtores, dentre outras iniciativas. Em 1976, foi elaborado o II PRONAN, contudo não restou implementado em sua integralidade, mantendo-se alguns dos seus programas, como o Merenda Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador (instituído através da Lei n.º 6.321/1976)²⁴.

Marco relevante na avaliação da situação da insegurança alimentar no Brasil, o ENDEF, realizado em 1974, apresentava a situação de segurança alimentar e nutricional das famílias brasileiras, dentre outras questões. No referido estudo restou constatada uma queda no padrão de alimentação da população brasileira, assim como um número expressivo de cidadãos desnutridos, informações que, segundo Alvim (2016), somam-se aos resultados do Anuário Estatístico de 1980, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1980). Segundo Leme *et al.* (2022), em 1977, 62,7% da população brasileira estava com déficit calórico.

Custódio *et al.* (2015) ainda cita a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar ainda na década de 1980, com a criação do CONSEA e, em 1986 a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição convocada pelo INAN.

Ainda segundo a linha do tempo *Combate à Fome: 75 anos de políticas públicas*, em 1985 foi lançado o Plano Subsídios para ação imediata contra a fome e o desemprego e, em 1987, houve a realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), cuja realização restou continuada nos anos seguintes para a avaliação das condições de vida das famílias brasileiras (Da Fome à Fome, 2021).

²⁴ Cf. Brasil (1976).

Em 1988, há relevante marco legal com a Constituição Federal, já explicitada, em 1989, a realização da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição, a fim de avaliar o estado nutricional dos brasileiros, além do levantamento de outros dados relevantes, conforme a linha do tempo *Combate à Fome: 75 anos de políticas públicas* (Da Fome à Fome, 2021).

Em 1990, conforme a linha do tempo *Combate à Fome: 75 anos de políticas públicas*, tem-se a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), fruto da fusão dos entes públicos: Companhia de Financiamento da Produção (CFP), instituída em 1951; Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), de 1962; e da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEN), criada em 1963. O objetivo dessa empresa pública é promover um estoque regular de alimentos, atender carências alimentares da população, promover renda para o produtor rural, dentre outros objetivos previstos na Lei n.º 8.029/1990 (Da Fome à Fome, 2021)²⁵.

Destaca ainda Leme *et al.* (2022), que, em 1991, foi instaurada comissão parlamentar de inquérito perante a Câmara dos Deputados, sob a Presidência do Deputado Armando Costa e Relatoria da Deputada Márcia Cibilis Viana, com objetivo de averiguar as causas da fome e insegurança alimentar da população brasileira e que restou denominada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Fome. Segundo o Requerimento de CPI n.º 5, de 1991, constante nos autos do Projeto de Resolução n.º 84 de 1991:

É público e notório que ainda hoje a fome tem matado mais gente do que a própria guerra. Dez milhões de crianças com menos de 5 anos de idade morrem de fome anualmente e há um total de 500 milhões de esfomeados. Este ritmo de mortalidade de crianças é dez vezes superior ao do genocídio dos judeus na Segunda Guerra Mundial.

[...]

A situação alimentar no Brasil é trágica. O cidadão não é faminto por destino ou natureza. Tiraram-lhe o pão e por isso está passando fome. Há culpados por detrás disto, há mecanismos e estruturas responsáveis. É preciso conhecer as causas da fome (Brasil, 1991, p. 8).

Após 29 reuniões e viagens da Comissão, conforme Relatório Final (1991), constatou-se que o Brasil se encontrava em situação de fome, informando que esse cenário decorria de estruturas que vão além de condições físicas e tecnológicas, pois essas seriam suficientes para atender a população com alimentação adequada. O que ocorre, em verdade, segundo o Relatório Final da Comissão, é a desigualdade social pela má distribuição da riqueza:

Está claro, portanto, que a primeira e determinante causa da fome no Brasil é a má distribuição de renda. A grande maioria de nossa população tem renda tão baixa que não lhe é possível adquirir os alimentos de que necessita. A iniquidade social se agrava a cada dia no Brasil, com maior concentração de renda, eis que as sucessivas políticas recessivas, implantadas ao longo dos últimos anos no Brasil com o propósito de

²⁵ Cf. Brasil (1990b).

controlar a inflação, acentuaram o processo concentrador de renda, penalizando a classe trabalhadora (Brasil, 1991, p. 28).

Além da má distribuição de renda, o Relatório Final da CPI aponta ainda como causas da fome no Estado brasileiro prejuízos dos produtores rurais decorrentes da inflação, endividamento, queda dos preços dos produtos com aumento daqueles industrializados, recessão econômica. Somando-se a essas questões, o Relatório Final revela outra causa importante, ao pontuar que a produção de alimentos no Brasil nunca esteve voltada para o consumo nacional, mas para a exportação (Brasil, 1991). Além do mais, outro ponto relevante apontado pelo Relatório é a necessidade de uma Reforma Agrária no Brasil que seja radical, modificando-se as próprias estruturas econômicas para a solução do problema da fome:

Contudo, a produção de alimentos jamais foi prioridade neste País, que sempre adotou o modelo exportador, voltado para o mercado externo. Desde os tempos de colônia, quando os portugueses dizimaram nosso pau-brasil, passando pelos sucessivos ciclos econômicos (cana-de-açúcar, borracha, café etc) tem sido assim. Nos últimos trinta anos, nossa agricultura voltou-se para a soja e, outras culturas de exportação, ou para a cana-de-açúcar, com finalidade energética. Tal modelo é concentrador da renda e concentrador da posse da terra, reservando à maioria não-privilegiada a exploração do trabalho temporário no campo ou o êxodo rural, para a incerteza, a penúria e a marginalidade da periferia das grandes e médias cidades. Privilégio e fartura de uns poucos; miséria e fome de muitos: eis a realidade brasileira!

[...]

Portanto, a solução definitiva do Brasil passa necessariamente por uma mudança do modelo econômico, em que o atendimento às necessidades de nossa população seja prioridade. Tal modelo demanda uma nova estrutura fundiária, eis porque uma ampla e radical reforma agrária se faz imperativa. É preciso que haja terra para os que nela querem trabalhar e, assim, possam ajudar a suprir as enormes carências de nossa população (Brasil, 1991, p. 31).

Na década de 1990, destaca-se ainda o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), formalizado via Lei n.º 8.944/1994, e cujo objetivo era autorizar a CONAB a distribuir alimentos para populações carentes (Brasil, 1994).

No que tange a movimentos para implementação do direito humano à alimentação adequada, merece destaque, o movimento e Associação Comitê Rio da Ação da Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, nascido em 1993 e fundado em 1º de setembro de 1994, pelo sociólogo Herbert de Souza. Dentre suas diversas finalidades, possui a de criar e implementar campanhas de combate à fome, nos termos do seu estatuto. Foi caracterizado como um dos maiores movimentos em prol do direito à alimentação, tendo sido veiculado pela mídia, ganhando grande alcance e mobilização.

No contexto de sua fundação, durante o governo Itamar Franco, o Estado brasileiro convivia com altos índices de pobreza. Conforme noticia a associação, havia uma população de 32 milhões de indivíduos abaixo da linha da pobreza (Ação da Cidadania, 2022).

Segundo Magalhães (2002, p. 123), a Ação da Cidadania ganha destaque ao colocar o combate à fome e à miséria como exigência ética, no qual “a questão da fome é, assim, reinventada” (Figura 11). Tal reinvenção é compreendida a partir da mudança de percepção acerca da fome, que, nas décadas de 1930 e 1940, era concebida como empecilho ao desenvolvimento estatal, por isso seu combate ser tratado pelo Estado.

Figura 11 – Logo Ação da Cidadania: 30 anos



Fonte: Ação da Cidadania (2024)

Contudo, posteriormente, passa-se a um discurso de incapacidade estatal movido por atos de corrupção, tendo seu auge com o *impeachment* de Collor (em 1992), somado à priorização da solidariedade entre os indivíduos. Ressalta a autora que essa percepção de incapacidade estatal se agrava com a explícita falta de prioridade das políticas de segurança alimentar observada em 1992, com a redução em 64% das verbas destinadas a tais políticas em relação a 1990 (Magalhães, 2002).

Diante de todo esse contexto, em 1993, a Ação da Cidadania passa a agir a partir de 2 eixos: Estado e sociedade civil, através do CONSEA, e o voluntariado. Nesse sentido, Magalhães (2002) ressalta a prática de não antagonismo ao Estado empreendida pela Ação da Cidadania, de reflexão do papel estatal e realização de parcerias para o combate à fome e à miséria (a exemplo das agências da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil que se tornaram Comitês da Fome durante a campanha de 1993).

Consequentemente, a Ação da Cidadania, enquanto uma ação voluntária engajada, busca combinar, por um lado uma luta pela responsabilização formal do Estado com os cidadãos portadores de direitos civis, políticos e sociais e, por outro, a reconstrução

de vínculos pessoais entre voluntários e beneficiários, entre organizações e grupos sociais em situação de precariedade ou de necessidade. Trata-se, portanto, de uma combinação criativa e única das culturas políticas mencionadas, em que uma missão pública, embora não-estatal, com contornos próprios, é aliada à ideia de garantir e ampliar a solidariedade mais ampla, independente do Estado e do mercado. Não se perde, assim, o exercício da cidadania em sua dimensão contratual e de direitos formais da perspectiva universalista, mas adiciona-se alguns elementos da perspectiva comunitarista-participativa (Magalhães, 2002, p. 125).

Outra importante vertente tratada pela Ação da Cidadania, é entender que apenas a atuação estatal em prol do fim da fome não seria capaz de integrar os indivíduos, o que se busca através da visibilidade dada aos “excluídos”. Ademais, ainda trouxe outras estratégias de combate à fome e à miséria, como empregos, moradia, em articulação com o Estado. Assim, somado ao dever estatal de instituição de políticas públicas para a consecução do direito à alimentação adequada, Magalhães (2002, p. 125) acrescenta que:

Na verdade, as referências à generosidade e ao fim da indiferença na Ação da Cidadania tentam deslocar a discussão dos direitos de sua dimensão jurídico-política, incorporando-a, também, ao debate sobre os perfis cotidianos de convivência e interação sociais. Há o reconhecimento de que, isoladamente, a solidariedade estatal e institucionalizada não é capaz de garantir a integração social.

Já em 1994, merece destaque a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, na qual, segundo Custódio *et al.* (2015), restaram estabelecidas prioridades em torno da temática e o estabelecimento do conceito de segurança alimentar, conceito esse inclusive adotado pela FAO em 1996, quando da Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, observa-se um retrocesso na proteção da segurança alimentar e nutricional, vez que passa a vigorar o Programa Comunidade Solidária, estando dentre seus objetivos o combate à fome, mas que, em contrapartida, extinguiu o CONSEA, instituindo em seu lugar o Conselho da Comunidade Solidária, bem como outros órgãos governamentais voltados à temática (Silva, 2014).

Dentre os motivos de fracasso no enfrentamento à pobreza e à fome do Programa Comunidade Solidária, Silva (2014) destaca a existência de ações preventivas e emergenciais com falta de articulação das medidas propostas, vez que os programas ancoravam-se em diversos ministérios sem critérios claros para alocação de recursos e financiamento de projetos, grande focalização e seletividade em consonância com a agenda neoliberal de afastar-se da universalidade do direito, além do esvaziamento da participação social.

Em 1999, destaca-se o Programa Comunidade Ativa, em uma reedição do Programa Comunidade Solidária, além do Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, em que, através de consultoria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), regiões pobres poderiam criar seus próprios planos de desenvolvimento mediante

parcerias. Contudo, tal intento restou falho pois o programa não conseguiu instituir os meios necessários para a superação da pobreza por essas comunidades (Silva, 2014).

Em 1999, Leme *et al.* (2022) informam que foi aprovado, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o programa Bolsa Alimentação. Custódio *et al.* (2015) apontam a criação da PNAN, integrada à Política Nacional de Saúde e a extinção do INAN em 1997.

Importante síntese das políticas públicas voltadas ao campo social realizadas pelo governo do Partido da Social Democracia Brasileira em 1995 é feita por Beghin (2022), ao demonstrar como essas políticas possuíam um caráter focalizado, compensatório e de demanda do Terceiro Setor para combater a pobreza e, conseqüentemente, a fome. Tais características de atuação acabam por refletir o tratamento neoliberal dado às questões atinentes aos direitos sociais.

Nesse cenário, Pereira (2007) pontua que o Governo Fernando Henrique Cardoso se caracterizou como antissocial, que de forma extrema focalizou programas sociais, tanto em relação às coberturas dos indivíduos como em recursos, implicando o aumento da pauperização e miséria do Estado brasileiro.

Trata-se, evidentemente, de um governo antissocial, que, ao aderir à ala mais fundamentalista do neoliberalismo, não se preocupou em garantir o mínimo de proteção social, admitido até mesmo por Hayek (o pai do neoliberalismo ortodoxo), em casos de pobreza crítica (Pereira, 2007, p. 178).

Ainda segundo Silva (2014), diante da estabilidade financeira observada em 1995, possibilitou-se a edição de uma série de programas de transferência de renda emergencial, tais como o Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Vale Gás, nos termos dos ditames do Banco Mundial. Mas, a multiplicidade de programas e critérios de eleição promovia uma desarticulação das medidas, o que contribuiu para que os resultados no combate à fome e à pobreza não restassem tão efetivos.

Conforme Custódio *et al.* (2015), outro ponto de destaque foi a apresentação nos anos 1990, pelo Instituto Cidadania, de uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional que, juntamente com outros marcos importantes, como a apresentação do Mapa da Fome do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de um Plano de Combate à Fome e à Miséria, bem como a reinstalação do CONSEA (criado em 1980 e extinto em 1994), deu margem para se instaurar as bases para a implementação, em 2003, do Programa Fome Zero, durante o Governo Lula.

Importante observar, em que pese a permanente existência de programas voltados à proteção do direito à alimentação, esses, nas palavras de Custódio *et al.* (2015, p. 4), mostram-

se como programas descontinuados, sem integração, o que acaba por não trazer soluções para a problemática da insegurança alimentar:

O Brasil tem longa experiência na implementação de programas sociais voltados para a questão alimentar e nutricional, como por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), formalizado em 1983, porém, cuja origem data do ano de 1954; o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado em 1976 e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), de 1973, entre outros. Todavia a descontinuidade e desarticulação entre os diversos programas descaracterizam esta experiência como uma política pública coerente e sistemática.

Ademais, Beghin (2022, p. 14) sintetiza a marca do tratamento dado ao combate à pobreza e à miséria apontando os principais entraves no enfrentamento realizado na década de 1990:

Todavia, apesar dos avanços no combate à fome, à miséria e à pobreza, a década de 1990 se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais: falta de prioridade política; recursos insuficientes para garantir um atendimento adequado; ausência de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular; falta de flexibilidade para atender às demandas das comunidades locais; e fragilidades do controle social e da participação da sociedade.

Passa-se, então a tratar de dois períodos demarcados e relevantes em relação ao tratamento jurídico dado ao direito à alimentação adequada pelo Governo Federal, respectivamente, no período de 2003 a 2010, durante Governo Lula, e de 2019 a 2021, durante o Governo Bolsonaro, destacando-se o que se entendeu como as principais ações do período.

5.1 As especificidades das políticas governamentais no enfrentamento à fome: o tratamento jurídico do combate à fome no período dos dois primeiros mandatos do Governo Lula (2003 a 2010)

Com o início do Governo Lula, em 2003, observa-se toda uma gama de programas e ações voltadas ao enfrentamento da fome no território brasileiro. Inicialmente, observa-se, logo no início de 2003, a reativação do CONSEA, através da Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, que proporcionou alterações no desenho institucional para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, com o estabelecimento do combate à fome como prioridade do governo federal (Brasil, 2003). Segundo Custódio *et al.* (2015) tais ações, juntamente com o programa Fome Zero, propiciaram uma abordagem mais ampla no sentido de contemplar as diversas dimensões do que se entende por segurança alimentar.

O marco inicial para o Programa Fome Zero, conforme Custódio *et al.* (2015), foi a apresentação de uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Instituto Cidadania (2001), dando margem para se instaurar as bases para a implementação do Programa em 2003, durante o Governo Lula. Segundo os autores:

Esta proposta foi acolhida pelo Governo Federal por meio de três decisões importantes, em 1993, a saber: (1) a elaboração do ‘Mapa da fome’ pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que mensurou o número de pessoas sem renda para adquirir alimentos no Brasil; (2) a apresentação de um Plano de Combate à Fome e à Miséria; e (3) a criação do CONSEA, integrado por oito ministros e vinte e um conselheiros da sociedade civil (Custódio *et al.*, 2015, p. 5).

O Projeto Fome Zero baseou-se em dois pilares centrais: políticas estruturais, como reforma agrária e distribuição de renda; e políticas emergenciais ou compensatórias, como a doação de alimentos (Instituto Cidadania, 2001). Aponta um chamado “círculo vicioso da fome”, uma combinação de demanda insuficiente de consumo de alimentos, causada por aspectos conjunturais, como baixos salários, desemprego, entre outros, o que, segundo o projeto impõe a necessidade de adesão a um

[...] novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de mais empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário-mínimo.

Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema (Instituto Cidadania, 2001, p. 6 e 10).

Ademais, segundo o Projeto Fome Zero:

O diagnóstico do problema da fome no Brasil neste início do século XXI indica que há uma insuficiência de demanda que inibe uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria no país. As razões que determinam essa insuficiência de demanda – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não são conjunturais. Ao contrário, são endógenas ao atual padrão de crescimento e, portanto, inseparáveis do modelo econômico vigente. Forma-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso, causador em última instância da fome no país – qual seja desemprego, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos (Instituto Cidadania, 2001, p. 9).

Segundo *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*, elaborado pelo IPEA em 1993, 33 milhões de brasileiros na época enfrentavam a fome (Peliano, 1993). Além dos dados numéricos, o Mapa da Fome aponta que o problema da fome persistia em razão da má distribuição de alimentos, visto que 90% dos alimentos seriam produzidos nas regiões Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste. Além de renda insuficiente, preço também contribui para a impossibilidade de aquisição de alimentos.

O Mapa da Fome permite ainda concluir que o problema não está na disponibilidade global de alimentos, mas sim no desencontro geográfico entre a existência dos produtos e a localização das famílias mais necessitadas. Quase 90% da produção localiza-se no Sul, Sudeste e porção meridional do Centro-Oeste, enquanto cerca de 60% dos famintos habitam o Norte-Nordeste. No curto prazo, uma operação logística de grande envergadura, apoiada em recursos financeiros significativos, poderia

atenuar o problema. Contudo, o mais importante a destacar é que o equacionamento definitivo da questão alimentar depende de ações voltadas para a convergência entre o poder aquisitivo da grande maioria dos trabalhadores brasileiros e os preços de uma alimentação adequada (Peliano, 1993, p. 6).

Somada à questão logística de má distribuição, deve-se buscar, também, ações assistenciais, inclusive de distribuição de alimentos, e de combate à desigualdade social e má distribuição da riqueza, com foco no papel da educação para essa mudança de cenário. Assim,

A prioridade ao combate à fome só será efetiva se for entendida como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país. Ainda que ações emergenciais voltadas para a distribuição de alimentos aos mais necessitados seja importante para aliviar o sofrimento de um grande número de brasileiros, é preciso ficar claro para todos que a fome é um subproduto direto da indigência. Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas que contribuem para a perpetuação de condições sociais inaceitáveis para os padrões de riqueza – real e potencial – ostentados pelo Brasil. Nesse sentido, urge atribuir uma importância renovada ao papel que a educação deverá desempenhar em uma estratégia de desenvolvimento, no aprimoramento do Indivíduo estão depositadas as esperanças de um futuro no qual a organização social, o sistema político e as relações de trabalho irão adquirir formas compatíveis com o propósito de conciliar o crescimento econômico e o progresso social (Peliano, 1993, p. 6).

Dentro dessa perspectiva e nos termos do programa Fome Zero, cujo objetivo era o combate à fome e à pobreza, haveria uma grande articulação interministerial, com medidas de curto, médio e longo prazo. Através da Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, ocorreram as referidas alterações no desenho institucional para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, entre outras:

i) a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do presidente da República; ii) a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e iii) a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (Takagi, 2010) (Silva, 2014, p. 32).

Segundo Beghin (2022, p. 14), o enfrentamento da fome centralizava-se em três grandes pilares: “i) forte intervenção do Estado nos três níveis de governo; ii) estratégias intersetoriais de atuação; e iii) participação social”.

Já segundo Custódio *et al.* (2015, p. 7), o programa Fome Zero possuía quatro eixos articuladores, quais sejam:

1. Acesso aos alimentos (programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação); 2. Fortalecimento da agricultura familiar (ações específicas que promovam a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo); 3. Geração de renda (incentivo à economia solidária e desenvolvimento de ações de qualificação da população de baixa renda) e; 4. Articulação, mobilização e controle social.

Em relação a cada eixo, apontam Custódio *et al.* (2015), que uma série de programas e ações foram articulados, a exemplo do primeiro eixo em que tínhamos os programas Bolsa Família, o Programa Nacional de alimentação Escolar (PNAE), a construção

de cisternas, o Banco de Alimentos, os Sistemas de Vigilância Alimentar e Nutricional, o PAT, entre outros. Em relação ao segundo eixo, poderiam ser citados o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Garantia-Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), entre outros. No terceiro eixo, destacavam-se programas voltados à economia solidária, qualificação profissional e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). Por fim, no quarto eixo, destacavam-se os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), capacitação de agentes públicos e da sociedade civil, além do controle das ações do Programa Fome Zero através da atuação dos conselhos.

Aranha (2010) assim esquematiza e sintetiza os diversos eixos do programa Fome Zero (Figura 12):

Figura 12 – Eixos do Programa Fome Zero



Fonte: Aranha (2010, p. 82).

Tal iniciativa é vista como positiva por Custódio *et al.* (2015, p. 9), considerando a necessidade de se observar o problema da fome como algo complexo e que exige uma grande articulação entre diversas pastas governamentais para o seu correto enfrentamento:

Observa-se, portanto, que a consolidação desta experiência como uma política pública coerente e sistemática só tem se configurado na última década, sobretudo após o lançamento do Programa Fome Zero, devido ao fôlego que os atores governamentais e da sociedade civil ganharam para que a fome e a insegurança alimentar fossem

tratadas como um problema macro e transversal, distanciando-se da visão de que programas focados e sem interface uns com os outros poderiam ser aplicados de forma efetiva para solucionar este mal, que ainda permeia a sociedade brasileira. A PNSAN, na letra da lei, engloba diversos ministérios entre eles o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura e o da Educação, demandando um elevado poder de conciliação e diálogo e ainda pressupõe a articulação de ações emergenciais e ações transformadoras da realidade econômica e social, sob um aparato institucional aparentemente adequado para tratar esse complexo problema.

Observa-se, ainda, que, dentro do programa Fome Zero, destacam-se os programas Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos. Acerca do Bolsa Família, ressaltam Leme *et al.* (2022) que esse se caracterizou como o maior programa de transferência de renda do mundo, atrelado à concepção da insuficiência da renda das famílias para a aquisição de alimentos. Já o Programa de Aquisição de Alimentos traz a contribuição de garantir a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar pelo poder público, instituindo-se como política agrícola.

Ainda dentro das medidas observadas no período do Governo Lula, apontam Custódio *et al.* (2015) duas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), a II CNSAN, realizada em 2004, em Olinda – PE, e a III CNSAN, em 2008, realizada em Fortaleza – CE, momentos importantes de deliberação e participação social no estabelecimento de prioridades no tocante à segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Em 2006, tem-se o já mencionado marco legal da segurança alimentar e nutricional através da Lei n.º 11.346/2006 –LOSAN, que cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências (Brasil, 2006).

Em 2009, Leme *et al.* (2022) destacam importante reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que, no ritmo de implementação do programa Fome Zero, destacou a educação alimentar e nutricional dentro das escolas, incentivo à alimentação saudável, orgânica, com a utilização de produtos e práticas alimentares locais e insumos preferencialmente provenientes da agricultura familiar, comunidades assentadas, indígenas e quilombolas, com destaque para a utilização de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Nacional da Educação para essas compras.

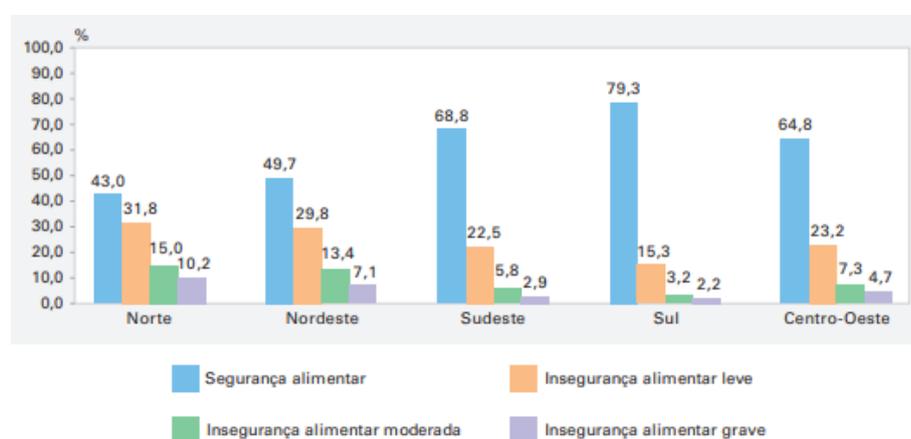
Em 2010, o grande destaque é a Emenda Constitucional n.º 64/2010, que inclui no rol dos direitos sociais fundamentais a alimentação, bem como o Decreto n.º 7.272/2010 que regulamenta a LOSAN (Lei n.º 11.346/2006), e institui a PNSAN, estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dando outras providências.

Já em 2011, ocorre a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e elabora-se o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, vigorando no período de 2012 a 2015, segundo Guimarães e Silva (2020, p. 75), com foco na descentralização de medidas, participação do Estado e sociedade civil, e que “buscou concretizar e dar visibilidade à intersetorialidade, um dos princípios organizativos da SAN, propondo um acompanhamento sistemático das ações”.

No Governo Dilma, por sua vez, há uma transferência de foco, passando-se do tema da fome diretamente para a pobreza extrema, o que se revelou através do Programa Brasil Sem Miséria, que, segundo Leme *et al.* (2022, p. 35), baseou-se em três ações: “(I) inclusão produtiva (rural e urbana); (II) garantia de renda para proteção social; e (III) acesso a serviços públicos de proteção e promoção social”.

Ademais, até o período que se busca apresentar no próximo tópico observam-se algumas outras medidas que se mostram importantes para compreensão das contíguas ações governamentais. Dentre esses acontecimentos, merecem apontamento a sequência de resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2004, 2009 e 2013, e os resultados da POF, realizadas pelo IBGE (Figura 13).

Figura 13 – Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Grandes Regiões - período 2017-2018



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020a, p. 32).

Acerca das PNAD, observa-se que, em 2004, 65,1% dos domicílios particulares viviam em segurança alimentar, percentual esse que passou para 69,8% em 2009 e 77,4% em

2013. Quanto à insegurança alimentar grave, observa-se que, em 2004, atingia 6,9% dos lares, seguido de 5,0% em 2009 e 3,2% em 2013 (Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística, 2014).

Acerca da POF 2017-2018, cujo objetivo é fornecer dados sobre os orçamentos domésticos e condições de vida da população, inclusive sob uma perspectiva subjetiva dos indivíduos, observa-se que 63,3% dos domicílios particulares viviam em situação de segurança alimentar, enquanto 4,6% desses domicílios passaram a conviver com a insegurança alimentar grave (Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística, 2020).

Nesse sentido, com base nessas pesquisas realizadas pelo IBGE, observa-se de 2004 a 2013 uma melhoria das condições de segurança alimentar nos domicílios brasileiros, seguida de uma queda dessas condições em 2017 e 2018, quando da realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares, respectivamente.

Com base nos dados da POF 2017-2018, Leme *et al.* (2022) observam que em se tratando das famílias com renda até 2 salários-mínimos, essas comprometiam uma parcela maior de seus rendimentos com a compra de alimentos se comparadas com famílias com renda acima de 15 salários-mínimos. Ou seja, a população com menor renda comprometia 22% de seus rendimentos com despesas com alimentação, com gasto médio de R\$ 329,00, enquanto a população com renda acima de 15 salários-mínimos, comprometia 7,6% de seu orçamento com alimentação, com gasto médio de R\$ 2.061,00. Dessa maneira, a população mais vulnerável economicamente alimenta-se em menor quantidade e variedade que a população mais rica, ainda que haja um comprometimento quase três vezes maior de seu orçamento para a alimentação.

Diante de tais dados, pode-se compreender o contexto da saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas em 2014 (Valente, 2021), momento em que menos de 5% da população brasileira encontrava-se em estado de insegurança alimentar grave. Ademais, em 2015, seguiram-se a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, em 2017, a revisão e lançamento do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional²⁶, feito para vigorar entre 2016 a 2019, conforme linha do tempo *Combate à Fome: 75 anos de políticas públicas*.

Contudo, importante destacar que, apesar de avanços na discussão do tema do direito à alimentação durante o período de 2003 a 2010, alguns pontos não restaram abordados adequadamente. Nesses termos, Beghin (2022) aponta questões atinentes a problemas estruturais, como uma reforma agrária mais profunda, recursos distribuídos em programas

²⁶ Cf. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (2018).

sobrepostos, falta de intersectorialidade mais avançada para o enfrentamento da fome, dentre outros:

Apesar dos indiscutíveis avanços obtidos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, problemas estruturais não foram resolvidos. Estudos mais aprofundados fazem-se necessários para relacioná-los com a SAN da população brasileira, mas podemos assinalar algumas questões, tais como:

- o abandono da reforma agrária ou uma reforma agrária a serviço do agronegócio;
- a falta de uma política nacional de abastecimento – se o PAA representou um primeiro passo nessa direção, este foi deixando de ser prioridade ao longo do tempo;
- a ‘distribuição plutocrática’ do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na medida em que o programa fortaleceu agricultores familiares mais consolidados em detrimento dos demais, empobrecidos;
- a timidez no enfrentamento da epidemia do sobrepeso e da obesidade que acomete grande parte a população, inclusive a empobrecida, e que acarreta doenças graves como diabetes, hipertensão e diversos tipos de câncer, entre outras;
- a dificuldade de a SAN ser percebida como objetivo estratégico para o desenvolvimento do país;
- a superposição de estratégias nacionais, isto é, Fome Zero, planos de SAN e Brasil sem Miséria, o que acabou gerando pulverização de esforços e recursos; e
- uma intersectorialidade incompleta, pois avançou-se pouco no envolvimento dos ministérios da área econômica, provavelmente porque a liderança das iniciativas era de um ministério da área social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Beghin, 2022, p. 17).

Destaque-se que, segundo Recine e Leão (2010, p. 46), a reforma agrária constituiu-se em política fundamental para a manutenção da segurança alimentar da população em uma perspectiva de soberania alimentar, razão pela qual tal política merece ser fortalecida e ampliada. Dessa maneira, a expansão da reforma agrária deve constituir-se em uma das metas centrais em se tratando de políticas que visem assegurar o direito à alimentação adequada.

Situação ainda crítica permanece na política da reforma agrária que, segundo relato dos movimentos sociais, perdeu velocidade nos últimos anos e não houve o cumprimento das metas previstas para implantação dos assentamentos. Fortalecer a agricultura familiar e camponesa é fortalecer a soberania alimentar da nação, é garantir alimentos diversificados e saudáveis na mesa dos brasileiros. A redistribuição equitativa das terras precisa ser expandida e ampliada (Recine; Leão, 2010, p. 46).

Moreira (2010, p. 50), por sua vez, acentua que, nos termos do Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar (CIP), o direito à terra constituiu-se em elemento basilar para a efetivação do direito à alimentação e soberania alimentar, ampliando-se a perspectiva ao perceber situações que vão além da reforma agrária, como o direito de povos tradicionais aos seus territórios. Ao tratar de reforma agrária, o autor ainda aduz que, nos termos da CIP, essa deve ser realizada de forma genuína, ou seja, via direcionamentos concebidos pelas populações envolvidas, de forma a se propiciar verdadeiramente a soberania alimentar. Assim,

Para o Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar – CIP, em documento para a Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural – CIRARD, promovida pela FAO, realizada em Porto Alegre, em março de 2006, os pilares mais fundamentais da soberania alimentar incluem o reconhecimento e o cumprimento do direito à alimentação e o direito à terra; o direito de cada nação ou povo a definir a sua própria política agrícola e

alimentar, respeitando o direito dos povos indígenas aos seus territórios, os direitos dos pescadores tradicionais a áreas de pesca etc. Ainda para a CIP, é fundamental que as ações e políticas de soberania alimentar sejam um refúgio das políticas de comércio livre, com uma maior prioridade de produção alimentar para mercados locais e nacionais, e o fim da venda abaixo do preço de custo (dumping); reforma agrária genuína e práticas agrícolas sustentáveis, com base nos camponeses e agroecológicas (CIRADR, 2006) (Moreira, 2010, p. 50).

Conforme Leme *et al.* (2022), em 2015, iniciam-se uma série de cortes de gastos do Estado, atingindo especialmente a área social, seguidos com o *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff, em 2016, passando o novo Presidente Michel Temer a adotar medidas cada vez mais restritivas quanto à realização da segurança alimentar da população brasileira, como, por exemplo, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Acerca do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, tratam Gomide, Silva e Leopoldi (2023, p. 16):

O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff representou a mais importante conjuntura crítica no período analisado. A princípio, o *impeachment* trouxe mudanças abruptas para a institucionalidade de alguns setores de política pública e abriu caminho para a criação de limites fiscais sem precedentes, a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto de Gastos. Contudo, os impactos gerados não foram apenas de natureza fiscal ou administrativa. Destacadamente, a aprovação do *impeachment* impulsionou a conformação de movimentos políticos pouco comprometidos com a ordem institucional democrática, cujos efeitos ainda se fazem sentir seis anos depois, no período pós-eleições de 2022.

Assim, importante acentuar que o *impeachment* de 2016 se mostrou para Gomide, Silva e Leopoldi (2023) como ato relevante para a abertura de novas concepções, em especial em se tratando de políticas sociais e seus desmontes, cuja grande expressão se deu com a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Assim, tais medidas, encabeçadas pela referida Emenda Constitucional, propiciaram o subfinanciamento de políticas sociais, alterando profundamente políticas públicas, desde seus sujeitos e, conseqüentemente, suas pautas.

Contudo, apesar dessa relevância do ato de *impeachment* de 2016, esse não pode ser considerado o único fator relevante para as alterações que se fizeram sentir na concepção de políticas públicas voltadas para a concretização de direitos sociais. Nos termos de Leite *et al.* (2023, p. 389):

Contudo, o fortalecimento dessa narrativa após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, ainda que possa ser visto como um fator político importante, não é suficiente para explicar as transformações ocorridas na conformação das políticas públicas brasileiras no Brasil contemporâneo. É preciso considerar que a institucionalização dessas políticas é sempre o resultado de uma teia complexa de relações, envolvendo a emergência, o reconhecimento e eventual acolhimento institucional de determinadas demandas, que passam a se afirmar como problemas públicos e objeto de ação do Estado, em meio a disputas simbólicas e jogos de poder.

Assim, mostra-se necessário ampliar a observação para que se possa compreender que diversos fatores se encontram correlacionados para a demarcação de políticas sociais que atendam às demandas e agenda pública em foco na atualidade.

5.2 As especificidades das políticas governamentais no enfrentamento à fome: o tratamento jurídico do combate à fome durante o Governo Bolsonaro (2019 a 2021)

Antes de adentrar propriamente no período de 2019 a 2021, necessária se faz uma digressão a alguns marcos importantes e que influenciaram em certa medida as políticas e opções governamentais frente à insegurança alimentar da população brasileira.

Assim, em um momento mais recente na trajetória política brasileira observaram-se medidas que continuam a corroborar o desmantelamento e a insuficiência das políticas de promoção do direito humano à alimentação adequada, o que se contrapõe às prescrições trazidas pela Constituição Federal em seu art. 3º, que prevê a erradicação da pobreza, mas apenas redução das desigualdades sociais e regionais, e que traduzem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, [2020]).

Primeiramente, destaca-se, segundo Castro (2021), a Emenda Constitucional 95/2016, popularmente conhecida como a emenda do Teto dos Gastos, e que, dentre outras atribuições, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, estabelecendo que os limites específicos para os exercícios posteriores seriam ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que viesse a substituí-lo.

Nesse sentido, durante vinte anos as despesas referentes ao Orçamento com a Seguridade da União permanecerão apenas com correção monetária sobre os valores aportados no exercício anterior, sem possibilidade de qualquer reforço dos recursos disponibilizados, inviabilizando maiores investimentos no combate à fome, por exemplo.

Segundo Castro (2021), a referida Emenda Constitucional decorreu da necessidade de ajuste para a promoção de austeridade fiscal iniciadas no Governo Dilma e continuadas com

o Governo Temer e que, associada à desestruturação de medidas relativas à segurança alimentar e nutricional, levou ao que Beghin (2022) denominou de esvaziamento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, via corte de gastos. Somando-se a esse esvaziamento, a autora pontua o enfraquecimento da participação popular, bem como o aumento da pobreza em decorrência da reduzida ação estatal e crise econômica:

Além da desarticulação das ações, o governo Temer esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de substantivos cortes de recursos. A política fiscal contracionista decorreu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal associada à aprovação da EC no 95/2016 pelo Congresso Nacional, conhecida como Teto de Gastos, que congelou em termos reais os gastos públicos primários da União por vinte anos. Ainda que a gestão Temer não tenha extinguido as instâncias de participação social, foi progressivamente enfraquecendo esses espaços. A combinação da crise econômica – o produto interno bruto (PIB) do Brasil acumulou queda superior a 7% no biênio 2015-2016 – com a diminuição da atuação do Estado resultou no aumento da miséria e da pobreza. De acordo com o Ipea, entre 2014 e 2019, a pobreza extrema aumentou quase 50%, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019 (Beghin, 2022, p. 19).

Ainda acerca da Emenda Constitucional n.º 95/2016 tem-se o posicionamento de Pinto e Ximenes (2018) para quem tal diploma legal impõe verdadeiro “estado de sítio fiscal”, caracterizando-se como medida inconstitucional, vez que fere a garantia constitucional de piso de financiamento público de direitos econômicos, sociais e culturais.

Ora, precisamente porque existem outras rotas de ajuste fiscal menos gravosas à efetividade dos direitos fundamentais é que se pode refutar a alegada inevitabilidade da EC95 e controlá-la como inconstitucional, sobretudo no que se refere ao congelamento dos pisos de custeio da saúde e da educação. Diferentemente do estado de sítio, aplicável segundo condições constitucionais estritas como graves condições nacionais, ataques estrangeiros e declaração de guerra, o “estado de sítio fiscal” é a imposição de uma política econômica inconstitucional em detrimento de medidas tributárias, fiscais e orçamentárias que seriam compatíveis à CF88.

As normas jurídicas brasileiras já ofereciam, ao tempo da promulgação da EC95, instrumentos preciosos de promoção do reequilíbrio das contas públicas, sem que estes implicassem — de qualquer modo — constrangimento para o custeio mínimo dos direitos fundamentais (Pinto; Ximenes, 2018, p. 995).

Outro relevante fato acerca da desconstrução das políticas de segurança alimentar e nutricional restou observado através da Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, editada no Governo Bolsonaro, e que retira o CONSEA do Gabinete do Presidente da República (Brasil, 2019), fragilizando seu importante papel para as políticas de segurança alimentar e nutricional, bem como para a representatividade da sociedade civil observada em sua composição.

Além da extinção do CONSEA, Beghin (2022) aponta para um desmonte das políticas públicas federais voltadas para a segurança alimentar, com a desarticulação de programas, redirecionamento de verbas, extinção e transformação de algumas políticas. Assim,

Sobraram algumas ações que, além de desconectadas de uma política nacional, tiveram seus *modus operandi* alterados ou enfraquecidos, comprometendo sua

efetividade. Assim, por exemplo, as verbas alocadas ao PNAE, ao PAA, à Política de Garantia de Preços Mínimos, ao Bolsa Família, entre outros, diminuíram em termos reais. Este último foi extinto e substituído pelo Auxílio Brasil, que entrou em operação no final de 2021 (Beghin, 2022, p. 20).

Da mesma forma, Castro (2021, p. 10) assevera acerca dos impactos das reformas trabalhista e previdenciária no aumento da pobreza e, conseqüentemente, da fome, bem como, de forma mais direta, a redução significativa do orçamento da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, na qual: “em 2014, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional geria um orçamento de 2,5 bilhões de reais, ao passo que, em 2019, esse valor reduziu-se para 447 milhões de reais”.

Já em 2020, durante a pandemia de COVID-19, é instituído o Auxílio Emergencial via Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020, que, além de tratar do Benefício de Prestação Continuada, traz o regramento do auxílio como medida excepcional de proteção social durante a emergência de saúde pública (Brasil, 2020a).

Nos termos da norma, estabelecia-se um benefício de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador durante um período de três meses, desde que cumpridos uma série de requisitos relativos basicamente a trabalho e renda. Tal auxílio, nos termos de Beghin (2022, p. 20), mostrou-se benéfico na redução da pobreza naquele contexto, pois “em 2020, os dados mostraram o melhor resultado em anos, pois “a taxa de pobreza com a linha de PPC\$ 1,90/dia recuou 1,1 ponto percentual (p.p.) e a renda dos 20% mais pobres saltou 11%, ritmo digno dos anos de bonança”, conforme pautado pelo IPEA.

Conforme dados do IPEA, em Relatório Técnico intitulado *Um País na Contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos*, de dezembro de 2022, o Auxílio Emergencial e seu prolongamento, o Auxílio Emergencial Residual, conseguiram reduzir a pobreza em 2020 (Souza; Hecksher; Osório, 2022). Mas, diante da redução na concessão dos auxílios e prolongamento da pandemia do coronavírus, a pobreza retorna com elevação dos seus níveis em 2021, o que reflete a insuficiência de medidas pontuais e emergenciais para um real enfrentamento da pobreza.

Há mais de uma década as transferências monetárias assistenciais contribuem de forma importante para o combate à pobreza no Brasil (Souza et al., 2019), e, com a pandemia de covid-19, seu papel tornou-se muito maior: em 2020, o AE e, em menor escala, o Auxílio Emergencial Residual (AER) conseguiram transformar o que seria uma disparada sem precedentes nas taxas de pobreza em uma redução significativa, como visto nas seções anteriores. Infelizmente, a retração das transferências emergenciais em meio ao prolongamento da pandemia resultou em números muito piores para 2021 (Souza; Hecksher; Osório, 2022, p. 8).

O referido relatório técnico ainda aponta dado relevante em suas conclusões ao observar que há um aumento da pobreza que vem sendo verificado desde 2014 a 2016, período

de recessão econômica, e que mesmo com a melhora observada em 2020, em 2021 houve o maior crescimento da pobreza desde o ano de 1990:

Desde a recessão de 2014 a 2016, a pobreza no Brasil vem aumentando paulatinamente, puxada sobretudo pela elevação na desigualdade de renda. Essa tendência foi brevemente interrompida em 2020, ano em que as somas vultosas transferidas pelo AE conseguiram anular o choque da covid-19 e até reduziram as taxas de pobreza. Infelizmente, a redução das transferências em 2021 foi muito maior do que quaisquer melhoras no mercado de trabalho, e a pobreza voltou a subir, dando seu maior salto anual desde 1990. Com isso, nossas estimativas para cinco linhas distintas indicam que, em todos os casos, as taxas de pobreza estavam em 2021 no maior nível da série histórica da PNAD Contínua, iniciada em 2012. Mais ainda a decomposição das variações anuais aponta que o aumento da pobreza na última década decorreu majoritariamente de mudanças na distribuição de renda (Souza; Hecksher; Osório, 2022, p. 13).

Gomide, Silva e Leopoldi (2023) apontam o desmonte de políticas públicas gerado pelo Governo Bolsonaro, sob a argumentação de reconstruir o Estado brasileiro sob um prisma de direita global e antissistema, em um palco populista reacionário e com uma democracia ferida. Ademais, conforme os autores, o Governo Bolsonaro restou fazendo uso de decretos e portarias, ações em substituição a mudanças na Constituição Federal e leis que se mostravam sem possibilidade de alteração, ainda que por discordância do Legislativo via veto. Essas condutas implicaram atuação do Judiciário para frear tais medidas inconstitucionais, como decretos relacionados à política pública voltada ao meio ambiente, contestados através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 651.

Por desmonte de políticas públicas entendem Leite *et al.* (2023, p. 386) como:

[...] forma de designar processos articulados e encadeados de mudança política e institucional, envolvendo a diminuição, decréscimo, remoção, ou mesmo a completa substituição de programas e ações de políticas públicas previamente existentes, em áreas diversas como saúde, meio ambiente, cultura, assistência social, entre outras.

E tal conjuntura apresenta-se no Governo Bolsonaro, na medida em que, ao analisar a política de agricultura familiar, por exemplo, Leite *et al.* (2023) identificam marcadores que levam a compreender uma parcela do desmonte em relação a essa política pública, a saber: inicialmente, ainda no governo Temer, com a desestruturação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, impossibilitado a formulação e implementação de políticas públicas; acompanhada da redução do espaço de participação social e redução de políticas públicas voltadas para a área. Ademais, para corroborar a percepção do desmonte de políticas, os autores apontam a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos via Medida Provisória n.º 1.061/2021, convertida na Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021²⁷. Nesses termos,

Vale frisar que a mudança estrutural do PAA vem sendo feita ao longo dos anos, de forma a tornar a execução da política pública dependente do Legislativo, devido ao seu baixo orçamento ordinário, dependência essa que é instável, sujeita à desistência

²⁷ Cf. Brasil (2021d).

da indicação de parlamentares e/ou bloqueio do Ministério da Economia. Mais que uma mudança semântica de títulos de políticas, tratou-se de fato do desmonte de um programa e a subsequente criação de outro reconfigurando instrumentos anteriores, dissimulando os importantes efeitos da extinção do PAA (Leite *et al.*, 2023, p. 405).

Além da extinção do Programa de Aquisição de Alimentos, substituído pelo Programa Alimenta Brasil, a referida Lei também acarretou a extinção do Programa Bolsa Família e sua substituição pelo Programa Auxílio Brasil. Souza, Hecksher e Osório (2022) apontam que a transferência de renda ofertada via Auxílio Brasil mostrou-se benéfica no sentido de redução da pobreza, com exclusão de 3,6% da população da linha da pobreza, mas ainda com índices superiores ao período antecedente à pandemia de COVID-19.

Contudo, Souza, Hecksher e Osório (2022) observam que houve efeitos positivos com as transferências de renda realizadas através das políticas do Auxílio Emergencial e do Programa Auxílio Brasil, inclusive com redução de 20% a 40% da pobreza em seu primeiro mês de operação e que posteriormente foi ampliado, mas sem dados a serem analisados dada a limitação do estudo fixar-se no ano de 2021.

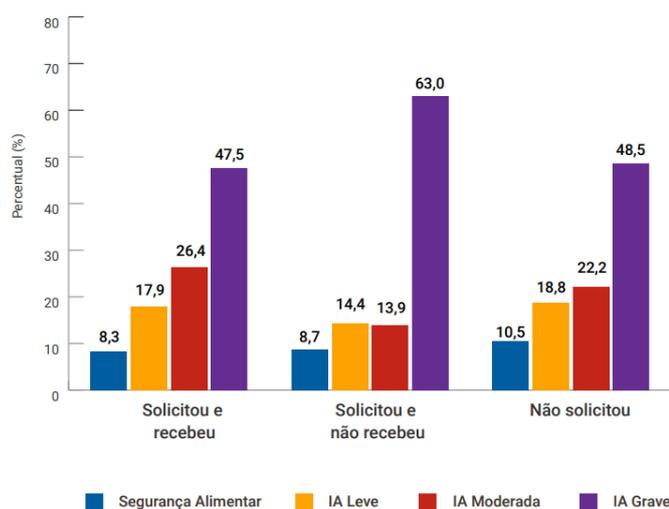
Não obstante, as transferências sociais não contributivas funcionaram a contento no período mais crítico do mercado de trabalho na pandemia. Sem o AE, a pobreza teria regredido a níveis inéditos desde o século passado; com o auxílio, a pobreza provavelmente atingiu mínimos históricos em meados de 2020. Em 2021, os recursos desembolsados pelas transferências emergenciais foram muito menores, o que explica a escalada nas taxas de pobreza. Em novembro, primeiro mês de operação do PAB, os dados mensalizados sugerem que sua contribuição relativa foi semelhante à do PBF, com redução de 20% a 40% na taxa de pobreza, dependendo da linha escolhida. Nesse mês, o PAB não havia ainda expandido a cobertura de famílias pobres e, apesar do novo esquema de benefícios, a transferência média caiu, considerando o valor de outubro, ainda com a última parcela do AE. Apesar disso, o PAB passou por expansão significativa no início de 2022, com aumento de cobertura de 14,5 milhões para 18 milhões de famílias e implementação do benefício extraordinário que garantiu piso de R\$ 400 por família, o que quase dobrou o valor médio transferido para as famílias beneficiárias. Mais recentemente, a Emenda Constitucional (EC) no 123, de julho de 2022, instituiu um acréscimo extraordinário de R\$ 200 a ser pago durante os cinco últimos meses deste ano. Parte dessa expansão de cobertura e desses valores pode ter impacto sobre a pobreza, mas esta depende de outros fatores, como a focalização do programa, a dinâmica do mercado de trabalho e a inflação. Inobstante, nossos dados se limitam a 2021, logo não é possível avaliar os efeitos dessas mudanças em 2022 (Souza; Hecksher; Osório, 2022, p. 14).

Em que pese a redução da pobreza, observa-se que a transferência de renda isoladamente não se mostra capaz de superá-la, vez que se identifica o aumento de suas taxas apenas com a redução dos recursos. O real enfrentamento da pobreza, e sua consequência, a fome, requer medidas articuladas e intersetorializadas, de forma a atender às demandas emergenciais e a construção de sistemas que garantam o acesso permanente, contínuo, em quantidade e qualidade suficientes para promoção do direito à alimentação adequada.

Interessante observar que, nos termos do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil – II VIGISAN, os domicílios que

possuíam os maiores índices de insegurança alimentar grave foram aqueles que solicitaram e não receberam o Auxílio Emergencial, ou mesmo que não solicitaram, ou seja, aqueles que possuíam a necessidade mais premente deixaram de ser contemplados por essa política pública (Figura 14) (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2022).

Figura 14 – Relação (em%) entre a solicitação e recebimento do auxílio emergencial e a Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) em domicílios com renda per capita de até 1/4 de salário mínimo, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 69).

Acerca dos domicílios que não solicitaram o Auxílio Emergencial, o relatório aponta que os indivíduos em condições de insegurança alimentar grave ou moderada poderiam estar em situação de “marginalização extrema”, sem possibilidade sequer de alcançar meios para serem integrados ao referido Auxílio, como, por exemplo, o acesso à internet para realização de cadastro. Quanto às demais situações, certamente tais pessoas estariam subsistindo com auxílios de terceiros, como doações provenientes da iniciativa privada.

Segundo Beghin (2022), durante os Governos Temer e Bolsonaro houve um agravamento da situação de insegurança alimentar da população brasileira, isso em razão do sistemático desmonte de políticas públicas de segurança alimentar, política fiscal instituídas pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 com o teto de gastos em políticas sociais, falta de intersetorialidade nas ações que visam o combate à fome, redução e mesmo a extinção das instâncias de participação social responsáveis pela aproximação das verdadeiras necessidades

da população e instituições governamentais, crises econômicas sucessivas, dentre outros fatores pontuais.

O desmonte da institucionalidade da SAN operado pelas gestões Temer e Bolsonaro, associado a uma política fiscal contracionista implementada desde 2016 por meio especialmente do Teto de Gastos, agravou a crise alimentar que se abateu sobre o Brasil. O abandono de uma atuação intersetorial e sistêmica, assim como a extinção das instâncias de participação social, impediu a identificação dos principais problemas alimentares e das demandas da sociedade; o enfraquecimento de mecanismos de regulação do mercado dificultou o controle da inflação, particularmente a alta de preços dos alimentos; a desarticulação de estratégias de fortalecimento da agricultura familiar, principal responsável pela alimentação básica da população brasileira, contribuiu para a inflação de alimentos e para a carestia; os programas de aquisição e de distribuição de alimentos, como o P1MC, o PNAE e o PAA (mesmo este tendo recebido aporte considerável de recursos), foram enfraquecidos e, portanto, pouco mitigaram o problema da fome; os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais foram abandonados à sua própria sorte, sendo fortemente impactados pela fome e pela covid-19 e suas consequências (Beghin, 2022, p. 20).

Ademais, como afirmam Leite *et al.* (2023), diante das práticas e políticas realizadas durante o Governo Temer e primeiros anos de Governo Bolsonaro, as políticas públicas de enfrentamento à segurança alimentar restaram desagregadas, resultando, segundo os autores, em um desmantelamento inclusive da participação social, isso em algumas áreas específicas, as quais se entende incluída a política de enfrentamento à insegurança alimentar grave.

Com efeito, de modo particular, a partir do governo Bolsonaro, o desmantelamento de políticas públicas e suas estruturas de participação e controle social é, pelo menos em algumas áreas, um objetivo a ser alcançado, mobilizando uma retórica que passa, inclusive, pela própria desqualificação prática e discursiva tanto dos grupos beneficiários, como do corpo técnico-burocrático envolvido na formulação e implementação de programas e ações governamentais (Milhorange, 2022; Sabourin et al., 2020; Silva, 2021; Santos et al., 2021) (Leite *et al.*, 2023, p. 386).

Em sentido contrário a esses dados e análises apresentados, ainda se observam discursos como: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem. Aí eu concordo. Agora, passar fome, não. Você não vê gente pobre pelas ruas com físico esquelético como a gente vê em alguns outros países por aí pelo mundo” (Cople, 2019) ou mesmo que

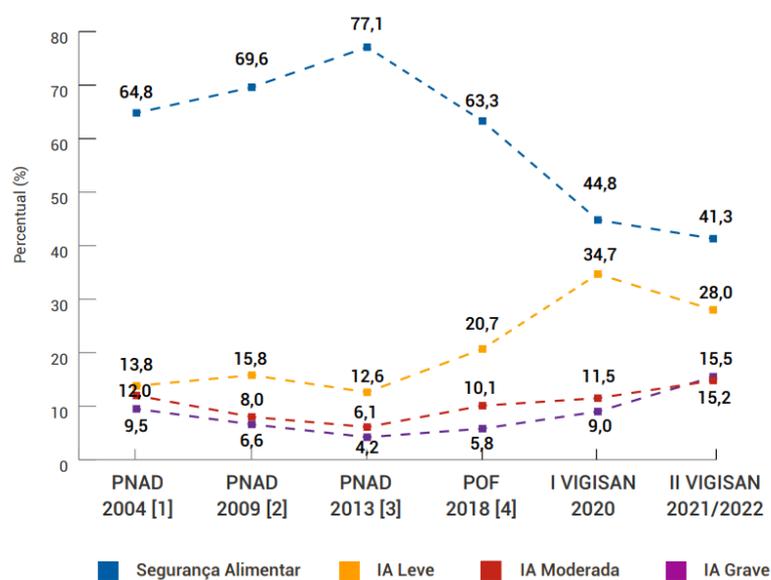
A agricultura, para países que já tiveram guerra, que já passaram fome, para eles é segurança nacional. Nós nunca tivemos guerra, nós não passamos muita fome, porque nós temos manga nas nossas cidades, nós temos um clima tropical. Então, aqui nós temos miséria, sim. Nós precisamos tirar o povo da miséria. Mas esses países têm muito apreço pelos seus produtores (Brasileiro [...], 2019).

Tais falas, surpreendentemente enunciadas por um Presidente da República e Ministra da Agricultura, corroboram a errônea percepção do real estado de insegurança alimentar que permeia a população brasileira, com a conseqüente falta de priorização intencional do tema, em que pese tal agravamento crescente desde 2017, conforme resultados já retratados.

Assim, chegam-se aos dados da última pesquisa realizada entre os meses de novembro de 2021 a abril de 2022 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2022) e apresentados através do II VIGISAN.

Segundo o referido inquérito, em relação aos resultados do I VIGISAN, apresentados na introdução, houve um aumento expressivo no percentual de indivíduos em situação de insegurança alimentar grave no Brasil, passando de 9% para 15,5%, o que indica um acréscimo de 14 milhões de novos indivíduos sujeitos à fome, em um período pouco maior que um ano (final de 2020 e final de 2021 e início de 2022). Assim, chegou-se em 33 milhões de brasileiros em insegurança alimentar grave e 125,2 milhões de pessoas com algum grau de insegurança alimentar (Figura 15) (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança, 2022).

Figura 15 – Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, 2004 a 2022. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



* Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 72).

Diante do referido cenário, destaca-se a presença de novos movimentos pela segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Leme *et al.* (2022) trazem iniciativas da sociedade civil que atuaram pela segurança alimentar frente à pandemia de COVID 19, ações que se destacam a partir de março de 2020. Os autores ressaltam que a multiplicidade de ações

de combate à fome, nesse período, pode ser categorizada entre aqueles movimentos criados durante a pandemia, os que já existiam e atuavam no combate à fome antes mesmo da pandemia e aqueles movimentos que possuíam outros propósitos e, a partir da pandemia passam a atuar na questão da segurança alimentar.

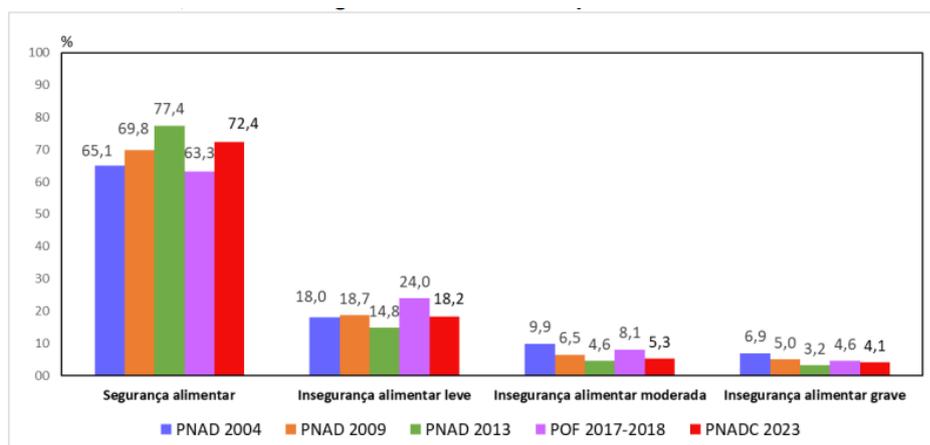
1. Aqueles que foram criados durante a pandemia. Foram eles: o SOS Periferia de Fortaleza, Quebrada Alimentada, da cidade de São Paulo, Aproximação Quilombo Favela, do Vale do Ribeira, estado de São Paulo, Emergência Peri, da cidade de São Paulo, Quentinha Solidária em São Luís, no Maranhão; **2. Aqueles que já promoviam ações de assistência alimentar antes da pandemia,** como o Sefras, com atuação em São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, a Ação Cidadania, com atuação nacional, o Amor Agradece, que atua na cidade de São Paulo, e a Paróquia Santa Clara, dos Freis Franciscanos da Província São Francisco de Assis, no Rio Grande do Sul; **3. E, por fim, aquelas organizações que já existiam com outros propósitos, mas que passaram a realizar ações de assistência alimentar durante a pandemia.** Aqui temos o Greenpeace, que concentrou suas ações de assistência no Norte e Nordeste do Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que atua nacionalmente, a Coalização Negra por Direitos, também com atuação nacional, a Comunidade Menino Chorão, em Campinas, o Sindicato dos Petroleiros do estado de São Paulo (Sindipetro), de Paulínia e com atuação na Região Metropolitana de Campinas, a Casa do Hip-Hop, em Piracicaba, São Paulo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que atua em diversos estados do Brasil, a Rede Maniva, que atua no Amazonas, e a Escola de Gastronomia Social, em Fortaleza. (grifo nosso) (Leme *et al.* 2022, p. 70).

Assim, Leme *et al.* (2022) destacam a multiplicidade e diversidade de movimentos que buscavam fazer frente à insegurança alimentar que se intensificava em 2020, destacando as ações do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que incorpora as suas ações à distribuição de alimentos, ampliando-se à cozinha solidária, que já compõe uma das ações de ocupação do movimento para o atendimento de qualquer indivíduo em situação de vulnerabilidade. Da mesma forma, os autores destacam a Ação da Cidadania, que viu sua atuação ser novamente expandida para a distribuição de alimentos de forma permanente, na qual a formação de líderes comunitários deixa de ser o foco do movimento.

Importante, a título de ilustração, destacar os dados de 2023 apresentados pelo IBGE, em 2024, PNAD Contínua em seu módulo de Segurança Alimentar (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024). Tais dados referem-se ao quarto trimestre de 2023 e fazem correlação com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

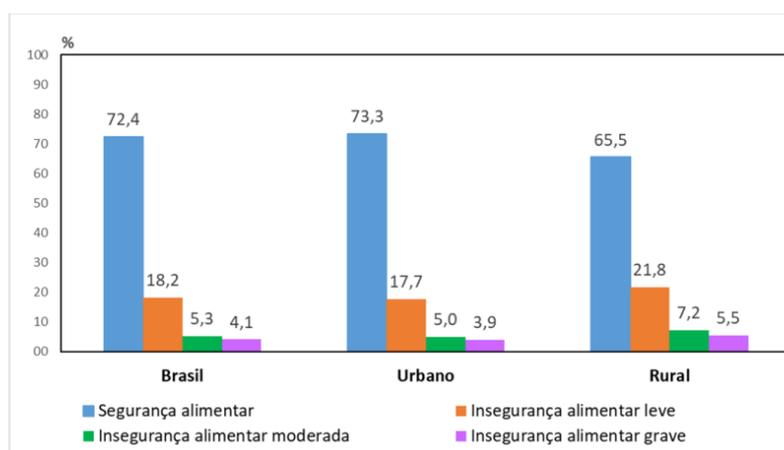
Conforme a referida pesquisa, houve uma pequena redução do índice de insegurança alimentar grave, passando de 4,6% para 4,1%. Maior incremento observa-se nos domicílios em que há segurança alimentar, que, em 2023, chegou aos 72,4%, conforme gráfico comparativo que segue (Figuras 16 e 17) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024):

Figura 16 – Evolução da prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares - Brasil – 2004/2023



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024, p. 13).

Figura 17 – Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio – Brasil – 2023



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2024, p. 10).

Em que pese a melhora do índice de insegurança alimentar grave em 2023, é preciso agregar que a manutenção de políticas públicas apenas voltadas à transferência de renda não se mostrará apta para a redução contínua da fome, apesar de sua importância. Tais dados demonstram, ainda, a insuficiência da proteção dada à segurança alimentar da população brasileira, bem como a necessidade de manutenção e fortalecimento de medidas estruturantes que contemplem a complexidade do direito à alimentação adequada, perpassando por uma análise conjunta com as contradições inerentes a sua efetivação.

5.3 As insuficiências e contradições na proteção do direito à alimentação adequada

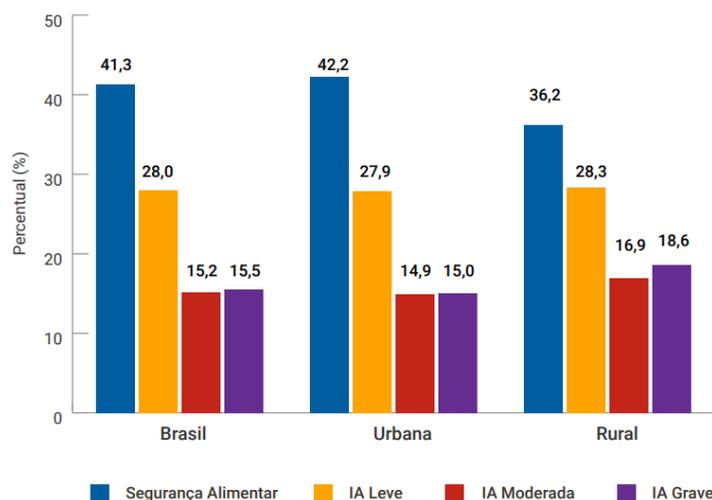
Apresentadas as políticas e medidas tidas por relevantes no período em análise, passa-se a pontuar o que se entende por insuficiências e contradições na proteção do direito à alimentação adequada, bem como as ponderações acerca da importância da sustentabilidade e da participação popular na promoção integral do direito em debate.

Como observado, as insuficiências na proteção do direito à alimentação adequada revelam-se, na medida em que a problemática da fome se apresenta como um tema atual. Conforme dados da última pesquisa realizada pela Rede PENSSAN, em 2022, acima apresentados 33 milhões de brasileiros encontram-se em insegurança alimentar grave (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança, 2022).

Tais dados revelam, portanto, um enfrentamento insuficiente da problemática da insegurança alimentar no Estado brasileiro. Em que pese a melhora da situação de fome em 2014, com a saída do país do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, observa-se nova queda do número de lares com segurança alimentar, bem como um agravamento da situação quando da pandemia de COVID 19, conforme apresentado, perpassando tais constatações pelos períodos observados. Ou seja, existiram momentos de expressiva melhora da insegurança alimentar, com queda desses números a partir de 2013, e, posteriormente, uma alta gradativa nos percentuais, seguida de um expressivo aumento de insegurança alimentar durante o período da pandemia.

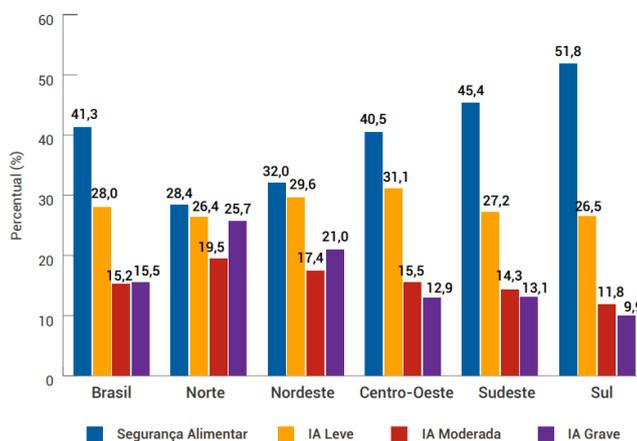
Traçando-se um perfil da população brasileira em que os índices de insegurança alimentar se apresentam de forma mais grave, observa-se que, predominantemente, se está falando de uma população rural, presente no Norte e Nordeste do país, conforme dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil – II VIGISAN (Figuras 18 e 19):

Figura 18 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 36).

Figura 19 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no país. Brasil e macrorregiões. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022, p. 39).

Assim, somando-se as informações e dados já apresentados, uma pessoa pobre, negra, do Norte ou Nordeste, de baixa escolaridade, desempregada, mulher e responsável por uma família com crianças e adolescentes caracterizam as “pessoas refugadas” (Bauman, 2005, p. 21), o “*homo sacer*” (Agamben, 2007, p. 16) ou mesmo o “rebotinho” (Jesus, 2020, p. 42)

em se tratando da fome e insegurança alimentar grave. Esse é o retrato da maioria dos indivíduos que enfrentam a fome no Estado brasileiro.

Como observado, o problema da fome e insegurança alimentar no Brasil apresenta-se como um fator permeado de determinações históricas, que remontam à própria formação da sociedade brasileira e determinações econômicas, diante da forma do capitalismo periférico e influxos do neoliberalismo na determinação de políticas de proteção social. Entende-se a fome, dessa forma, como um problema estrutural, arraigado às estruturas históricas e econômicas de formação do Estado brasileiro, não se caracterizando como uma fome ocasional ou decorrente de intempéries. Trata-se da chamada fome epidêmica, nos termos de Castro (1984).

Ademais, conforme o II VIGISAN, é preciso compreender que a insegurança alimentar que permeia a população brasileira, além de seus determinantes históricos, também possui determinantes políticos indispensáveis para a promoção do direito à alimentação adequada (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2022). Nesses termos,

Por essa razão, para reverter essa tendência, é preciso compreender que seus determinantes estão situados além das questões específicas da alimentação e das relações entre oferta e demanda de alimentos. Paralelamente, um ambiente de instabilidade política e fragilidade de instâncias democráticas, refratárias à atuação da sociedade civil sintonizada com as carências sociais emergentes, contribuem para o desprezo aos direitos humanos, dentre os quais o direito à alimentação adequada e saudável (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2022, p. 89).

Também pode-se ponderar que, diante das questões levantadas, a fome apresenta-se como uma opção política. Como já enunciava Herbert de Souza, o Betinho, “A alma da fome é política” (Souza, 1993). Tal afirmação corrobora-se diante da necessidade de priorização de políticas e programas que visam garantir segurança alimentar e nutricional à população, com a adoção de medidas que alcancem as raízes estruturais da fome, além de políticas transversais que contemplem a complexidade do direito à alimentação adequada e possam efetivá-lo de forma plena.

A ausência de medidas estruturais, a falta de priorização necessária ou mesmo o desmonte de políticas já concebidas já podiam ser sentidos desde 2014 através de sinais de crise estrutural do capital, impactando diretamente os orçamentos destinados às políticas sociais, sob o argumento da necessidade de uma postura de austeridade fiscal:

A crise estrutural do capital, no cenário de acumulação sob o comando das finanças, aprofunda-se em todas as dimensões e afeta a humanidade de diversas formas. Neste contexto de aprofundamento da crise, as dívidas públicas dos Estados-nação, a exemplo do Brasil, tem pressionado para a reorientação do fundo público em favor do capital, seja pela redução dos investimentos em políticas sociais e maior destinação de recursos para os serviços e amortização da dívida, seja pela via da privatização. O novo regime fiscal instituído no Brasil em 2016 e as contrarreformas trabalhistas e

previdenciárias em curso são exemplos. Assim, o capital financeiro, que, associado aos grupos transnacionais, comanda a acumulação, comanda também as destinações dos recursos do orçamento público e os destinos das políticas sociais dos países endividados, como tem ocorrido no Brasil (Silva, 2018, p. 152).

Somada à crise do capital, passa-se por crises políticas, como sintetiza o relatório “*Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil*”:

No Brasil, as possibilidades políticas de aliviar os efeitos das crises econômicas sobre os mais pobres por meio de políticas anticíclicas e pelo funcionamento de uma institucionalidade robusta de programas de segurança alimentar, como havia prevalecido imediatamente à crise financeira internacional, de 2008, foram progressivamente se deteriorando em um cenário de instabilidade política, instalado a partir de 2014. Este período é marcado por mudanças na agenda pública, baseadas na flexibilização e depreciação de direitos sociais consagrados - como as leis trabalhistas, a previdência social e a política de valorização do salário-mínimo - e no sistemático enfraquecimento de políticas e programas voltados à diminuição das desigualdades sociais, como os Programas de Transferência de Renda (Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - BPC), sob a justificativa da austeridade fiscal (Silva, 2018) (Galindo *et al.*, 2021, p. 3).

Somado a esses fatores, o relatório complementa que a política de segurança alimentar e nutricional também restou diretamente afetada por essa crise econômica e política, considerando a desestruturação de programas e políticas voltadas para a consecução desse direito, com destaque importante para a desconstrução completa de diversas iniciativas já consolidadas a partir do ano de 2019 (Galindo *et al.*, 2021), já mencionadas anteriormente.

Diante dessas constatações que acarretam a insuficiência da proteção do direito à alimentação adequada, e que é gerada pelas contradições impostas por essas determinações históricas e econômicas, busca-se encontrar parâmetros que possam aclarar tais achados e imprimir reflexões de modos de pensar as políticas para enfrentamento da insegurança alimentar, como alternativas para imprimir maior assertividade em sua elaboração, quais sejam, as noções de sustentabilidade e participação popular.

Como um primeiro ponto de análise que merece ser enfrentado, há a noção de sustentabilidade que requer discussão quando da efetividade do direito à alimentação adequada, contrapondo-se um sistema alimentar sustentável ao sistema alimentar hegemônico. Observada a concepção do direito humano à alimentação adequada, tem-se agora a tarefa de observá-lo sob o ângulo da sustentabilidade, pois tal direito, que não se reduz à entrega de alimento ou ao seu acesso físico e econômico, não pode deixar de observar uma visão sustentável para sua efetivação.

Importante ressaltar o conceito de sustentabilidade apresentada por Freitas (2019, p. 38), cuja visão foge de reducionismos e observa a sustentabilidade como um fenômeno multidimensional:

Nessa perspectiva, eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Vislumbra-se, portanto, a sustentabilidade, na perspectiva proposta por Freitas (2019), como um princípio constitucional que visa a proteção ao bem-estar, princípio esse de ampla aplicabilidade e apto à proteção do direito ao futuro, dado possuir eficácia intergeracional. E pensar em bem-estar é por certo pensar em erradicação do estado de fome e proporcionar acesso regular ao alimento, cuja efetivação perpassa pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Relevante, também, entender com Freitas (2019, p. 74) que o direito ao bem-estar, assegurado pelo princípio da sustentabilidade, possui multidimensões: “Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional”. Tais dimensões apresentam-se, conforme o autor, como interdependentes, não se podendo falar de sustentabilidade caso uma dessas não seja atendida. Assim, pensa-se a sustentabilidade em suas dimensões: social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

Dentro do objeto de análise destaca-se a dimensão social, na qual, segundo Juarez Freitas (2019, p. 75), abrigam-se os direitos sociais, nos quais inclui-se o direito à alimentação. Assim, ressalta o autor que, em se tratando da dimensão social, “não se admite o modelo de desenvolvimento excludente, insensível e iníquo”, em que se observa grandes desigualdades, só restando:

[...] válidas apenas as distinções voltadas a auxiliar os desfavorecidos, mediante ações positivas e intervenções empáticas e altruístas (efetivamente recompensadoras) que permitem fazer frente à pobreza (material e cognitiva), segundo métricas confiáveis, que contemplem os efeitos oblíquos das mazelas socioambientais (Freitas, 2019, p. 75).

Assim, em se tratando de uma perspectiva de sustentabilidade, observa-se o direito à alimentação, inserido como um viés da dimensão social desse princípio e caminho indispensável à promoção do bem-estar dos indivíduos, inclusive ganhando destaque em Freitas (2019), ao tratá-lo de forma específica como merecedor de proteção, através de uma alimentação equilibrada e informada dos malefícios de certas substâncias danosas à saúde, bem como dos males do excesso e da falta de alimentos.

Dentro dessa visão de Freitas (2019), Gonçalves (2021) enfatiza a perspectiva de que a sustentabilidade se apresenta como um referencial necessário, ao se tratar da segurança

alimentar e nutricional dos indivíduos, cuja negação, nas palavras da autora, representa a negação da própria vida:

Nesse contexto, não se trata somente, e que já não seria pouco, de ultrapassar a fome e a insegurança alimentar, mas de propiciar nutrição a todos os seres, de acordo com os parâmetros da sustentabilidade (socialmente justo, culturalmente diverso, politicamente ético, ecologicamente equilibrado, economicamente viável)
Entre Poros (a abundância e a riqueza) e Penia (a pobreza extrema), mais uma vez, emerge a urgência da solidariedade, não como distribuições de favores ou esmolas, mas como princípio jurídico-político (artigo 3º, I da Constituição Federal) que determina a redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 3º, III da CF/88) e, por conseguinte, contrapõe-se à concentração de riquezas (Gonçalves, 2021, p. 6).

Ademais, a sustentabilidade e o direito à alimentação também se observam na concepção de Burity (2021), ao tratar o direito humano à alimentação e nutrição adequadas como um somatório de componentes de cunho voltado à disponibilidade, acessibilidade física e econômica, adequação e sustentabilidade.

Ressalta Burity (2021) que se faz necessário que a efetivação do direito à alimentação seja precedida de sistemas não só de consumo, mas, também, de produção de alimentos que se mostrem sustentáveis, esses entendidos como não violadores do meio ambiente e da saúde dos indivíduos. Ressalta a autora que os atuais sistemas alimentares hegemônicos acabam por violar a saúde dos indivíduos ao impor uma dieta não saudável, rica em industrializados, cuja produção afeta o meio ambiente. Assim, ao mesmo tempo que poluem, esses sistemas hegemônicos trazem prejuízos à saúde ao mesmo tempo em que as desigualdades sociais reflexas trazem a insegurança alimentar em seu mais alto grau: fome. Completa a autora que:

Um também recente relatório da Comissão Lancet sobre Obesidade, seguindo a mesma linha de argumentos, registra que, atualmente, os sistemas alimentares são responsáveis pelo que especialistas estão considerando uma ‘síndrome global’, a sinergia entre três pandemias: obesidade, má nutrição e mudanças climáticas (Swinburn; Kraak; Allender; Atkins; Baker; Bogard et al., 2019). Os sistemas alimentares geram desigualdades e, em muitos casos, expulsam de suas terras, em todo o mundo, milhões de pessoas que produzem alimentos diversificados para a própria subsistência ou para o mercado, tornando assim a alimentação cada vez mais monótona e menos saudável (Burity, 2021, p. 46).

Merecem destaque, no que toca à sustentabilidade e direito à alimentação, as conclusões levantadas por Ferraz (2017, p. 168), ao expor que as premissas da sustentabilidade, em síntese, pressupõem:

Premissa n. 1: A sustentabilidade depende necessariamente do enfrentamento aos problemas ambientais, bem como aos de ordem social, cultural, econômica, territorial e política.

Premissa n. 2: A sustentabilidade deve ser fundada na concretização da dignidade da pessoa humana, no desenvolvimento nacional, na erradicação da pobreza e da marginalização, na redução das desigualdades sociais e regionais, na promoção do bem de todos e na visão holística e transversal do meio ambiente.

Premissa n. 3: A garantia da sustentabilidade na segurança alimentar e nutricional depende da erradicação da pobreza por meio de um desenvolvimento não pautado no mero crescimento econômico, mas sim na ampliação das capacidades humanas.

Premissa n. 4: O conceito de sustentabilidade extraído do paradigma ambiental incorpora o princípio da solidariedade e, com isso, reforça a prevalência dos bens de esfera coletiva em relação aos individuais, de forma que a propriedade pode e deve ser limitada por sua função social e seu impacto ambiental.

Premissa n. 5: Sustentabilidade pressupõe a aplicação dos princípios da precaução e prevenção, tendo em vista a proteção quanto aos danos possíveis e plausíveis aos seres humanos, ao ambiente, à vida e saúde e aos direitos humanos.

Assim, diante da síntese de Ferraz (2017) pode-se observar a sua correlação e sintonia com uma perspectiva multidimensional da sustentabilidade de Freitas (2019), vez que para garantir efetivamente um ambiente sustentável deve-se promover não apenas um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também um meio socialmente, culturalmente, economicamente, territorialmente e politicamente sustentáveis.

Destaca-se o socialmente sustentável, com raízes assentadas no princípio da dignidade da pessoa humana, de forma a propiciar aos indivíduos a concretização do direito humano à alimentação e nutrição adequadas num viés sustentável e equilibrado.

Contudo, em que pese as afirmações e sínteses apresentadas, faz-se necessário acrescentar ao debate do direito à alimentação e sustentabilidade as reflexões no que tange ao meio de produção capitalista e sua lógica de produção e consumo. Tal análise mostra-se necessária no sentido de, diante de uma sociologia reflexiva proposta por Bourdieu (2007), buscar fontes que colaborem para um debate mais profundo acerca do tema.

Assim, importante trazer à discussão o olhar de Ferraz (2017), no qual, após expor as premissas de sustentabilidade aqui apresentadas, traz questionamento acerca da possibilidade de seu cumprimento diante do regime produtivo, que inclusive pauta-se na introdução de organismos transgênicos na produção de alimentos. Vislumbra a autora um conflito entre valores e bens individuais, riqueza, lucro e *commodities versus* valores e bens coletivos pautados no princípio da solidariedade:

Ao revisar as premissas da sustentabilidade por nós listada, não identificamos no atual modelo produtivo pautado na tecnologia transgênica os critérios essenciais que entendemos compor o conceito de sustentabilidade. Verificamos, em contrapartida, um modelo pautado em abordagem descontextualizada, centrado na concentração de riquezas e na lucratividade das grandes corporações, sem levar em consideração o princípio da solidariedade. Observa-se o império dos bens individuais em detrimento de bens de esfera coletiva (uma vez que os transgênicos em sua maioria são *commodities* patenteadas, envolvidas em reivindicações de direitos de propriedade intelectual) e a desconsideração do princípio da precaução. Podemos concluir que a produção de alimentos pautada no atual sistema de transgenia não é um modelo sustentável, ferindo, portanto, os ditames do direito humano à alimentação adequada construídos e requeridos pela sociedade (Ferraz, 2017, p. 169).

Löwy (2010) faz pontuações importantes ao observar, como ecossocialista, que o regime capitalista e sua tônica de lucro não se mostram compatíveis com a preservação do meio

ambiente. O autor sintetiza em duas argumentações que a expansão do regime capitalista implicaria a destruição do meio ambiente e da própria espécie humana, considerando a necessidade de acumulação infinita de capital, consumo de cunho ostentatório e desperdício de recursos. Importante, portanto, voltar-se à forma de consumo e perceber o alimento em sua múltipla dimensão e não como apenas mais uma mercadoria ou *commodities*.

Podemos citar, ainda, Valente (2016) aduzindo que há uma política alimentar global agroindustrial hegemônica política e economicamente que traz consequências negativas. Isso por tratar, conforme o autor, o alimento como um *commoditie*, e não como um fundamento para o exercício de todos os demais direitos. Dentre essa visão distorcida do direito ao alimento, ele observa que essa forma massiva de alimentação imposta globalmente traz uma série de revezes que dificultam o:

[...] acesso a recursos, renda e condições de trabalho; volatilidade dos preços de alimentos; desigualdades sociais; redução da biodiversidade, mudanças climáticas e contaminação de solos, água e alimentos; redução da diversidade de dietas pela expansão do *junk food* e de produtos ultraprocessados; fome e má nutrição em todas as formas (tanto subnutrição como obesidade); e saúde debilitada, diminuição da expectativa de vida e redução da qualidade de vida (Valente, 2016, p. 2).

Assim, para Valente (2016), a fome existe em razão de determinantes sociais, políticos e econômicos, na medida em que há uma política e economia dominantes, redundando em concentração de riquezas e desigualdade social, e inclusive, quando da proposição de medidas de enfrentamento à fome e desnutrição, aderem a programas extremamente focalizados, desarticulados e que não verdadeiramente enfrentam a questão em todas as suas vertentes e complexidades. Nesses termos:

A fome e a má nutrição não existem porque o sol discrimina, ou porque não há terra fértil suficiente ou alimentos disponíveis. Elas se materializam porque sociedades foram estruturadas de acordo com os interesses de grupos sociais politicamente e economicamente hegemônicos. Isso leva à produção e à reprodução do acesso limitado, para a grande maioria das pessoas, a recursos naturais e produtivos, a empregos com salários que assegurem uma existência digna e a condições adequadas de trabalho, à moradia, à amamentação, à saúde, à seguridade social e à proteção social, entre outros. [...]

A fome e a má nutrição ocorrem porque políticas nacionais e internacionais levaram a décadas de concentração de riqueza nos níveis nacional e internacional e levaram à situação em que multinacionais têm volumes de negócios maiores do que os da maior parte das economias nacionais. Essas políticas têm se distanciado cada vez mais da soberania popular, já que são desenvolvidas principalmente para servir aos interesses das elites poderosas. Elas promovem uma abordagem fragmentada que também serve a esses interesses e que certamente não é equipada para lidar com as determinantes estruturais sociais, econômicas e políticas da fome e da má nutrição. Pelo contrário, o modelo socioeconômico globalmente hegemônico de desenvolvimento continuamente produz e reproduz mais desigualdade, mais exclusão e mais fome e má nutrição (Valente, 2016, p. 6).

Merece ser levantado, quanto ao direito à alimentação, que se mostrem sustentáveis considerações acerca do modo de produção vigente, de forma que medidas a serem adotadas

no sentido de propiciar a efetividade desse sejam tomadas levando em conta tais determinantes, sob pena de se restringir a uma visão diminuta o direito à alimentação ao consumo de alimentos, sem questionar-se de qual alimento se está falando e de que implicações o consumo de dado alimento trará em termo de sustentabilidade em seus mais diversos vieses e dimensões.

Dentro dessa perspectiva de sustentabilidade e desenvolvimento mostra-se relevante repensar posturas acerca da biodiversidade, sendo pertinente muito mais uma compreensão da vulnerabilidade humana perante os desafios de manutenção da vida, a uma colocação da existência como destacada do meio ambiente. Nas palavras de Seligmann-Silva (2019, p. 12) essa visão destacada destrói e encurta a possibilidade de vida no planeta Terra:

Ao invés da autoimagem arrogante do homo faber prometeico e poderoso, que levou a um modelo de desenvolvimento que privilegia a poucos e destrói o chão em que vivemos, essa figura de nossa fragilidade me parece muito mais empoderadora para enfrentarmos os enormes desafios que temos diante de nós. Ela poderá estar na base de um 'princípio de moderação' que seria capaz de nos garantir uma maior sobrevivência sobre esta esfera azul e, sobretudo, um 'viver em comum' mais ético e menos arrogantemente antropocêntrico.

Considerando o exposto, observa-se que o enfoque na dimensão de sustentabilidade do direito à alimentação, reforça a concepção da sustentabilidade como princípio constitucional plenamente eficaz e apto a ser concretizado, encontrando-se o direito à alimentação inserido em tal perspectiva, vez que indispensável à preservação da dignidade da pessoa humana e ao bem-estar dos indivíduos.

Por fim, resta refletir a perspectiva de um direito humano à alimentação adequada que seja sustentável em detrimento do regime produtivo capitalista, sua lógica de acumulação desenfreada, de forma a repensar o próprio valor do alimento e repensar suas relações de produção e consumo, buscando alternativas aptas para que a efetivação de tal direito esteja mais condizente com os valores e princípios da sustentabilidade e dignidade da pessoa humana ao se propor políticas públicas para a sua correta e efetiva implementação.

Para além da dimensão da sustentabilidade, outra conexão que merece destaque em se tratando do enfrentamento às insuficiências e contradições na efetividade do direito à alimentação adequada, é a perspectiva de maior participação popular no seu enfrentamento, vez que, desde a concepção da Constituição Federal de 1988, a participação popular vem desempenhando importante papel na demarcação de direitos sociais, dentre estes o direito à alimentação adequada.

Sobre a Constituição brasileira de 1988, Delgado (2005, p. 126) reafirma sua importância na consagração de direitos nos seguintes termos:

Ao lado de todos esses aspectos apontados, a Constituição de 5.10.1988 emergiu, também, como a mais significativa Carta de Direitos já escrita na história jurídico-

política do país. Não se conduziu, porém, a nova constituição pela matriz individualista preponderante em outras Cartas Constitucionais não autocráticas (como a de 1946). Nessa linha, superou a equívoca dissociação (propiciada pela Carta de 46) entre liberdade e igualdade, direitos individuais e direitos coletivos ou sociais. A nova constituição firmou largo espectro de direitos individuais, cotejados a uma visão e normatização que não perdem a relevância do nível social e coletivo em que grande parte das questões individuais deve ser proposta. Nesse contexto é que ganhou coerência a inscrição que produziu de diversificado painel de direitos sociotrabalhistas, ampliando garantias já existentes na ordem jurídica, a par de criar novas no espectro normativo dominante.

Contudo, conforme pontua Pereira (2007), não foi de forma tão consensual que a Constituição de 1988 trouxe tantos avanços no campo social a ponto de constituir um novo padrão de proteção social, na medida em que, no contexto da época, as ideias neoliberais ganhavam cada vez mais espaço no cenário mundial, tendo em vista a queda do socialismo real.

Conforme Gonçalves (2019, p. 137), os movimentos sociais, no Brasil, apresentaram destaque na década de 70, século XX, momento histórico da Ditadura Militar. Em que pese a repressão imposta pelo regime, as lutas e manifestações populares prosperavam, tanto em temas relativos à contestação do próprio regime, como das implicações decorrentes de um Estado repressor. Assim, conforme a autora: “os movimentos populares da década de 70 (século XX), buscaram resgatar não apenas os direitos sociais institucionalizados, mas visaram sobretudo denunciar a falta de meios jurídicos hábeis para concretizá-los”.

Assim, observa-se, neste período pré-constituente, a atuação de diversas frentes populares e movimentos sindicais, que, apesar da censura, mantinham intensa pauta de discussão, buscando tais entidades participação ativa na construção de direitos. Ainda conforme Gonçalves (2019), destacam-se em atuação, durante o período da Ditadura Militar, a Igreja Católica, através de suas Pastorais, na luta por liberdade, democracia e direitos sociais; os movimentos de bairro, em denúncia às contradições da economia capitalista com as especificidades do contexto brasileiro, em defesa de direitos humanos, saúde, transportes, destacando-se a atuação do Movimento Custo de Vida; movimento feminista; o Movimento Negro Unificado Contra a discriminação Racial, dentre tantas outras iniciativas observadas no período de Ditadura Militar no Brasil.

Já no período constituinte, Gonçalves (2019) ressalta que os movimentos observados da década de 1970 acabaram por propiciar um amplo debate e reivindicações de maior participação popular, redemocratização do Estado brasileiro e reforço da participação democrática através da construção de uma nova Constituição Federal. Nesse processo, ganham destaque as audiências públicas, a possibilidade de participação popular na elaboração da nova Constituição, o que restou consagrado pelo art. 24, do Regimento Interno da Constituinte,

através de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, e a possibilidade de apresentação de sugestões pela sociedade civil, dentre outras entidades.

Ademais, Gonçalves (2019) reforça a ideia da relevância dos movimentos populares das décadas de 1970 e 1980 na construção da Carta Constitucional de 1988 e os direitos ali consagrados, concebidos para exercício e fruição das pessoas, em especial os direitos sociais.

Conforme a autora:

Cuida-se, portanto, de perceber que a redemocratização política do país, embora institucionalmente conduzida pelo Estado, foi fruto também das lutas e reivindicações empreendidas pelos movimentos populares nas décadas de 70 e 80 (século XX); de outro lado, em um país como o Brasil, que apresentava e ainda hoje ostenta severa dívida social, a construção das liberdades, da democracia e do pluralismo estava e está diretamente ligada à construção dos direitos sociais; construção, aliás, que não se exaure e não pode mesmo se expressar unilateralmente pelo direcionismo estatal, mas que reclama, no cotidiano, espaços de contradição e confronto (Gonçalves, 2019, p. 176).

Esses avanços no campo dos direitos sociais, tendo em vista sua falta de sintonia com a concepção neoliberal, resultaram em duras críticas à Constituição Federal de 1988, principalmente por parte das correntes conservadoras nacionais, como aponta Pereira (2007, p. 153):

De fato, desde a sua promulgação a Constituição Federal de 1988 foi rotulada pelas correntes conservadoras nacionais ora de inviável, por ‘remar contra a corrente’ neoliberal dominante, ora de inconsequente, por conter, nas palavras ‘de efeito’ de Roberto Campos (1991), ‘propostas suecas com recursos moçambicanos’.

Nesse cenário, verifica-se que, conforme Pereira (2007), a tônica dos governos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi buscar ao máximo a postergação da implementação de direitos dos cidadãos, seja pela não elaboração de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais sem aplicabilidade plena ou contida, bem como pelo abuso na utilização do mecanismo da medida provisória.

Acerca da importância da participação social Silva, Jaccoud e Beghin (2005) pontuam que essa funciona como mecanismo para garantir a efetiva proteção social, garantindo-se a vigência de direitos sociais, participação estimulada pelo texto constitucional de 1988.

Souza (2004) demonstra que esse enaltecimento à participação social visava à transformação de um Estado que, anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, se apresentava extremamente autoritário e excludente, permeado por desigualdades sociais e clientelismo.

Assim, papel importante se mostra o dos movimentos sociais, pois, conforme Gohn (1997, p. 320): “Não nos resta a menor dúvida de que, no plano geral, a principal contribuição

dos diferentes tipos de movimentos sociais brasileiros dos últimos vinte anos foi na reconstrução do processo de democratização do país”.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) apontam, ainda, que a participação social, no que se refere aos direitos sociais, encontra-se revestida de sentidos que podem ser sintetizadas em três enunciados:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

Assim, observa-se que o instrumento de participação popular fomenta o exercício democrático, promovendo maior transparência às atividades estatais e, ainda, um efetivo atendimento das demandas sociais e do interesse público. Souza (2004) já aponta um traço relevante da participação, mostrando que a importância de atuação como sujeito político não se restringe aos grupos marginalizados, mas diz respeito a toda a sociedade:

A participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. Não se trata de uma questão dos grupos marginalizados; deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais, por dizer respeito às decisões relativas às suas condições básicas de existência (Souza, 2004, p. 170).

Como expressão da participação popular, tem-se os movimentos sociais, entendidos como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2015, p. 13). Tais movimentos utilizam-se de novas ferramentas tecnológicas de comunicação, como as redes sociais, agregando-se em redes locais e até mesmo globais. Essas novas formas de participação popular apresentam-se como fruto de transformações ocorridas no âmbito dos movimentos populares das décadas de 1970 e 1980.

Além de sua importância para a reconstrução democrática do país, Gohn (2015) destaca que, nos anos de 1990, século XX, surgem novas formas de participação popular, cuja característica marcante é sua institucionalização, bem como o surgimento da Central dos Movimentos Populares. Nasce fóruns, encontros nacionais para a análise de grandes demandas, com um importante destaque para as parcerias entre sociedade civil e Estado, através de políticas estatais que proporcionam e fomentam essa interação, como o orçamento

participativo e conselhos, sendo esse um dos eixos de luta dos movimentos sociais do século XXI no Brasil.

Por outro lado, ainda na década de 1990, Gohn (2015) aponta o surgimento de novos movimentos sociais motivados pelo avanço das políticas neoliberais, reformas estatais, avanço da informalidade no mercado de trabalho, crise social e econômica, dentre os quais destaca a Ação da Cidadania contra a fome, além dos movimentos de funcionários públicos, indígenas e ecologistas.

Importante destacar, contudo, em que pese a necessidade de discussão entre todos os grupos sociais da importância da participação popular, não se deve esquecer, como bem aponta Oliveira (1999), que, no Brasil, os espaços democráticos foram frutos de lutas das classes dominadas, ao reivindicar sua fala. Deve ser um espaço de todos, sim, mas ressalta-se que diante de uma sociedade capitalista, com todas as suas contradições, essências e aparências, complexidades, tais espaços de participação merecem ser ocupados com bastante vigor pelas classes dominadas no sentido de restituir-lhe a fala e buscando, conforme Santos (1999), deixar transparecer a opressão e a exclusão.

Nesse sentido, pontua-se Foucault (2019, p. 6-7), que ao tratar da “ordem do discurso”, analisa os “perigos” que os discursos podem trazer, razão pela qual são excluídos ou interditados, vez que a própria voz que ecoa manifesta-se como o objeto de poder almejado, ou seja, “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apropriar”.

Assim, “produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (Foucault, 2019, p. 6). Isso, porque, nos termos do autor:

O discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos; e, quando tudo pode, enfim, tomar a forma do discurso, quando tudo pode ser dito e o discurso pode ser dito a propósito de tudo, isso se dá porque todas as coisas, tendo manifestado e intercambiado seu sentido, podem voltar à interioridade silenciosa da consciência de si (Foucault, 2019, p. 25).

A busca e luta pela fala via participação popular revela-se, portanto, como uma luta pelo próprio poder, de tornar visível as contradições e inefetividades, sob os ataques da criminalização dos movimentos e a consequente descredibilização da fala e do discurso. Daí se observar em Foucault (2019, p. 25) a ideia da logofobia, ou temor das coisas ditas, “do surgir de todos esses enunciados, de tudo o que possa haver aí de violento, de descontínuo, de combativo, de desordem, também, e de perigoso, desse grande zumbido incessante e desordenado do discurso”.

Por outro lado, o tema da fome e do direito à alimentação adequada encontram-se, infelizmente, extremamente atuais. Tal destaque da temática revela-se, ainda, com a inclusão da fome e agricultura sustentável como um dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (2015), sendo o objetivo número 2: “Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável” até o ano de 2030.

E, em se tratando de direito à alimentação adequada, é fundamental trazer à discussão o papel da participação popular, com destaque para a integração favorecida pelo CONSEA, acerca da temática.

Instituído inicialmente por meio do Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993, em um contexto de combate à fome e desemprego no Estado brasileiro, o CONSEA apresenta-se como órgão de assessoramento vinculado diretamente à Presidência da República, e que, nos termos do próprio decreto de criação, se mostra necessário considerando a complexidade que envolve o tema de combate à fome, a pluralidade de sujeitos governamentais e não governamentais envolvidos e a necessidade de articulação entre áreas setoriais e sujeitos imprescindíveis para promover ações que gerem segurança alimentar à população.

Em mais uma nova retomada, via Medida Provisória n.º 1.154/23, de 1º de janeiro de 2023, convertida na Lei n.º 14.600/23²⁸, ressurgiu o CONSEA, exercendo seu papel de assessoria direta do Presidente da República nas questões afetas à segurança alimentar e nutricional da população, compondo o SISAN. No referido conselho, a participação popular revela-se ao integrar dois terços do seu número de componentes por membros da sociedade civil, e apenas um terço de representantes governamentais. Ressalte-se, ainda, que a Presidência do CONSEA é exercida por um membro da sociedade civil (Art. 7º do Decreto n.º 6.272/2007) (Brasil, 2007).

Dentre seus principais papéis, destacam-se, nos termos do art. 2º do Decreto n.º 6.272/2007, a convocação da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, momento de deliberação das diretrizes e prioridades da política de segurança alimentar e nutricional que serão encaminhadas à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional para a consecução do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de promover toda a articulação entre os mais diversos órgãos públicos, nacionais e internacionais, e a sociedade civil (Brasil, 2007).

²⁸ Cf. Brasil (2023e).

Logo, além de promover o debate, propor diretrizes e prioridades no que toca ao direito à alimentação adequada, também compete ao CONSEA promover e fomentar a participação e o controle social das ações voltadas à segurança alimentar e nutricional, zelando ao final pela sua plena efetividade.

Tal papel se torna mais relevante diante da complexidade da efetivação do direito à alimentação adequada, que pode ser aferida a partir do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, e que se apresenta como o conjunto de ações para a realização da segurança alimentar e nutricional do Estado brasileiro.

Assim, o CONSEA, conjuntamente com a CAISAN, via deliberações realizadas na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, articula ações que perpassam 20 Ministérios do Governo Federal, coordenados pela CAISAN, para a gestão e execução de tais políticas.

Tal complexidade, nos termos do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, além das finalidades a serem observadas pelo SISAN no que toca à execução das políticas alimentares, derivam de “todas as condições que determinam as situações de insegurança alimentar e nutricional, associadas, na maioria das vezes, à situação de pobreza e à dificuldade de acesso às políticas públicas, como saneamento, água de qualidade, saúde e educação” (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2017, p. 11).

Logo, a integração do CONSEA junto à política de realização do direito à alimentação adequada se mostra imprescindível, considerando a complexidade que envolve o direito em questão, mobilizando diversos setores e áreas diversificadas. Assim, quanto maior a participação dos mais diversos sujeitos envolvidos, de forma mais eficaz se tem a elaboração e gestão das políticas voltadas à eliminação da fome e garantia de segurança alimentar.

Segundo Correia (2005), os conselhos, que a autora chama de gestores, surgiram como decorrência dos ideais de democratização e descentralização das políticas sociais, possibilitando uma nova forma de gerir tais políticas através da participação de outros sujeitos aptos à defesa de interesses de classes subalternizadas.

Ressalte-se que os referidos conselhos surgem a partir do movimento pela redemocratização nos anos 80, sendo eles consagrados, juntamente com outros instrumentos da democracia semidireta, na Constituição Federal de 1988, que fomenta ativamente, no decorrer de seu texto, a participação e controle sociais, favorecendo uma democracia participativa e exercício cidadão.

Observe-se que a própria concepção dos conselhos de direitos possui força constitucional a partir dos padrões pertinentes às políticas de direitos fundamentais sociais, esses derivados dos princípios regentes das políticas sociais, conforme Gonçalves (2019). Assim, dentre os princípios, há o do Estado Democrático de Direito, dignidade, universalidade, igualdade e seletividade, descentralização e participação popular, reserva do possível, proibição do retrocesso, segurança jurídica, uniformidade e diferenciação regional e proporcionalidade ou proibição de excessos.

Em se tratando dos padrões das políticas sociais, esses caracterizam-se como: padrão inclusivo, padrão participativo, padrão progressivo e padrão descentralizado. Pelo padrão inclusivo, busca-se acomodar dentro das políticas sociais, de forma inclusiva, todos aqueles que não alcançam as necessidades humanas básicas, abrindo espaço para a focalização de políticas para esse público (Gonçalves, 2019).

Quanto ao padrão participativo, esse se pauta no princípio do Estado Democrático de Direito, ao estabelecer a necessidade de participação popular na consecução de políticas sociais, fruto de uma sociedade plural que merece o exercício democrático de construção e controle das políticas. Já o padrão descentralizado também se constitui em um fomentador da participação popular, pois a própria estruturação federativa em Municípios aproxima a discussão em torno das políticas sociais e, pautado no princípio da eficiência, observa as particularidades regionais e locais, tendo como parâmetro diretrizes nacionais aptas a evitar redundâncias de programas (Gonçalves, 2019).

Já no que se refere ao padrão progressivo, vai-se além de um Estado assistencialista, passando para uma concepção de Estado Democrático de Direito, indo além de programas residuais para a concretização das necessidades humanas básicas, ainda que, em alguns justificados momentos de maior vulnerabilidade social ocorram de forma focalizada. Pelo padrão progressivo, passa-se da postura do beneficiário para o titular de direitos, base e fundamento da luta que pode ser desenvolvida pelos movimentos sociais (Gonçalves, 2019).

Neste sentido, manifesta-se Martins (2004, p. 190):

Os conselhos constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática

Tal previsão constitucional da imposição da participação popular na gestão de políticas pode ser observada, por exemplo, no caso da seguridade social nos campos da saúde e assistência, tal qual prevê o texto constitucional abaixo elencado:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

[...]

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, [2020]).

Por conselhos, genericamente entendidos, posiciona-se Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 380):

Os conselhos são instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem, ainda, mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas.

Verifica-se, ainda, conforme Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 384), que, de acordo com a abrangência das competências dos conselhos, esses podem ser classificados como os gestores amplos, em que há uma partilha ampla da gestão entre Estado e sociedade envolvendo todos os recursos destinados à política social, como exemplo, o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Assistência Social.

Os conselhos consultivos adotam uma posição mais de assessoramento, compilando conhecimentos de especialistas, sem caráter mandatório de suas deliberações, nem autonomia com relação aos órgãos do Poder Executivo. Possuem a função de articulação, concertação e proposição. São exemplos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o CONSEA.

Já os conselhos gestores tripartites são aqueles que respondem a um programa ou fundo específico e caracterizam-se pela mobilização e gestão dos recursos públicos de forma tripartite. Como exemplo temos os conselhos vinculados ao Ministério do Trabalho como o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), gerido pelo Estado, trabalhadores e empregadores.

Como instrumentos de participação e controle social, os conselhos gestores constituem-se em “instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e os demais segmentos” (Correia, 2005, p. 55).

Esses conselhos possibilitam o controle do fundo público, na medida em que interferem na gestão da política social, adentrando na seara dos gastos estatais para que sejam atendidos os interesses de grande parte da população, vez que essa é quem diretamente paga as políticas sociais por meio dos tributos, ponto em que se discorda de Correia (2005), ao pontuar apenas uma contribuição indireta da população no custeio dos serviços públicos.

Os conselhos, também, podem ser observados como arenas de conflito de diversos sujeitos sociais, bem como espaços de confronto de diferenciados interesses e forças:

Buscou-se, assim, por intermédio dos conselhos, oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais. Mas no processo de constituição de uma esfera pública democrática para o debate e a deliberação, os conselhos incorporam além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005, p. 376).

Além de importantes para o desenvolvimento e o exercício democrático no Estado brasileiro, entendemos que os movimentos sociais também podem desempenhar papel fundamental perante os conselhos de direitos, atuando como voz ativa e legítima dos interesses que possam a vir defender. Gohn (1997, p. 269) elenca uma categoria de movimentos sociais que nos parece ser fonte importante para participação em conselhos de direitos. Tal categoria abrangeria aqueles movimentos construídos a partir de problemas sociais e que reivindicam o que a autora denomina de “equipamentos coletivos de consumo: escola, saúde, transportes, lazer etc.”

Observa-se, ainda, que frente ao relevante papel atribuído aos conselhos, esses encontram-se repletos de desafios para o exercício de suas atribuições e que, conforme Correia (2005), permeiam a capacitação dos conselheiros, ingerências políticas na escolha dos conselheiros, a necessidade do fortalecimento dos movimentos populares e sindicais para que a representatividade das camadas populares se dê de forma efetiva, cooptação de lideranças por gestores para a troca de favores, pouca transparência no uso dos recursos públicos, dificultando a ação dos conselheiros, bem como a utilização do conselho como mero legitimador de decisões, só para citar alguns dos obstáculos.

Contudo, ainda que frente ao relevante papel atribuído aos conselhos e consequentemente, também ao CONSEA, é importante frisar com Silva, Jaccoud e Beghin (2005) outras dificuldades e limitações encontradas, vez que, apesar de serem órgãos de controle, não podem corrigir ou redefinir políticas, nem retirar o monopólio do Poder Executivo com relação a tais funções. Conforme já mencionado por Vieira (2001), o papel da sociedade civil não substitui a esfera estatal, pois apenas essa possui a exclusividade de estabelecer proteções legais.

Em que pese as dificuldades e desafios enfrentados, os conselhos não deixam de se manifestar como instrumento de uma cidadania ampliada, alargada, na medida em que possibilitam novas arenas de discussão de interesses da sociedade. Assim, “apesar das limitações e das dificuldades enfrentadas pelos conselhos de políticas sociais, não se pode minimizar sua contribuição para o alargamento da cidadania. Foi resultado de conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil” (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005, p. 390).

Carvalho (2002, p. 11) aponta como caminho para reforçar a participação democrática, o reforço das organizações sociais livres, fruto da mobilização cidadã, bem como da educação popular, definida pelo autor como “um pré-requisito para a expansão dos outros direitos”, vez que, pelo conhecimento, viabiliza-se a luta pela sua concretização. “A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”:

Há, no entanto, uma exceção na sequência de direitos, anotada pelo próprio Marshall. Trata-se da educação popular. Ela é definida como direito social mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos. Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política (Carvalho, 2002, p. 11).

No mesmo sentido, enfatizando a importância da educação popular como um caminho para incremento à participação popular temos Castro (1984, p. 46):

Enquanto alguns apregoam que para salvar o país se faz necessária a reeducação das elites, aparentemente tão desviadas de seus deveres cívicos, de dirigir a vida pública, eu sou daqueles que acreditam que a nossa salvação está muito mais na educação adequada das massas, no seio das quais se encontram enormes reservas humanas até hoje deixadas à margem da ação política e social pela falta de recursos educacionais adequados e melhor distribuídos. Nenhuma outra missão me parece, pois, mais nobre do que a de integrar na consciência cívica do país estas populações marginais que pressentem os perigos e as angústias da hora presente, mas se sentem incapazes de agir na busca de um caminho seguro, pela falta de uma visão clara de nossos problemas fundamentais. Nenhum convite poderia ser mais tentador para mim do que o de utilizar este livro como instrumento de captação do interesse do povo, para solução de um dos mais graves e trágicos problemas do próprio povo: o problema da carestia da vida e das consequências funestas da subalimentação.

Isso posto, a fim de buscar minimizar os efeitos porventura deletérios na atuação de conselhos de direitos, mostra-se necessária a educação popular, a fim de que, consoante Carvalho (2002), viabilize-se um maior conhecimento dos direitos e, conseqüentemente, uma organização mais eficaz dos cidadãos no intento de reivindicar a implementação desses, sempre buscando oportunizar espaços para um debate cada vez mais plural não apenas na construção da agenda como também da própria gestão da política pública.

Ademais, Vieira (2001) pontua que a relação entre as entidades ou organizações não-estatais com o Estado, regulamentando tais relações através de instrumentos normativos, constitui-se em um risco para o desenvolvimento da atividade democrática por tais entidades, em que pesem tais normas vigerem para evitar qualquer espécie de mácula aos princípios da moralidade e impessoalidade previstos no art. 37, da Constituição Federal.

Contudo, é necessário observar que os conselhos de direitos se apresentam como uma alternativa à governança, conforme Vieira (2001), bem como aponta Scherer-Warren (2002, p. 206):

Será por meio da governança, isto é, da criação de um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (câmaras setoriais, orçamento participativo, conselhos, mecanismos de consulta, referendo etc.), que os riscos serão administrados, reconquistando-se a legitimidade da governabilidade e dos mecanismos de representação política.

Desta feita, acredita-se que reduzir o espaço democrático redundará em uma realização incompleta do direito à alimentação adequada, vez que se entende a participação popular como indispensável à sua efetivação dada sua complexidade e contradições. Observa-se, ao fim, a importância de uma visão pautada na sustentabilidade e com foco na participação popular como necessárias para o enfrentamento da questão da insegurança alimentar no Estado brasileiro.

Diante de todo o cenário apresentado, dentro do recorte proposto de apontar o tratamento jurídico dado ao enfrentamento da insegurança alimentar grave pelo Estado brasileiro observa-se que as iniciativas partem de cunho assistencialista, que entre erros e acertos, não conseguiram alcançar as questões estruturais que envolvem a fome no Brasil. Assim, temos o posicionamento de Beghin (2022, p. 22):

As sucessivas respostas dos governos à fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional no Brasil passaram por ascensões e declínios. No geral, elas não atacaram as causas estruturais da alimentação inadequada, limitando-se quase sempre a ações compensatórias. Talvez seja por isso que na atualidade sejamos compelidos a assistir, nos meios de comunicação, às terríveis imagens de pessoas resgatando do lixo ossos para se alimentar. Contudo, algumas conquistas foram alcançadas nos anos 2000, a exemplo da erradicação da desnutrição infantil como problema de saúde pública nacional e da eliminação da fome como problema endêmico, mesmo ambos os problemas permanecendo elevados em determinadas comunidades, como entre povos indígenas e entre povos e comunidades tradicionais.

Assim, diante do exposto, depreende-se mais uma premissa a ser fixada: a insuficiência da garantia do direito humano à alimentação adequada no Estado brasileiro decorre do próprio regime capitalista, no qual a fome se apresenta como um problema estrutural e complexo.

Tem-se para o Estado brasileiro a permanência de um estado de fome coletiva e de cunho endêmico, nos termos da classificação de Castro (1984) como processo histórico e social fruto dessas determinantes que são impostas pelo capital e que permanecem em momentos de avanços e retrocessos diante de políticas sociais de segurança alimentar que ora se aproximam, ora se afastam, do movimento necessário para a implementação e efetividade do direito à alimentação adequada em toda a sua complexidade.

6 O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Não é somente agindo sobre o corpo dos flagelados, roendo-lhes as vísceras e abrindo chagas e buracos na sua pele, que a fome aniquila a vida dos sertanejos, mas também atuando sobre o seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta social. Nenhuma calamidade é capaz de desagregar tão profundamente e num sentido tão nocivo a personalidade humana como a fome quando alcança os limites da verdadeira inanição. Fustigados pela imperiosa necessidade de alimentar-se, os instintos primários se exaltam e o homem, como qualquer animal esfomeado, apresenta uma conduta mental que pode parecer a mais desconcertante.

(Castro, 1984, p. 232)

Para bem traçar linhas iniciais do papel do Poder Judiciário enquanto sujeito de políticas públicas e ponderar acerca do seu papel e atuação em se tratando do direito à alimentação adequada, busca-se, primeiramente, tecer algumas considerações do que significam tais políticas e as suas principais relações com o Judiciário. Da mesma forma, não se perde de vista a concepção do Estado brasileiro inserido em um regime de acumulação capitalista e dotado de peculiaridades como já observado, bem como a inserção do Executivo, Legislativo e Judiciário como partes deste Estado e, portanto, reflexos das contradições que lhes são inerentes.

Continua-se a adotar para tanto o olhar metodológico de Bourdieu (2007), no qual o estranhamento e a quebra de pré-noções são a tônica para a construção do objeto científico, destacando-se, como recorte de análise, o campo jurídico e as relações de poder entre Executivo e Judiciário, cerne das discussões travadas acerca da possibilidade, ou não, de controle judicial de políticas públicas, seus limites e apreciação do tema de Repercussão Geral n.º 698, do Supremo Tribunal Federal.

6.1 O Poder Judiciário enquanto sujeito de políticas públicas: algumas linhas

Em estudos preliminares, em sede de Mestrado em Políticas Públicas, algumas acepções e conceitos restaram bem demarcados no que diz respeito às políticas públicas e ao Poder Judiciário. Objetivando uma primeira observação, pontua-se que as políticas públicas buscam promover a efetividade de direitos fundamentais, sendo delineadas e realizadas especialmente pelo Poder Executivo.

Observar-se-á, contudo, que não só o Poder Executivo exerce o papel de sujeito no processo de políticas públicas, vez que há também outros integrantes desse processo, munidos de interesses e racionalidades específicas, como grupos de pressão, movimentos sociais, entre outros, dos quais destacamos, para a presente análise, o Poder Judiciário.

Assim, tendo em vista o seu papel de garantidor de direitos, ressalta-se a figura do Poder Judiciário como sujeito do processo das políticas públicas, função essa assegurada e efetivada quando o referido poder legitimamente controla tais políticas tão essenciais à sadia qualidade de vida.

Questão já superada doutrinariamente como se verá, a possibilidade do controle judicial de políticas públicas já não se mostra questionável como outrora, passando a discussão para os limites de atuação do Judiciário em seu papel de sujeito de políticas públicas. Tais discussões serão realizadas através dos posicionamentos doutrinários de autores e a atual discussão da temática junto ao Supremo Tribunal Federal com o julgamento do Tema de Repercussão Geral n.º 698.

Definições iniciais acerca do tema políticas públicas mostram-se necessárias, a fim de tornar mais clara e evidente sua estreita ligação com a realização de direitos fundamentais, inclusive via atuação do Poder Judiciário.

Para Rua ([2008], p. 1), “as políticas públicas (*policies*) são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.” Já Sousa (2006, p. 26) entende as políticas públicas como um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar esta ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente).”

Para Giovanni (2009, p. 19), o fenômeno das políticas públicas é entendido como um conjunto de quatro estruturas elementares (não definitivas ou não exaustivas) vislumbradas pelo autor a partir de quatro ângulos de observação diferentes:

a. estrutura formal, composta pelos elementos: ‘teoria’, práticas e resultados; b. estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras; c. estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos; e, d. estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens.

Nesses primeiros conceitos, ainda não se mostram claras as relações entre políticas públicas e Direito, vez que focadas na atuação estatal, sem indicar elementos outros que corroborem essa aproximação.

Por outro lado, tal aproximação é reforçada por Bucci (2006, p. 39), ao entender a política pública como “processos juridicamente regulados” com o objetivo de “realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Ainda com Bucci (2021), tem-se que as políticas públicas se caracterizam como uma “ação governamental”, um movimento do governo, pautado em competências, objetivos e meios, materializados juridicamente, e, portanto, apresentando em algum grau correlação com o Direito:

Política pública, conforme definido em trabalho anterior, é programa de ação governamental. Seu núcleo de sentido reside na ação governamental, isto é, o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo. A apresentação exterior da política pública se materializa num arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicas diversos (Bucci, 2021, p. 21).

Demarcada essa relação entre políticas públicas e Direito, passa-se a observar os sujeitos envolvidos na sua consecução. Giovanni (2009, p. 23), ao tratar dos atores da política pública, compreende-os como sujeitos guiados por interesses, compreendidos por racionalidades, e que envolve:

[...] todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política. Por exemplo, nas políticas de saúde: pacientes (organizados ou não), médicos, enfermeiros, paramédicos, políticos, especialistas, imprensa, indústrias, sindicatos, empresas de seguro, agências reguladoras, representantes do governo, burocracias públicas etc.

Silva (2001), por sua vez, ao tratar do que denomina sujeitos das políticas públicas, cita que esses são guiados em suas ações quando da realização de políticas públicas através de racionalidades, sendo inerente ao Judiciário a racionalidade legal, entendida como aquela pautada na igualdade conferida pela norma e que, diante de tal premissa, busca aferir a correta implementação da política pública, enxergado o beneficiário como sujeito de direitos.

Dessa maneira, o Judiciário, como parte integrante das instituições do sistema de justiça, merece destaque dentre os sujeitos de políticas públicas. Necessário se faz distinguir que o Sistema de Justiça não se confunde com o Judiciário. Em verdade, tal poder insere-se nesse conjunto de órgãos e entidades que desempenham papel relevante no que toca ao desenvolvimento de políticas públicas e, em especial, seu controle.

Como afirmamos, o sistema de justiça é mais amplo do que o poder judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz (Sadek, 2010a, p. 9).

Tal entendimento e ampliação do rol dos atores do sistema de justiça, deve-se sobremaneira à Constituição Federal de 1988, especialmente pela atribuição de papéis institucionais ampliados aos mais diversos órgãos e entidades. Nos termos de Sadek (2002), criam-se, com a Carta Constitucional promulgada em 1988, novos sujeitos políticos, que poderão, via atribuições ampliadas, exercer efetivamente o papel de intervir em temas afetos às políticas públicas.

A Constituição de 1988 e os papéis atribuídos ao Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à Procuradoria da República, à Advocacia Geral da União, às polícias, aos advogados, enfim aos operadores do Direito, representam uma mudança radical, não apenas no perfil destas instituições e de seus integrantes, mas também em suas possibilidades de atuação na arena política e de envolvimento com questões públicas. Com a vigência do novo texto constitucional, estas instituições foram construindo sua identidade, desenvolvendo as potencialidades contidas na legislação, a ponto de poucos contestarem que foi construído um outro cenário com protagonistas originais. Trata-se de novos atores políticos, com capacidade de interferir ativamente na vida pública – ainda que com papéis diferenciados e em alguns casos mais do que em outros (Sadek, 2002, p. 253).

Lamounier, segundo Sadek (2010b), destaca ainda, que tal ampliação de instituições e papéis constitucionais mostrou-se extremamente fecunda para a atuação de órgãos de sistema de justiça no que toca à efetivação de políticas públicas que impactam de forma extremamente sensível o cotidiano dos cidadãos brasileiros:

Outro, poderosíssimo, foi a Constituinte de 1987-1988, que incidiu em muitos equívocos, mas teve como subproduto altamente positivo a difusão dos temas jurídicos e institucionais num raio mais amplo que o da comunidade jurídica estrito senso. O próprio texto constitucional, conferindo maior autonomia e feição singularíssima ao Ministério Público e alterando a estrutura do Judiciário, deixou plantadas sementes que continuam a germinar. [...] Vamos assim aprendendo (ou reaprendendo) que muito do que antes descartávamos como ‘superestruturas’ ou como ‘formalismos’ insubsistentes na verdade pesam, e muito, sobre o cotidiano dos cidadãos e os destinos da sociedade (Sadek, 2010b, p. 11).

Interessante destacar que as instituições do sistema de justiça desempenham papéis relevantes quando se reflete acerca da temática políticas públicas. Segundo Faria (2004), há três funções desempenhadas pelas instituições, seja por caracterizarem-se como ambiente de resolução de conflitos, seja por realizar controle social ou mesmo por seu papel simbólico de interpretação do ordenamento jurídico:

Numa primeira aproximação, a crise do ‘sistema de Justiça’ se traduz pela ineficiência com que vem desempenhando suas **três funções básicas: a instrumental, a política e a simbólica** (Santos et al., 1996). Pela **primeira**, o Judiciário e o MP são o principal loci de resolução dos conflitos. Pela **segunda**, exercem um papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações contratuais, reforçando as estruturas vigentes de poder e assegurando a integração da sociedade. Pela **terceira**, disseminam um sentido de equidade e justiça na vida social, socializam

as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica e calibram os padrões vigentes de legitimidade na vida política (Faria, 2004, p. 104) (grifos do autor).

Ocorre que o Judiciário restou forjado, conforme Faria (2004), para exercício de funções dentro de um determinado cenário específico, que não se mostra como o campo de complexidades e contradições observadas atualmente. O cenário ideal, para o qual foi criado o Judiciário, seria o de uma sociedade estável, com distribuição de renda equilibrada e com leis padronizadoras com normas em um mesmo sentido, daí o autor retratar uma crise do sistema de justiça, considerando esse descompasso entre o ideal e o real.

Em termos históricos, desde seus primórdios no Brasil colonial, como instituição de feições inquisitórias forjada pelo Estado português a partir das raízes culturais da Contra-Reforma, com seus prazos, instâncias e recursos, o Judiciário sempre foi organizado como um burocratizado sistema de procedimentos escritos. Em termos funcionais, foi concebido para exercer as funções instrumentais, políticas e simbólicas no âmbito de uma sociedade postulada como sendo estável, com níveis equitativos de distribuição de renda e um sistema legal integrado por normas padronizadoras e unívocas (Faria, 2004, p. 104).

Dessa maneira, ao afirmar-se a atuação do Judiciário no controle de políticas públicas, longe se está de uma afirmação puramente vinculada às argumentações de separação dos poderes, exercício de funções não estanques e que se interpenetram e principalmente questões atinentes ao *checks and balances*, pois todas já se encontram devidamente pontuadas pela doutrina. Assim, destaca-se a relevância de compreender o Judiciário como sujeito de políticas públicas em um contexto complexo e desafiador, que não se mostra aquele para o qual sua estrutura restou formada.

Em se tratando das normas de cunho social é importante frisar com Vianna, Burgos e Salles (2007) que essa legislação específica possui marcas particulares que colocam o julgador em uma posição mais intrincada quando da sua apreciação diante de casos complexos. Isso, porque tais normas possuem caráter indeterminado e colocam o julgador na posição de um verdadeiro legislador implícito:

Com essa marca de origem, a legislação do welfare assume uma natureza aberta, indeterminada e programática na medida em que se expõe à incorporação de aspectos materiais, em oposição à pureza formal do direito na ortodoxia liberal. Tal caráter indeterminado, nas controvérsias sobre a sua interpretação em casos concretos, põe o juiz na situação nova de um legislador implícito, com as naturais repercussões desse seu inédito papel na vida republicana e, particularmente, nas relações entre os Três Poderes (Vianna; Burgos; Salles, 2007, p. 40).

Conforme Sadek (2009), a grande busca dos indivíduos pela atuação do sistema de justiça, do qual destacamos o Judiciário, reflete-se em uma aproximação e identificação maior com os membros de tais instituições, considerando que perante esses apresentam-se como um sujeito de direitos, diferenciando-se dos políticos que possuem a busca do voto como um foco importante:

Na aproximação com a sociedade, o integrante do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, por exemplo, deixa de ser o juiz, o promotor ou o defensor público no sentido formal e estrito destas funções. Transforma-se no advogado, no conselheiro, no investigador, no árbitro e até mesmo no despachante. Os papéis são mutáveis, mas sempre revestidos de autoridade. Uma autoridade que não se confunde com os líderes políticos tradicionais. Não há o incentivo à troca de favores para a obtenção de voto ou de apoio político. Mas, a presença de uma autoridade que propicia a aquisição de um direito. E o indivíduo, por sua vez, deixa de ser um anônimo e passa a ser um cidadão, um sujeito de direitos (Sadek, 2009, p. 179).

Esse foco como sujeitos de direitos dado aos cidadãos pelo Judiciário, conforme Vianna, Burgos e Salles (2007), apresenta-se influenciado e crescente pela própria crise do *Welfare State* frente ao neoliberalismo, acompanhado de sua onda reformista e de desregulamentação de direitos, em especial, os sociais. Sob as influências do neoliberalismo retrocede-se no campo dos direitos sociais, bem como sufocam-se os instrumentos de controle social como sindicatos e associações, levando os indivíduos destituídos de proteção social a buscarem o Judiciário.

As reformas neoliberais afrouxam, quando não retiram de cena, as escoras que asseguravam direitos a amplos setores sociais, ao mesmo tempo em que provocam, inclusive pela reestruturação do sistema produtivo, o retraimento da vida sindical e da vida associativa em geral. Ao mundo da utopia do capitalismo organizado e do que deveria ser da harmonia entre as classes sociais, induzida pela política e pelo direito, sucede uma sociedade fragmentada entregue às oscilações do mercado, onde o cimento das ideologias e da religião, mesmo o dos laços da família tradicional, perde força coesiva. Sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, suas expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno, na forte frase de A. Garapon (Vianna; Burgos; Salles, 2007, p. 40).

Neste viés, Vianna, Burgos e Salles (2007) justificam o que denominam “boom da litigação”, no qual acessar o Judiciário apresenta-se como uma forma de política pública, uma opção para os jurisdicionados acessarem direitos. Inclusive o próprio Judiciário prepara-se para essa atuação com mecanismos de aproximação da população, como os Juizados Especiais e a estruturação das chamadas *class actions*, oportunizadas à sociedade civil organizada. Isso sem citar a possibilidade de controle de constitucionalidade das normas e do exercício de controle dos processos eleitorais.

O boom da litigação, desde então, é um fenômeno mundial, convertendo a agenda do acesso à Justiça em política pública de primeira grandeza. Esse movimento, no seu significado e envergadura, encontrará antenas sensíveis nas instituições da democracia política, em particular no sistema da representação. Os políticos, diante da perda de eficácia e de abrangência dos mecanismos próprios ao welfare, e igualmente conscientes da distância, nas democracias contemporâneas, entre representantes e representados, passam a estimular, pela via da legislação, os canais da representação funcional. Por meio de suas iniciativas, a Justiça se torna capilar, avizinando-se da população com a criação de juizados de pequenas causas, mais ágeis e menos burocratizados. A institucionalização das *class actions* generaliza-se, instalando o juiz, por provocação de agências da sociedade civil, no lugar estratégico das tomadas de decisão em matéria de políticas públicas, e a malha protetora do judiciário amplia-se mais ainda com a legislação dos direitos do consumidor (Vianna; Burgos; Salles, 2007, p. 40).

Com respaldo em Vianna, Burgos e Salles (2007), merece o Judiciário compreender a profundidade de seu papel ao apresentar-se como sujeito de políticas públicas, entender a sociedade complexa na qual está inserido e observar, dentro de parâmetros e limites, qual o seu papel na efetivação de direitos, no sentido de verificar quais tomadas de decisão podem ser empreendidas em se tratando do ordenamento jurídico brasileiro. Assim,

O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos (Vianna; Burgos; Salles, 2007, p. 41).

Assim, consolida-se o Judiciário como relevante sujeito de políticas públicas, não apenas com destaque pelos seus papéis citados por Faria (2004), instrumental, político e simbólico, mas também pela busca ativa dos cidadãos pelo seu agir e pela forma de reconhecimento e *status* de sujeitos de direitos que possuem quando das demandas apresentadas judicialmente, somando-se, nos termos de Vianna, Burgos e Salles (2007), à ausência de reconhecimento e representatividade entre representantes eleitos e cidadãos.

6.2 Perspectivas doutrinárias acerca do controle judicial de políticas públicas

Tendo em vista as iniciativas de proposição de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para o enfrentamento das inefetividades quanto à garantia do direito humano à alimentação adequada, e considerando-se o que foi debatido em estudo acerca da efetivação do direito à saúde através da concessão judicial de medicamentos em sede de Mestrado em Políticas Públicas, faz-se necessário, preliminarmente, fixar as premissas levantadas e os posicionamentos expostos, de forma a demarcar o que se entende mais próximo de um acertamento com vistas à efetivação e proteção de direitos fundamentais via atuação judicial.

Conforme levantado por Nogueira (2011), a temática controle judicial de políticas públicas não se apresenta pacificada no campo doutrinário, pois observam-se posicionamentos diversificados, premissas diversas e perspectivas e particularidades observadas e pontuadas pelos estudiosos do tema.

Desta feita, a pesquisa em sede de Mestrado em Políticas Públicas buscou estabelecer um entendimento prévio sobre a matéria com a demarcação de alguns pontos teóricos, que, por certo, não pretendeu abordar a temática de forma exaustiva, considerando a vasta produção intelectual acerca do tema.

Contudo, em Nogueira (2011), foram pontuados os entendimentos adotados e que servem de ponto de continuidade para o avanço da pesquisa com análise de outras variáveis e a problematização da temática que se enfrenta em sede de Doutorado em Políticas Públicas.

Assim, em que pese as grandes discussões já travadas acerca da temática do controle judicial de políticas públicas, inclusive no bojo deste Programa de Pós-Graduação, pretende-se imprimir um novo olhar e uma nova problemática acerca do tema. Busca-se, então, partindo do entendimento acerca da possibilidade do controle judicial de políticas públicas e do Poder Judiciário como legítimo sujeito de políticas públicas, e diante de certos parâmetros, enfrentar uma nova discussão pertinente à proteção do direito humano à alimentação adequada, sua evolução, sentidos e sua apresentação no ordenamento jurídico brasileiro, analisando ferramenta que busque tal resultado.

Ademais, dentre as conclusões pontuadas em pesquisa acerca do controle judicial de políticas públicas em sede de mestrado, contextualizada no fornecimento judicial de medicamentos, verificou-se a necessidade de se buscar uma nova leitura do princípio da separação de poderes, “devendo o intérprete realizar uma releitura de tal princípio considerando as presentes relações entre os poderes estatais e as violações de direitos dos indivíduos” (Nogueira, 2011, p. 150).

Ressalte-se que essa visão de Estado não se apresenta de forma tão pacífica, tal qual institucionalizada nas lições teóricas da ciência jurídica. Observa-se que o objeto de estudo em questão mostra-se como inerente ao campo jurídico (Bourdieu, 2007, p. 210), no qual o Direito apresenta-se como, nas palavras do autor, “um reflexo direto das relações de forças existentes, em que se exprimem as determinações econômicas e, em particular, os interesses dos dominantes”. Como já pontuado, determinantes econômicas e interesses dominantes podem ser observados diante do tema direito à alimentação adequada no choque com a concepção de soberania alimentar, bem como em um contexto de inserção do estado brasileiro em um sistema capitalista de produção.

Assim, naturalmente, observa-se uma luta de poder no interior do próprio Estado, restando o Judiciário, como parte daquele, revestido das mesmas contradições e conformações estatais, entendendo-se que qualquer relação envolve lutas de poder e dominação, sendo relevante, para o tema ora apresentado, verificar as disputas e tensões pertinentes.

Para tanto, observou-se que o Poder Judiciário se apresenta como um sujeito importante na implementação de políticas públicas, pois, segundo Silva (2001), a política pública em seu processo envolve a participação de diversos sujeitos, como os grupos de pressão, movimentos sociais, potenciais beneficiários, partidos políticos, o político individualmente,

administradores, burocratas, técnicos, planejadores, avaliadores, bem como o Judiciário, visto como sujeito responsável por garantir direitos, agindo conforme uma racionalidade legal. Tal racionalidade, segundo a autora apresenta-se com

[...] a noção de igualdade da proteção da lei e a referência central é a implementação apropriada ou não da política. Os valores se pautam na proteção e resposta igual para os demandatários do direito, portanto, os beneficiários são vistos como indivíduos portadores de direitos (Silva, 2001, p. 42).

De acordo com Nogueira (2011, p. 150),

Assim, o Poder Judiciário caracteriza-se como um importante sujeito de políticas públicas, devendo assumir suas funções inerentes à efetivação de direitos e transformação social. Faz-se necessária uma releitura da neutralidade judicial, assumindo um maior protagonismo no exercício de suas funções e na superação dos déficits democráticos dos demais poderes em proporcionar o pleno exercício de direitos fundamentais.

Posto isso,

[...] tal papel do Judiciário, como sujeito do movimento das políticas públicas, encontra expressão no exercício do controle judicial destas políticas, e que tal possibilidade de controle encontra respaldo na quebra das pré-noções construídas acerca dos conceitos de separação de poderes e neutralidade judicial (Nogueira, 2011, p. 152).

Contudo, não se pode deixar de ponderar que o próprio papel exercido pelo Judiciário, levando-o a funções políticas em contraponto ao Executivo e Legislativo, foi permitido pela própria Constituição Federal. Isso, segundo Faria (2004, p. 111), foi possibilitado pela Carta Constitucional “na medida em que consagrou um extenso elenco de direitos, aumentou as garantias para proteção dos direitos fundamentais e elevou as transferências de recursos da União para Estados e municípios”, o que acarretou a chamada “indiferenciação entre os sistemas políticos, econômico e judicial”, acarretando tensões institucionais e confusão de papéis entre os referidos poderes. Assim, se por um lado a própria Constituição possibilita uma atuação do Judiciário no campo da política, acaba-se por gerar crises institucionais entre as funções estatais, merecendo tal conflituosidade uma análise e um olhar.

Ademais, conforme Faria (2004, p. 111), em que pese essa conflituosidade entre funções estatais é certo que:

O sistema judicial, evidentemente, não pode ser insensível ao que ocorre nos âmbitos da economia e da política. Mas os tribunais e o MP só podem traduzir essa sensibilidade nos limites de sua capacidade operativa. Quando acionados, o máximo que podem fazer é julgar se uma decisão política ou econômica é constitucional e legalmente válida.

Dentre outros posicionamentos doutrinários acerca do controle judicial de políticas públicas podemos citar Grinover (2012) que, em síntese, ressalta a possibilidade desse controle

não apenas em face da Constituição Federal, mas, também, da correção dos atos administrativos em face dos fins estatais constitucionalmente assegurados.

Grinover (2012, p. 133) ressalta que o mínimo existencial potencializa a necessidade de intervenção do Judiciário no controle de políticas públicas, indicando que:

O mínimo existencial corresponde, assim, à imediata judicialização dos direitos, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa, constituindo, mais do que um limite, um verdadeiro pressuposto para a eficácia imediata e direta dos princípios e regras constitucionais, incluindo as normas programáticas, que deveriam ser implementadas por lei.

Tal atuação, segundo Grinover (2012), deve pautar-se segundo critérios de proporcionalidade e razoabilidade, merecendo o controle caso esteja caracterizada a ausência desses critérios na conduta estatal discricionária, com concessão de prazo razoável para eventuais correções, como em situações em que ocorra a argumentação da reserva do possível pelo Poder Público e haja condenação em obrigação de fazer concernente à inclusão orçamentária de recursos para prover a política pública deficiente ou ausente, ou mesmo, caso haja verba prevista, sua execução.

Ademais, sobre possíveis excessos na realização do controle judicial de políticas públicas, Grinover (2012, p. 140) pontua que: “A estrita observância dos limites à intervenção judicial, assim como o exato conceito de políticas públicas (como programas e ações tendentes ao atingimento dos objetivos do Estado brasileiro), será suficiente para conter os abusos”.

Ou seja, conforme Grinover (2012), possibilitaria a atuação judicial no controle de políticas públicas a busca pelo cumprimento dos objetivos do Estado previstos na Constituição, tendo seus limites pautados em critérios de razoabilidade e proporcionalidade e tendo como pressuposto o mínimo existencial, independentemente de regulação legal ou ato administrativo, a autorizar a atuação jurisdicional.

Fonte (2021), soma-se àqueles que defendem a possibilidade do controle judicial de políticas públicas, fundamentando que atos administrativos ou mesmos legislativos, via de regra, não estão sujeitos ao arbítrio, ou a uma discricionariedade absoluta. Tal posicionamento mostra-se pacificado, não havendo discussão quanto a essa possibilidade, mas apenas diversos entendimentos quanto à amplitude desse controle e respectivos limites.

No sentido de trazer cada vez uma discussão mais abalizada e sistematizada para a compreensão da temática, Fonte (2021) alude a uma divisão das políticas públicas em: políticas públicas constitucionais essenciais e políticas públicas não essenciais. Pelas essenciais entende o autor aquelas que favorecem a realização do chamado mínimo existencial e não essenciais as políticas que não se sustentam no núcleo dos princípios fundamentais constitucionais.

Tal distinção mostra-se relevante para a compreensão de quanto o controle judicial poderá atuar para implementar políticas públicas, reservando-se, por certo, maior campo de atuação em se tratando de políticas públicas essenciais devido a sua identificação com a realização do mínimo existencial.

Nesse contexto, Fonte (2021) ressalta que a concretização das políticas públicas cabíveis aos poderes dotados da chamada “responsabilidade eleitoral” (Legislativo e Executivo), não as exime do controle material realizado pelo Judiciário em se tratando de políticas públicas constitucionais essenciais dada sua relação com o mínimo existencial.

Às políticas públicas não essenciais, mais distantes de uma relação direta com direitos fundamentais, caberia, conforme o autor, apenas um controle instrumental, consoante ao controle exercido sobre todo e qualquer ato administrativo, adotando-se como parâmetro os princípios da isonomia, eficiência e transparência.

Importante fixar parâmetros também no que toca ao mínimo existencial, bem como delimitar que direitos fundamentais seriam sindicáveis, vez que não se mostra cabível compreender pela possibilidade de judicialização de praticamente todos os direitos fundamentais constitucionalmente previstos (Fonte, 2021).

Iniciando com a ideia do mínimo existencial, Fonte (2021) pontua que sua juridicidade é reconhecida tanto pela filosofia moral como pelo nosso ordenamento jurídico, ao prever a Constituição Federal o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana no art. 1º, III. Tal relevância do mínimo existencial revela-se, ainda para o autor, na concepção do papel contramajoritário pertencente também aos direitos fundamentais, o que lhes permite agir para sua garantia inclusive contra possíveis deliberações em maioria que venham a ferir seus objetivos.

Dentro da ideia de mínimo existencial há, ainda, as concepções de um mínimo existencial de caráter abstrato e um mínimo existencial de caráter concreto. Sob o título de mínimo existencial de caráter abstrato:

O mínimo existencial, ao menos no que tange aos direitos prestacionais (*status positivus libertatis*), deve ser compreendido como sinônimo de prestações mínimas para que sejam preservadas a liberdade e a dignidade da pessoa humana em seu núcleo essencial e intangível, o qual compreende (i) a subsistência do ser humano, (ii) a capacidade de autodeterminação e (iii) a capacidade de participação nas decisões públicas. A extensão destas obrigações deve ser verificada diante do caso concreto, com todos os elementos considerados pelo magistrado (*all things considered*). A impossibilidade de se alcançar os limites do mínimo existencial sem considerações do mundo real, já que este resulta de um juízo de ponderação, não impede a construção de um mínimo existencial *prima facie*, i.e. com pretensão de ser um ponto de partida (Fonte, 2021, p. 64).

Dentro dessa acepção de um mínimo existencial determinável *prima facie* tem-se, conforme Fonte (2021), as chamadas prestações necessárias para manutenção da vida, dentre as quais inclui-se o direito à alimentação adequada, sendo àquelas primeiras vinculadas ao mínimo vital. Dentre outras prestações observáveis nesta categoria tem-se o direito a não ser submetido a tratamento cruel ou degradante, direito à educação básica, dentre outros.

Ocorre que, além desse viés de observação *prima facie* do mínimo existencial, Fonte (2021, p. 66) ainda pontua dois critérios para a observação em concreto do mínimo existencial quando vindicada sua efetivação via intervenção judicial: “(i) o mínimo existencial deve corresponder a prestações que sejam passíveis de universalização; e (ii) o mínimo existencial deve ter sua extensão delimitada pelo nível de tributação da sociedade, considerado o esquema do seguro hipotético de Ronald Dworkin”.

Desta feita, esclarece “que ao contrário do princípio da dignidade, que possui uma eficácia *prima facie* expansiva, o seu núcleo deve ter interpretação restritiva” (Fonte, 2021, p. 66), ou seja, apenas em se entendendo a concretização do direito fundamental como situação universal, apta a ser acessada por todos os indivíduos, é que se poderia caracterizar a possibilidade de judicialização, exemplificando uma impossibilidade com a concessão de um tratamento experimental de saúde, dada sua onerosidade.

Já em relação ao segundo, critério Fonte (2021) coloca que, diante da necessidade de tratamento igualitário entre todos os indivíduos em se tratando de prestações públicas, deve haver uma limitação dos direitos abrangidos no mínimo, sob pena de torná-lo irrealizável. Entra na fixação desse critério, o que autor denomina “análise da tributação global”, mais abrangente que uma simples análise orçamentária, e que mostra e delimita ser essencial aquilo que corresponda aos tributos pagos pela sociedade, vez que de fato sem recursos não há possibilidade de realização de direitos.

Em conclusão, o mínimo existencial reduz a zero o espaço de discricionariedade na execução das políticas públicas, permitindo ao Poder Judiciário, dentro desse estreito âmbito de essencialidade cogente efetuar um exame de suficiência e adequação sobre elas. É principalmente com base neste conceito que poderá ser fundamentado um direito subjetivo público à prestação positiva do Estado, tanto para efeito individual quanto coletivo. A extensão que se dá ao mínimo existencial depende de aspectos temporais, espaciais e subjetivos (em relação ao demandante), competindo ao Judiciário ir reconhecendo, de forma casuística, os casos em que ele está em jogo. Contudo, nesta tarefa, reiteramos, os juízes deverão considerar (i) a necessidade de universalização de seu acesso; e (ii) as limitações de receita que decorrem dos próprios limites tributários previstos na Constituição (Fontes, 2021, p. 68).

Outra questão importante derivada do controle constitucional de políticas públicas diz respeito às políticas derivadas do direito infraconstitucional, no qual nesses casos, não se estará falando em ponderação de valores constitucionais ou mesmo da impossibilidade de

concretização de princípios pelo Judiciário, havendo apenas a necessidade de aplicar a lei. Tal situação é a do direito à alimentação adequada, considerando toda a sistemática nacional para promoção da segurança alimentar e nutricional já vista. Assim,

Como afirmado, as políticas públicas devem ter esteio no ordenamento jurídico compreendido em sentido amplo. Muito mais do que um exame de legalidade estrita, exige-se que seja compatível com a juridicidade, de modo que pode ser consentânea com a concretização de um princípio constitucional sem que haja a mediação de qualquer regra. Neste esquema, não cabe ao Poder Judiciário, por parâmetro geral, fazer qualquer opção na concretização de princípios, ao menos em sua área não nuclear, haja vista a ausência de legitimidade democrática para tanto – incidem aqui as objeções já mencionadas no texto. É preciso ressaltar, contudo, os casos em que a política pública deriva diretamente de opção legal. Quando isto acontecer, não haverá qualquer objeção democrática e/ou de separação de poderes a ser vencida, e a implementação judicial do direito defluirá naturalmente da aplicação das leis (Fonte, 2021, p. 68).

Como parâmetros para a realização do controle judicial de políticas públicas essenciais dentro das limitações já apresentadas, Fonte (2021, p. 70) coloca o princípio da vedação do retrocesso, já tratado, e o princípio da proibição da proteção deficitária, dever esse inerente a todos os poderes estatais “onde puder ser reconhecido um dever estatal de proteção específico, também será necessário cogitar-se a respeito da efetividade com que o Estado se desincumbiu desse ônus, incidindo aí o controle judicial”. Ainda que caiba essa proteção inicialmente ao Executivo ou Legislativo compete ao Judiciário ponderar se, diante das situações fáticas, essa proteção ocorreu a contento, através de parâmetros estabelecidos pela própria lei ou mesmo pela Administração Pública. Inexistindo critérios, essa definição de eficiência deverá sempre ocorrer judicialmente de forma excepcional.

Por definição, a proibição da insuficiência exige que o Poder Judiciário defina patamares de efetividade para os direitos fundamentais, os quais servirão como paradigmas para a atuação dos demais poderes. Esta fixação, contudo, é sempre excepcional. O controle de suficiência em matéria de políticas públicas não é, em regra, uma opção judicial, e somente será possível quando se tratar das políticas essenciais. Além disso, em momento algum poderá ser olvidada a necessidade de autocontenção por parte dos juízes, exigindo-lhes que ajam com parcimônia ao cominar obrigações para a Administração Pública (Fonte, 2021, p. 71).

Assim, apesar de mostrar-se positivo, desde que dentro dos limites impostos normativamente, deve-se ponderar se o uso do controle de políticas públicas não está implicando em arbitrariedades (Fonte, 2021). Para tanto, o autor cita que há a necessidade de uma análise institucional, no que tange às capacidades de Executivo e Legislativo e o processo político que empreendem para a concreção de direitos via políticas públicas. Tal processo político possui vantagens por garantir a igualdade de participação no processo e de atendimento dos indivíduos, além da própria destinação do Poder Público para transformar demandas em políticas de atendimento.

Mas, o processo político pode sofrer falhas, encontrando espaço para o processo judicial que, apesar de não dispor das formas e processos da Administração Pública em realizar demandas, dificuldade de acesso à justiça, custas, entre outras questões, possibilita o controle das políticas através do diálogo, propiciando o debate, além da possibilidade de decisões contramajoritárias (Fonte, 2021).

Assim, para que haja controle judicial de políticas públicas se estabelece as seguintes preferências a serem observadas e cujo controle pode ocorrer de forma “fraca”, com manutenção da discricionariedade do administrador público com redução das possibilidades de escolhas (a exemplo de inclusão de verbas em orçamento, imposição de metas a serem atingidas, declaração de estado de coisas inconstitucional) ou “forte”, com eliminação da discricionariedade administrativa (a exemplo do dever de fornecer medicamentos, com medidas como bloqueio de verbas e responsabilidade patrimonial estatal, dentre outras):

- (i) preferência do processo político sobre o Poder Judiciário na formulação e implementação de políticas públicas;
- (ii) preferência da tutela coletiva sobre tutela individual quando em sede judicial: a hierarquização de tutelas;
- (iii) preferência pelo formalismo interpretativo e minimalismo judicial (Fonte, 2021, p. 103).

Ainda ao abordar o tema do controle judicial de políticas públicas, relevante entender a correlação feita com a chamada “politização da magistratura” e a figura do “juiz-político” discutida por Campilongo (2013). Assim, o autor apresenta quais seriam as principais críticas desenvolvidas quando se está diante da politização da magistratura, cujo fruto se caracteriza como um juiz que traz em sua judicatura independência e criatividade em sua tomada de decisão, implicando tais características em bônus e críticas de tal atuação.

Assim, Campilongo (2013, p. 58) traduz essa crítica ao “juiz-político” em três focos, todos derivados da atuação criativa e independente deste: “parcialidade, contestação à lei e intromissão em funções que não são suas (pretensão de substituir o político)”.

O equívoco da primeira crítica resulta na errônea concorrência entre o político e a atuação partidária. Ao atuar politicamente, o magistrado não está a fazer uma atuação partidária. Da mesma forma, um “juiz-político” não apresenta contestação à lei. Em verdade, como assinala Campilongo (2013), nem há o descolamento absoluto do juiz à norma, nem há o extremo oposto de obediência cega e irretorquível. Há campo interpretativo e não vigora a interpretação cega da norma.

Assim, Campilongo (2013, p. 58) ressalta que a lei, antes de representar amarras, apresenta-se como liberdade interpretativa ao julgador, pautando-se nessa para trazer soluções adequadas:

O aspecto político da atividade judicial resulta, assim, não da contestação da lei, mas, ao contrário, do fato de que a submissão à lei representa a independência do juiz em face dos demais Poderes e também das demais interpretações. A politização da magistratura é expressão de um aumento das possibilidades de escolha e decisão e não de um processo de contestação ou negação da legalidade.

Ainda nas críticas voltadas à politização da magistratura, Campilongo (2013) finaliza com a análise do posicionamento de que nesse contexto o magistrado usurpava o papel de outros poderes estatais. Nesse sentido, o que o autor demonstra é a ocorrência de falta de representatividade que, por muitas vezes, toma a atuação de Legislativo e Executivo, competindo, muitas vezes, esse papel à sociedade civil organizada e ao próprio Judiciário como arena de resolução de conflitos.

Os mecanismos da política tradicional – parlamentos, governos, partidos e eleições – já não são capazes de gerar consenso, nem mesmo de promover grandes agregações de interesse. Muitas vezes, essas instituições abdicam ou delegam seu poder decisório por prever a completa ineficácia de suas eventuais decisões. Esse déficit do sistema político tem uma contrapartida nítida: a descrença do cidadão na política. Inúmeras organizações não governamentais, os chamados movimentos sociais, os blocos supranacionais, por exemplo, expandem sua capacidade de articulação de interesses exatamente nesse contexto. No interior das estruturas do sistema político tradicional, ou seja, no Estado, o Poder Judiciário passa a ser percebido como a instância aparentemente habilitada a superar a paralisia, a ineficácia e a corrupção do sistema político (Campilongo, 2013, p. 59).

Da mesma forma, pondera que os sistemas político e jurídico em diversos momentos possuem pontos de contato quando do exercício de suas funções, sendo algo natural e até mesmo desejável para o exercício de suas funções típicas. Isso sem deturpação do princípio da separação dos poderes e sem invasões indevidas de atribuições entre Judiciário, Legislativo e Executivo. Campilongo (2013, p. 60) trata tal inter-relação como “acoplamento estrutural”, na qual, “os sistemas estruturalmente acoplados estão abertos a influências recíprocas, que permitem uma multiplicação das chances de aprendizagem na comunicação intersistêmica. E tudo isso sem que os sistemas político e jurídico se descaracterizem”.

Desta feita, diante, da própria inevitabilidade da relação entre os sistemas, Campilongo (2013, p. 60) trata de como se daria a atuação política do sistema judiciário sem corromper ou macular a separação de poderes e sem invasão de competências:

A função política do magistrado resulta desse paradoxo: o juiz deve, necessariamente, decidir e fundamentar sua decisão em conformidade com o direito vigente; mas deve, igualmente, interpretar, construir, formular novas regras, acomodar a legislação em face das influências do sistema político. Nesse sentido, sem romper com a clausura operativa do sistema (imparcialidade, legalismo e papel constitucional preciso) a magistratura e o sistema jurídico são cognitivamente abertos ao sistema político. Politização da magistratura, nesses precisos termos, é algo inevitável.

Abre então o Judiciário sua cognição não apenas para norma, mas diante dela e a partir dela. Reflete, pondera e analisa a própria conformação do sistema político para aplicá-

las, tornando-se aberto à realidade e cotejando-a com as normas de forma a aferir a aplicabilidade para cada caso concreto ou abstrato a si apresentado.

Smanio (2013) também traz essa constatação do inter-relacionamento entre os sistemas político e judicial, os quais intitula como Política e Direito, respectivamente. Para o autor são áreas interdependentes, explicitando que, no campo da política, a tomada de decisão possui parâmetros legais para ser legítima, no qual

[...] a dificuldade reside exatamente neste ponto, uma vez que a compreensão do Direito e da Política como sistemas autônomos, auto-organizados e autorreferenciais impede para muitos doutrinadores a percepção de um fenômeno que realiza uma interação entre ambos os sistemas (Smanio, 2013, p. 9).

Ademais, Campilongo (2013) ressalta que o crescimento do papel do Judiciário perante demandas que refletem do campo político decorre da própria conformação constitucional que carrega uma série de direitos nas mais diversas searas, bem como a impossibilidade desse abster-se de decidir diante de matéria insuficientemente ou não regida pela lei. Quando age criativamente, age por imposição da própria norma, permitindo a elevação do papel do Judiciário. Nesses termos,

[...] o Judiciário deixa de ser visto como o lugar de trivialização, banalização ou neutralização dos conflitos por meio de operações programadas e passa a ser encarado como uma importante arena de exposição, afirmação e condensação dos conflitos mediante operações estratégicas (Campilongo, 2013, p. 62).

De acordo com Bucci (2021, p. 71),

Ainda a justificar a atuação da magistratura no controle da ação governamental, é preciso lembrar que se ativismo há, isso ocorre mais por contraposição a um estado de ‘passividade judicial’ que vigia até a edição da Constituição. O que houve foi a descoberta do ‘poder dos juízes’. Mais importante, essa nova abordagem foi amparada por um arcabouço legal que veio sendo aprovado pelo Legislativo em sucessivas oportunidades.

Assim, no mesmo sentido Bucci (2021) assevera que se há ativismo judicial, esse decorre de permissivo legal, fruto, portanto, da atuação legislativa como forma de promover resposta célere aos conflitos levados ao Poder Judiciário.

6.3 Limites da atuação do Judiciário no controle de políticas públicas e o Tema de Repercussão Geral n.º 698 perante o Supremo Tribunal Federal

Levantadas algumas discussões acerca do controle judicial de políticas públicas, verifica-se a plena possibilidade de sua realização, caracterizando-se o Poder Judiciário como um autêntico sujeito do processo das políticas públicas, restando demarcar os limites para tal atuação, que, por certo, não se mostra irrestrita. Ressalta-se que tais conclusões adiante

apresentadas merecem aplicação em se tratando da busca da efetivação do direito à alimentação adequada.

Conforme Bucci (2021), na atualidade, não há mais discussão acerca da possibilidade de controle judicial de políticas públicas, restando a discussão doutrinária muito mais para a seara dos seus limites. Para a autora, a Constituição Federal, dada a ampla gama de direitos, favorece uma maior judicialização, mostrando-se necessária a busca por ferramentas processuais que atendam essa demanda e proporcionem eficácia.

São exemplos disso os processos coletivos, a abertura ao tratamento dos interesses difusos e coletivos, a adoção das tecnologias de informação e comunicação, e uma série de inovações processuais e procedimentais que decorrem da litigiosidade de massa, isto é, a ampliação das formas de acesso à justiça e, ligado a isso, o aumento da importância social dessas formas de solução de controvérsias, em busca de maior amplitude e eficácia (Bucci, 2021, p. 70).

Ainda em Bucci (2009), encontra-se a síntese do que a autora compreende como os limites ao controle judicial de políticas públicas, segundo a doutrina, dividindo-os em argumentos políticos-institucionais e econômicos-financeiros, a saber:

Os argumentos encontrados com maior frequência são de duas grandes ordens, a primeira, de cunho político-institucional e a segunda, de cunho econômico-financeiro, e essas, por sua vez, se subdividem da seguinte maneira: I) Argumentos de ordem político-institucional: – Separação de poderes, com base no art. 2º da Constituição Federal; – Déficit democrático do Poder Judiciário; - Limitações técnicas do Poder Judiciário para apreciação das políticas públicas em toda sua complexidade; – Discricionariedade administrativa; II) Argumentos de ordem econômico-financeira: ‘reserva do possível’ – Questão da iniciativa das políticas públicas: Poder Executivo (CF, art.61, § 1º, II, a e b) e Poder Legislativo.

De forma geral, essas são as limitações mais comumente exploradas pela doutrina no que se refere ao controle de políticas públicas. Inicialmente a clássica tripartição de poderes ou funções, merecendo observar que as atribuições não se mostram estanques, havendo pontos de contato e controle entre cada poder estatal. Como pontua Bucci (2009, p. 6), não há “círculos de imunidade absoluta do poder político ao controle jurisdicional”. Merece ponderação, conforme a autora, considerar a existência ou não de invasão de atribuições, diferença de atuações que em muitas situações mostra-se tênue.

Nesse sentido, corroboram Araújo e Faro (2020), ao afirmarem que tal observação vem se tornando crescente diante da intensa judicialização em torno de políticas públicas, em especial durante o período da pandemia de COVID-19. Uma judicialização que, conforme os autores, extrapola os limites de atuação judicial perante relações sociais, políticas e econômicas.

O cerne da discussão é justamente o tênue liame existente entre aquelas hipóteses que, de fato, encontram respaldo legal para uma atuação judicial; em detrimento daquelas que ensejariam a prolação de uma decisão muito mais baseada em uma interpretação moral e política do que advinda dos termos dos normativos vigentes no país (Araújo; Faro, 2020, p. 70).

Um segundo limite seria o déficit democrático do Poder Judiciário, em razão de sua não submissão ao escrutínio popular via voto, resultando em “irresponsabilidade política do Judiciário” (Bucci, 2009, p. 6). Soma-se a esse argumento, a realidade de um Judiciário que não detém aparato técnico e político para tratar de políticas públicas, que, como já observado, possui sua complexidade desde o seu planejamento inicial até o monitoramento.

Tal limite correlaciona-se, por sua vez, com a limitação de atuação judicial perante a discricionariedade administrativa. Por discricionariedade administrativa ou atuação discricionária da Administração Pública, que se opõe a uma atuação vinculada previamente descrita em minúcias pela norma, tem-se o posicionamento de Mello (2009, p. 9):

Opostamente, haveria atuação discricionária quando, em decorrência do modo pelo qual o Direito regulou a atuação administrativa, resulta para o administrador um campo de liberdade em cujo interior cabe interferência de uma apreciação subjetiva sua quanto à maneira de proceder nos casos concretos, assistindo-lhe, então, sobre eles prover na conformidade de uma inteligência, cujo acerto seja irreduzível à objetividade e ou segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativa. Diz-se que, em tais casos, a Administração dispõe de um ‘poder’ discricionário.

Assim, invadir essa esfera de liberdade legal concedida ao gestor implicaria lesão à separação de poderes. Contudo, reforça Bucci (2009) que não há discricionariedade que possa ser exercida de forma absoluta pela Administração Pública, sujeitando-se essa ao controle judicial quanto à motivação dos atos administrativos e às formalidades pertinentes.

Outrossim, Mello (2009) salienta, em sua conclusão, acerca do conteúdo da discricionariedade do ato administrativo e que esse sujeita-se a critérios de razoabilidade e atingimento de finalidades estabelecidas pela norma, o que significaria uma liberdade de atuação com parâmetros claros, critérios que podem ter como agente de controle o Poder Judiciário. Assim,

Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente (Mello, 2009, p. 48).

Soma-se ao conceito de Mello (2009) sobre discricionariedade administrativa o de Freitas (2009) ao incluir o adjetivo “legítima” a tal discricionariedade. Desta feita, o espaço de avaliação de conveniência e oportunidade dado ao administrador público deve ser utilizado de forma legítima, optando-se, dentre as escolhas possíveis a que melhor atenda ao interesse público.

A discricionariedade administrativa legítima como a competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais

e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa administração pública (Freitas, 2009, p. 24).

Quanto aos argumentos relativos à “reserva do possível”, Bucci (2009) assevera ser matéria estranha ao Direito e inerente à área econômica, podendo a atuação judicial envidar esforços no sentido de promoção de desenvolvimento, mas apenas como coadjuvante nesse campo.

Já apontando para efeitos deletérios do controle de políticas públicas realizado pelo Judiciário, Valle (2013a) pontua que a grande invasão de demandas individuais buscando implementação de políticas públicas implicaria a regressividade dos direitos fundamentais, vez que a apreciação de demandas individuais não possibilitaria uma discussão estrutural da política. Ao julgar procedente a demanda, o agente público restaria em posição confortável de apenas cumprir a determinação que entende correta e um conformismo do administrado de que teria direito apenas àquela prestação concedida, impedindo-se, com isso, o aprimoramento da discussão, levando a retrocesso e estagnação da luta política e para uma mera efetividade retórica dos direitos fundamentais.

Independentemente dessa questão prévia atinente à necessária harmonização entre jusfundamentalidade de direitos e autonomia, a compreensão de que o elenco de direitos fundamentais determina, em favor de cada cidadão brasileiro, direitos subjetivos suscetíveis de efetivação judicial está na raiz da ampliação do papel do Judiciário na composição desses conflitos. De outro lado, esse mesmo entendimento deslocou o debate para a esfera das reivindicações individuais. Assim, a esmagadora maioria das demandas envolve a solução de casos singulares que, por isso mesmo, tendem a não se revelar significativos no seu potencial de promover, efetivamente, as desejadas transformações sociais. [...] Na experiência brasileira, a pulverização das demandas e a superposição de competências no exercício do controle de constitucionalidade difuso culmina por oportunizar um espaço ao voluntarismo no que toca ao real papel do Judiciário no controle de políticas públicas e à dosimetria do conteúdo e da intensidade dos deveres estatais diretos em matéria de efetividade de direitos fundamentais (Valle, 2013a, p. 16).

Ademais, resta observar que a excessiva individualização de demandas em tema de controle judicial de políticas públicas acaba por criar distinções e seletividades no que toca à concessão de direitos fundamentais aos indivíduos, pois, como bem pontua Valle (2013a, p. 17), “sob o signo da universalidade, culmina por ser tutelado tão-somente em favor daqueles que têm acesso ao Judiciário”.

Cria-se, assim, conforme Santos (2007, p. 31), uma procura suprimida, caracterizada como “a procura daqueles cidadãos que têm a consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para reivindicar quando são violados. Não é a filantropia, nem a caridade das organizações não governamentais que procuram; apenas reivindicam seus direitos”.

Além disso, pontua Valle (2013a) que possibilitar uma ampla e irrestrita atuação ao Judiciário no tocante ao controle judicial de políticas públicas implicaria a realização de correções em políticas públicas pelo órgão jurisdicional, o que resultaria atribuição de prestações a indivíduos sem critérios, não promovendo tais decisões individualizadas verdadeiras transformações sociais.

Nisso — na atuação substitutiva indevida — reside, ainda que do ponto de vista retórico, a resistência mais visível (ao menos na mídia), contra o controle. Cumpre dizer que a substituição das escolhas do administrador por aquelas do controle se constituiria sim, uma patologia institucional (Valle, 2003, p. 128).

Ressalta ainda Valle (2013a) que se deve buscar evitar uma subjetivação do controle de políticas públicas efetivadas pelo Judiciário, vez que esse não deve realizar juízos de valor acerca das escolhas realizadas pelos gestores públicos, em deferências às escolhas realizadas com base em planejamento feito pelo Executivo. Propõe a autora, por fim, a objetivação da judicialização da política, devendo o Judiciário, para a realização do controle, conhecer a ação administrativa, ponderar se o realizado condiz com o planejado, envolvendo os argumentos da Administração Pública em suas decisões.

Campilongo (2013, p. 63), ao tratar do “acoplamento estrutural” existente entre sistema político e Judiciário, traz importante reflexão aplicável ao controle judicial de políticas públicas. Em que pese tratar-se de um inter-relacionamento natural, esperado e desejado, por vezes, é possível que ocorra uma sobreposição de papéis a que o autor denomina “corrupção de códigos”, levando, conseqüentemente, a uma inversão de formas de atuação: Judiciário atuando de forma parcial, ilegal e em substituição aos outros poderes estatais, e um sistema político atuando de forma semelhante ao Judiciário, formalista e com decisões sem cunho político.

O problema central do acoplamento estrutural entre o sistema político e o sistema jurídico reside no alto risco de que cada um deles deixe de operar com base em seus próprios elementos (o Judiciário com a legalidade e a política com a agregação de interesses e tomada de decisões coletivas) e passe a atuar com uma lógica diversa da sua e, conseqüentemente, incompreensível para as autorreferências do sistema. Essa corrupção de códigos resulta num Judiciário que decide com base em critérios exclusivamente políticos (politização da magistratura como a somatória dos três erros aqui referidos: parcialidade, ilegalidade e protagonismo de substituição de papéis) e de uma política judicializada ou que incorpora o ritmo, a lógica e a prática da decisão judiciária em detrimento da decisão política. A tecnocracia pode reduzir a atividade política a um exercício de formalismo judicial (Campilongo, 2013, p. 63).

Assim, os limites ao Judiciário sobre o sistema político estariam no mérito da decisão, da mesma forma que representa uma anomalia o sistema político imiscuir-se nas decisões judiciais determinando seus limites, o que leva a um desequilíbrio democrático. Nos termos de Campilongo (2013, p. 182):

A ‘judicialização da política’, isto é, um controle judicial não sobre a natureza jurídica da decisão política (o que seria legítimo), mas um controle político, no Judiciário, do mérito exclusivamente político da decisão, é sintoma desse desvio de função. A

intromissão oposta, isto é, a pretensão do sistema político em determinar a plástica e o alcance da decisão judicial – a ‘politização do Judiciário’ – é o outro lado do problema, revelador de um sistema jurídico incapaz de manter seus limites e de um sistema político expansionista. Os dois fenômenos são perversos para a democracia.

Questão relevante que merece análise à luz da inafastabilidade da atuação jurisdicional diante de provocação, é compreender o aumento da demanda que busca sua atuação. O contexto da pandemia de COVID-19 é ilustrativo desse aumento de demanda e consequências daí vislumbradas. Araújo e Faro (2020) pontuam que tal incremento decorrente do estado de emergência sanitária acabou por conduzir para o Judiciário questões de natureza estritamente política e de gestão pública.

A judicialização de demandas, então, que já se mostrava tão comum em nosso país, ganhou novas proporções, tornando os juízes de primeiro e segundo graus de jurisdição os responsáveis por proferir a última palavra em questões intimamente relacionadas à política, imiscuindo-se em questões governamentais, causando muitas vezes imprecisão quanto à interpretação legal e insegurança quanto ao resultado proferido, em prejuízo ao próprio cidadão brasileiro (Araújo; Faro, 2020, p. 66).

Por outro lado, Araújo e Faro (2020) pontuam a necessidade de limites e cautela por parte do Judiciário em se tratando de temas relativos a políticas públicas e sua respectiva judicialização, com observância de limites claros pertencentes ao campo de atuação de administradores e julgadores, decisões judiciais fundamentadas (art. 93, IX, da Constituição Federal²⁹), motivadas (art. 11, do Código de Processo Civil³⁰) em respeito ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal³¹). Mas, também demonstram os autores a necessidade de uma atuação judicial diante da não fruição de direitos constitucionais pela população.

Não há dúvidas acerca da necessidade de melhoramento das políticas públicas em nosso país, especialmente no que diz respeito àqueles direitos básicos inerente à melhor qualidade de vida dos cidadãos. O que se defende, no entanto, é a cautela através da qual se deve observar a atuação do poder judiciário, em detrimento da própria atuação do poder executivo para tanto. Nesta perspectiva, ainda que se mostre razoável andar com cuidado na esfera do chamado ativismo judicial e evitar a “judicialização” demasiada de demandas públicas, não se pode olvidar que o poder judiciário na condição de guardião da Constituição, em última análise, tem o dever de assegurar o efetivo gozo dos direitos fundamentais, que, por certo, resultaria no reconhecimento da própria vontade dos indivíduos (Araújo; Faro, 2020, p. 74).

Resta importante ponderar com Bucci (2009) que, quando se trata de controle judicial de políticas públicas, não se está falando propriamente dessas, mas sim da fruição de

²⁹ “IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação” (Brasil, [2020]).

³⁰ “Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade” (Brasil, 2015).

³¹ “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, [2020]).

direitos que devem ser providos pela Administração Pública, não devendo haver interpretação que entenda como sinônimos Direito e política pública.

As políticas públicas não se confundem com os direitos. Por essa razão, salvo excepcionalmente, a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos, cuja efetivação, especialmente no caso dos direitos econômicos, sociais e culturais, ditos, elipticamente, sociais, depende das políticas públicas. A noção de política pública é útil, para o direito, na medida em que permita compreender, analisar e tratar fenômenos que a teoria jurídica tradicional não logra fazer, organizando a compreensão, com base no diálogo interdisciplinar, de fenômenos econômicos, políticos, sociais e da gestão pública que influenciam na formação de decisões conformadas pelo direito e geram efeitos jurídicos. Os direitos sociais não são políticas públicas nem devem ser confundidos com elas. São direitos fundamentais, cuja satisfação integral requer programas, recursos públicos, os quais, em circunstâncias de escassez, são alocados segundo a dinâmica política, que combina tempo e definição de prioridades (Bucci, 2009, p. 10).

Ademais, ainda que se trate de limites, esses não merecem ser vistos como absolutos, devendo haver a atuação não só do Judiciário, como também da mídia, comunidade internacional e órgãos da sociedade civil organizada, dentro de suas funções e papéis, frente às lesões perpetradas ao direito constitucionalmente consagrado (Bucci, 2009). A autora propõe, nesse sentido, uma Administração Pública democrática, aberta ao diálogo, com produção e explicitação de consensos e dissensos quanto aos caminhos de implementação de políticas públicas para a realização de direitos.

Partindo dessas constatações, e aprofundando a temática, observa-se que é possível o controle judicial de políticas públicas, desde que observados os critérios e ponderações levantados por Valle (2013b). Dentre esses, ganha relevo no presente estudo, a preponderância que deve ser dada à realização do controle judicial de políticas públicas através de demandas coletivas, que buscam minorar a seletividade na entrega judicial de direitos fundamentais, e de decisões que levem a uma real efetividade de direitos, o que, em tese, demonstra ser favorável à possibilidade de proteção do direito humano à alimentação adequada.

Outro ponto a ser refletido, diz respeito à efetividade de tais decisões. A ausência de efetividade das decisões judiciais, em sede de controle de políticas públicas, é caracterizada no instante em que deixam de ser observadas pelo gestor público suas determinações, em que pese a imposição de sanções processuais como multas, bloqueios ou sequestros de verbas públicas, bem como, em algumas situações, sanções de natureza pessoal em face dos agentes estatais.

Tal situação ocorre pelo fato de que por si só a decisão judicial não possui o condão de entregar a prestação reclamada pelo jurisdicionado, necessitando da atuação do agente público para que tal intento seja alcançado. Em outras palavras, a decisão judicial não tem

aptidão de entregar efetivamente o bem da vida buscado pelo administrado, mas tão somente determinar que alguém o faça.

Assim, verifica-se que:

Controlar a Administração Pública em tempos de hipermodernidade, pouco ou nada tem a ver com a verificação mecânica de requisitos formais do velho modelo burocrático, ou resultados numéricos apurados exclusivamente através de avaliações objetivas. Desenvolver o controle hoje é atividade que se relaciona à efetividade da ação estatal tendo em conta os valores cuja tutela lhe cabe promover e que, portanto, se sofisticam com ela, trazendo às estruturas institucionais incumbidas dessa tarefa, desafios permanentes e crescentes (Valle, 2003, p. 128).

Merece ser observado, ainda, que em se tratando de decisões judiciais em controle de políticas públicas, essas comumente vêm se tornando meramente simbólicas, sem qualquer viés de efetividade, pela generalidade de suas prescrições, sem considerar as particularidades e complexidades envolvendo o tema da formação e o próprio ciclo da política pública. Nesse sentido:

Segunda razão para atribuir-se caráter meramente simbólico à decisão judicial na hipótese está no uso de cláusulas vagas ou indeterminadas para superar exatamente o conhecido argumento da ausência de expertise do julgador. Assim é que o pedido inaugural e em consequência, o próprio título executivo judicial que dele decorre não tem determinação suficiente, seja no que toca à sua dimensão subjetiva, seja no que diz respeito às providências em si exigíveis, o que se resulta num pronunciamento sem aptidão concreta para a pretendida garantia de direitos sociais, transferindo em verdade o mesmo debate para uma segunda etapa de litígio, aquela da execução da sentença. Uma vez mais, o resultado é regressivo e pode promover no extremo, o próprio descrédito do Judiciário, que decide, mas não se revelaria capaz de empreender ao enforcement de suas próprias decisões (Valle, 2013b, p. 398).

Em termos legislativos, Bucci (2021) traz à discussão os dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que, em seus artigos 20 e 21, trazem a necessidade de respeito e deferência às racionalidades e escolhas administrativas empreendidas pelos gestores públicos quando devidamente motivadas, assim expressos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (Bucci, 2021, p. 73).

Acerca da temática controle judicial de políticas públicas, temos recentíssima decisão do Supremo Tribunal Federal de junho de 2023 (publicada no Diário da Justiça eletrônico em 07/08/2023), referente ao Recurso Extraordinário n.º 684.612 – Rio de Janeiro, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, e como redator do acórdão o Ministro Roberto Barroso (Brasil, 2023d).

A questão derivou-se de demanda coletiva, ação civil pública, ajuizada em 2003 pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro, diante de situações precárias de atendimento e espaço físico do Hospital Público Municipal Salgado Filho, constatações essas que decorreram de fiscalização realizada pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro.

Na ação civil pública em comento, o Ministério Público pleiteou, dentre outros pedidos, realização de concurso público, nomeação e posse de aprovados em certame público, além da correção de irregularidades apontadas em relatório fruto da fiscalização pelo Conselho Regional de Medicina do Rio de Janeiro. Tais pedidos restaram julgados improcedentes pelo Juízo de Primeira Instância. Contudo, após recurso de Apelação pelo Ministério Público, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro proveu a peça recursal, determinando o Município do Rio de Janeiro a promover as correções de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina, realização de concurso, nomeação e posse de servidores com o fito de eliminar o déficit de profissionais naquela unidade de saúde, entre outros, no prazo de seis meses e sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00. Restou tal acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITOS COMINATÓRIOS VISANDO OBRIGAÇÃO DE FAZER. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTIGO 127 DA CF/88). SITUAÇÃO CAÓTICA DO HOSPITAL MUNICIPAL SALGADO FILHO. DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (ARTIGO 5º, CAPUT E 196) E DIREITO À SAÚDE DO CIDADÃO. FATO QUE ATINGE, PRINCIPALMENTE, A CAMADA MAIS POBRE DA POPULAÇÃO, QUE NÃO POSSUI PLANO PARTICULAR E DEPENDE TÃO SOMENTE DA REDE PÚBLICA PARA ATENDIMENTO. POSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO EXERCER CONTROLE DE POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL, FAZENDO OBSERVAR OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE (ARTIGO 37 DA CF). INEXISTÊNCIA DE DESRESPEITO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. NECESSIDADE URGENTE DE CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, DE MODO A PERMITIR O REGULAR FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL. AUSÊNCIA DE

COMPROVAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DA IMPOSSIBILIDADE DE REMANEJAMENTO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA. PRECEDENTES DO STJ E STF. RECURSO PROVIDO PARA QUE SEJA SUPRIDO O DÉFICIT DE PESSOAL, COM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA PROVIMENTO DOS CARGOS DE MÉDICO E FUNCIONÁRIOS TÉCNICOS, NOMEAÇÃO E POSSE DOS PROFISSIONAIS APROVADOS NO CERTAME, BEM COMO CORRIGIDOS OS PROCEDIMENTOS E SANADAS AS IRREGULARIDADES EXPOSTAS NO RELATÓRIO DO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA, NO PRAZO DE 6 (SEIS) MESES, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$ 5.000,00 (CINCO MIL REAIS) (Brasil, 2023d, p. 9).

Após a rejeição dos Embargos de Declaração opostos pelo Município do Rio de Janeiro em face do mencionado acórdão, essa municipalidade interpôs o Recurso Extraordinário 684.612/RJ, cujo julgamento, já em junho de 2023, operou-se por maioria de votos e no qual apreciou-se o tema 698 de repercussão geral:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados. 6. Fixação das seguintes teses de julgamento: **‘1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público’** (OSCIP) (Brasil, 2023d, p. 4).

Desta feita, nessa decisão do tema de repercussão geral nº 698, temos a fixação pelo Supremo Tribunal Federal do Poder Judiciário enquanto legítimo sujeito do processo de

políticas públicas em seu papel de controlar as atividades estatais na específica situação de inexistência de serviço ou serviço gravemente defeituoso.

Conforme fixado na tese de julgamento, não se observa, como doravante já restou exposto, qualquer violação ao princípio de separação dos poderes ao realizar-se o controle judicial de políticas públicas. Por outro lado, a tese de repercussão geral n.º 698 fixa limites claros ao Poder Judiciário ao realizar o referido controle, impossibilitando que decisão judicial estabeleça medidas específicas a serem tomadas pelo gestor, restando o papel de fixar as finalidades a serem obtidas com a política e apresentação de plano ou meios para o atingimento dessas finalidades.

O instituto da Repercussão Geral restou apresentado através da Reforma do Judiciário, via Emenda Constitucional n.º 45, possibilitando que o Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação de Recursos Extraordinários, julgue apenas aqueles que, nos termos do art. 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil atendam “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo” (Brasil, 2015). Os reflexos dessa fixação serão sentidos no julgamento de processos que discutam as mesmas questões de direito, que, na hipótese da tese n.º 698, diz respeito a limites e formas de atuação do Judiciário quando realiza controle de políticas públicas.

Contudo, apesar das implicações legais e impositivas decorrentes da fixação da tese de repercussão geral n.º 698, há posicionamentos e críticas acerca dessas. Roma (2023) pontua que, com a fixação da tese, houve a previsão jurisprudencial da possibilidade do chamado cumprimento dialogado de decisões judiciais, abrindo-se espaço para formas diferenciadas de condução processual denominadas técnicas estruturais ou estruturantes ou *structural injunctions*. Conforme a autora:

O entendimento do STF no Tema 698 acaba por reservar à Administração Pública, na prática, a possibilidade de escolher os meios para que o objetivo material, indicado na decisão judicial, seja alcançado, preservando-se, assim, sua discricionariedade administrativa, inclusive, se o caso, com a adoção de um regime de transição (art. 23 da LINDB) (Roma, 2023, p. 6).

A referida técnica aplicada em processos estruturais busca, ao fim, imprimir efetividade às decisões judiciais, via atuação dialogada de todos os atores processuais, traduzindo-se, inclusive, em uma maior legitimidade para as decisões judiciais (Roma, 2023). Preserva-se a discricionariedade administrativa a partir do momento que não há a determinação de obrigações de fazer ou não fazer pelo Judiciário, mas sim de finalidades a serem alcançadas para que se concretize o direito fundamental que se busca alcançar. Nesses termos:

E é exatamente nesse sentido o entendimento exarado pelo STF no julgamento do Tema 698, tendo a experiência judiciária demonstrado que a mera determinação de execução de medidas pontuais por parte da Administração Pública não tem logrado

êxito, sendo muito mais racional, efetivo e adequado que sejam apontadas as finalidades a serem alcançadas, devendo o Poder Público, para tanto, apresentar um plano e/ou meios adequados para alcançar tais finalidades (Roma, 2023, p. 9).

Acerca dessa especificidade relativa ao processo estrutural e efetividade do processo, Costa (2012) aponta para a necessidade de adoção de uma execução judicial cooperativa, na qual se possibilita um acompanhamento do cumprimento da decisão judicial proferida em controle judicial de políticas públicas através de técnicas, como o estabelecimento de cronogramas, acompanhamento e fiscalização da implementação de medidas por meio de um administrador.

Numa implantação judicial cooperativa de política pública, todavia, a noção de execução civil ganha contornos outros. Aqui, prepondera o consenso [execução exlética], não a coerção [execução dialética]. A sanção-execução não é imposta de maneira propriamente forçada [solução vertical], mas por meio de um cronograma estabelecido entre as partes [solução horizontal], que substitui um sem-número de medidas coercitivas de natureza retaliatória (Costa, 2012, p. 29).

Costa (2012) ainda pontua a necessidade do magistrado, quando do desenvolvimento da técnica da execução judicial, deter melhores conhecimentos interdisciplinares, sendo tal formação indispensável no trato de políticas públicas.

Se assim não for, o juiz estará incorrendo irresponsavelmente em um ‘ativismo judicial despreparado’ [Virgílio Afonso da Silva]. E a chance de isso ocorrer é grande, visto que a formação técnica e humanista dos magistrados – distante da multidisciplinaridade, da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade desejáveis – ainda é bastante inadequada para lidar com políticas públicas. Hoje, os juízes ainda são selecionados e capacitados apenas para a composição de litígios privados ou entre indivíduos e o Estado, conquanto sejam cada vez mais chamados à especial coordenação de uma ‘democracia deliberativa em juízo’ e à concretização dos grandes objetivos sócioeconômicos plasmados no texto constitucional (Costa, 2012, p. 21).

Importante destacar, ainda, que o tema se encontra em discussão doutrinária sob a perspectiva de um processo coletivo estrutural, também denominado por Vitorelli (2020, p. 23) como processo estrutural. Vitorelli (2020, p. 60) conceitua o processo estrutural como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.

Assim, conforme pontua Vitorelli (2020), o processo estrutural apresenta-se como um procedimento cíclico caracterizado por fases que perpassam primeiramente pela caracterização da estrutura, inclusive com a participação ativa de grupos sociais que possam ter interesse no feito; elaboração de um plano de alteração da estrutura que apresenta um mau funcionamento (via decisões negociadas ou mesmo determinações via decisão judicial imperativa); a implementação do referido plano; seguido de fases de avaliação e revisão.

Daí a necessidade de o magistrado ter contato com os conceitos de interdisciplinaridade relativos à matéria de políticas públicas, de forma a compreender a dinâmica da sua formulação e implementação, ou seja, o ciclo de políticas públicas, proporcionando decisões mais compatíveis com a complexa realidade que envolve a sua formulação, o que, por sua vez, proporcionaria um controle mais efetivo da sua implementação. No dizer de Bucci (2006, p. 1), “definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade”.

Diante de tais constatações, têm-se as decisões dialogadas ou cooperativas, o que antecede a própria ideia de execução negociada, tendo o processo de formação da decisão judicial fruto de uma atividade respaldada no princípio democrático, com a participação mais ampla possível da sociedade e do Estado, com o fortalecimento da realização de audiências públicas e intervenções de *amicus curiae*, movimento que já se observa em sede das ADPF n.º 831 e n.º 885, que tratam do direito à alimentação adequada, com diversos pedidos de atuação no feito nessa condição de terceiro.

Ressalte-se que as referidas decisões judiciais merecem o acompanhamento e respaldo de uma formação interdisciplinar do magistrado, que atento à complexidade do ciclo da política pública, observaria o limite de imposições e determinações judiciais factíveis de imposição à Administração Pública, hipótese que merece maior investigação futura de como se materializaria, vez que se vislumbra com tal abordagem um melhor caminho em busca da efetividade das decisões judiciais na seara da política pública.

7 ATUAÇÃO JUDICIAL E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

ADEQUADA: as ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885

Ainda tratando-se da atuação do Judiciário frente ao controle judicial de políticas públicas, observa-se do ajuizamento das referidas ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental um fortalecimento da necessidade de discussão da temática, bem como a compreensão da complexidade do direito humano à alimentação adequada, diante dos pedidos diversos veiculados nas ações supracitadas, com pleitos nas mais variadas áreas e políticas públicas que devem atuar em conjunto para o enfrentamento da insegurança alimentar.

Diante de tais movimentos, é de se questionar e investigar: medidas junto ao Judiciário teriam o condão de trazer efetiva proteção e implementação ao direito humano à alimentação adequada? Para a realização da referida análise, parte-se do exame da utilização da ADPF e se há possibilidade de sua veiculação para dar efetividade ao direito à alimentação adequada.

7.1 Breves observações acerca da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e seu papel constitucional

A ADPF, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, resta disciplinada através da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que conforme seu art. 1º, prevê que compete ao Supremo Tribunal Federal o julgamento da referida ação nas hipóteses de lesão a preceito fundamental decorrente de ato do Poder Público, tanto em situação preventiva como reparatória de eventuais danos, bem como, nos termos do parágrafo único da lei, diante de fundamento relevante em controvérsia constitucional acerca de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, em que se inclui os atos anteriores à Constituição Federal (Brasil, 1999).

Trata-se de mecanismo de controle de constitucionalidade que, nas palavras de Ferreira Filho (2022, p. 27), compreende-se como

[...] a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente da lei) à Constituição. Envolve a verificação tanto dos requisitos formais – subjetivos, como a competência do órgão que o editou; objetivos, como a forma, os prazos, o rito, observados em sua edição – quanto dos requisitos substanciais – respeito aos direitos e às garantias consagrados na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico.

Ademais, mesmo em se tratando de dispositivos constitucionais, superiores frente a qualquer outro instrumento normativo em nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal, em suas normas principiológicas e regras, não se encontra imune a ofensas, razão pela

qual se faz necessário um sistema protetivo tal qual o controle de constitucionalidade. Nos termos de Bulos (2023, p. 69):

A constituição, mesmo dotada de supremacia, não está imune a abusos e violações, tanto por parte do legislador ordinário como das autoridades públicas em geral. É exatamente aí que reside a razão de ser do controle de constitucionalidade: proteger a carta magna. Não basta as normas constitucionais serem hierárquica e formalmente superiores às leis em geral. É necessário um instrumento para ser acionado nos casos de violação à ordem suprema do Estado. Esse instrumento é o controle de constitucionalidade.

Importante destacar que apenas em 1999 a ADPF restou disciplinada infraconstitucionalmente. Barroso (2019) salienta que, apesar de prevista no texto constitucional original de 1988, apenas em 1999, com sua regulamentação legal, foi possível o uso desse instrumento de controle, considerando que a Corte constitucional considerava que o dispositivo da Constituição que prevê a ADPF não se mostra autoaplicável, e dependia de regulamentação.

Importe aduzir também que a Lei n.º 9.882/1999 restou reconfigurada de sua proposição original em razão de vetos presidenciais que lhes foram impostos, pois conforme Barroso (2019), o Projeto de Lei n.º 17, de 1999 (Projeto n.º 2.872/97 na Câmara dos Deputados) previa a possibilidade do cidadão ajuizar ADPF em face de lesões ou ameaça de lesão a preceito constitucional fundamental. Tais vetos, conforme o autor, derivaram da interpretação de que permitir o ajuizamento de ADPF por cidadãos diretamente ao Supremo Tribunal Federal implicaria uma abertura extremamente ampla de acesso à Corte.

Dessa forma, conforme Barcellos (2023, p. 586), a lei infraconstitucional regulamentadora da ADPF acabou por estabelecer duas modalidades de arguição, a prevista no *caput* do seu art. 1º, denominada ADPF autônoma, e aquela prevista no parágrafo único do art. 1º, inciso I, chamada de ADPF incidental.

Ainda nos termos da Lei n.º 9.882/1999 podem propor a ADPF os legitimados a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja previsão encontra-se elencada no art. 103, da Constituição Federal, a saber:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (Brasil, [2020]).

No que tange ao cabimento da ADPF, Barcellos (2023) esquematiza os elementos necessários em três requisitos: ato do Poder Público a ser questionado; ato violador de preceito constitucional fundamental; e a subsidiariedade, vez que o cabimento da ADPF só se consolidará na inexistência de outro mecanismo de proteção de preceito constitucional fundamental.

Quanto à expressão “ato do poder público”, Barcellos (2023) aduz que estão incluídas ações e omissões de qualquer ente federativo, incluindo-se atos normativos, inclusive anteriores à Constituição Federal de 1988, atos administrativos, judiciais e inclusive de particulares no exercício de função pública. A autora acrescenta que já há indicativos de flexibilização da impossibilidade de cabimento perante atos políticos, quando esses configurarem-se como potenciais violadores de direitos.

Mostra-se, desta forma, a ADPF como um grande instrumento de controle, alcançando diversos atos de caráter público, mas, em que pese sua amplitude de cabimento, seu parâmetro de controle se mostra reduzido, vez que se restringe aos chamados preceitos fundamentais constitucionais, conforme Barcellos (2023).

Tais preceitos não possuem definição ou elenco preciso na legislação pátria, tendo sido sua especificação construída pela doutrina e jurisprudência. Assim, esses preceitos incluem princípios e regras jurídicas, bem como trazem normas constitucionais que inegavelmente podem ser tidas como preceitos fundamentais constitucionais, a saber:

(a) todo o Título I da Constituição (arts. 1º a 4º), que abarca os fundamentos e objetivos fundamentais, bem como as decisões políticas estruturantes; (b) o catálogo de direitos fundamentais, compreendendo os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos; (c) as cláusulas pétreas, previstas no art. 60, § 4º; (d) os chamados princípios constitucionais sensíveis, previstos no art. 34, VII, cuja violação acarreta intervenção federal (Barcellos, 2023, p. 587).

Nos termos de Barroso (2019, p. 360), “A expressão preceito fundamental importa o reconhecimento de que a violação de determinadas normas — mais comumente princípios, mas eventualmente regras — traz consequências mais graves para o sistema jurídico como um todo”. A ideia de fundamentalidade traz consigo a noção de preceitos mais caros e relevantes para o ordenamento jurídico brasileiro, cuja violação ou ameaça traz consequências extremamente graves aos preceitos mais valiosos ao catálogo normativo nacional.

Por fim, no que se refere à subsidiariedade, a ADPF somente poderá ser ajuizada na hipótese de inexistência de outro mecanismo que possa realizar a proteção do preceito constitucional violado ou ameaçado de violação. Conforme Barcellos (2023, p. 588), a interpretação para a subsidiariedade da ADPF deve pautar-se perante a existência de meio que possa fornecer proteção igualmente eficaz à concedida pela arguição, considerando, inclusive,

que nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.882/1999, “A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público”.

Assim, qualquer outro meio jurisdicional que oferte proteção à preceito fundamental constitucional, mas que não produza todos os efeitos proporcionados pela ADPF, não deve ser entendido como cabível em se tratando da subsidiariedade inerente à arguição, pois conforme Barcellos (2023, p. 588), isso minimizaria a proteção constitucional estabelecida. Em síntese,

[...] a ADPF é um mecanismo de controle concentrado da constitucionalidade dos atos do Poder Público que se diferencia da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) em dois aspectos fundamentais. O primeiro é o objeto mais amplo, uma vez que se pode ajuizar ADPF contra quaisquer atos estatais, e não apenas contra atos de conteúdo normativo. O segundo aspecto reside no paradigma de controle, que aqui é mais reduzido do que o verificado no âmbito da ADI. De fato, a ADPF não é cabível para se arguir violação a qualquer dispositivo da Constituição, como na ADI, mas apenas a um conjunto mais restrito de normas, identificadas como preceitos fundamentais. Adicionalmente, exige-se o requisito da subsidiariedade para que a ação seja cabível.

De forma mais pormenorizada Barroso (2019), pontua os requisitos para que determinada questão possa ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ADPF, indicando que, inicialmente, não deve implicar na discussão e fixação de fatos controversos, inexistência da possibilidade de resolução através de mecanismos infraconstitucionais e relevância da questão a ponto de necessitar fixar conteúdo e alcance do preceito fundamental constitucional, cuja violação ou ameaça deve ser direta e não meramente reflexa.

Tais pontos mostram-se relevantes no sentido de compreender que a arguição de preceito fundamental não se torne um instrumento banalizado, pois, a se pensar em termos de interpretação e aplicação de preceitos constitucionais, qualquer violação de direitos afrontaria dispositivos constitucionais ainda que de forma indireta.

Nesse ponto, convém fazer uma ressalva. Como regra, não será difícil reconduzir argumentativamente qualquer discussão jurídica a alguma das matérias listadas acima no rol de preceitos fundamentais, ainda que de forma indireta ou remota. É preciso, portanto, definir elementos mais precisos para aferir o cabimento de ADPF, sob pena de se banalizar o mecanismo, transformando-o em mais uma via para a discussão de qualquer controvérsia, de direito ou mesmo de fato. Caso sirva para tudo, é bem provável que a ADPF acabe não servindo para nada (Barroso, 2019, p. 361).

Quanto à impossibilidade de discussão de questões fáticas e probatórias no âmbito da ADPF, reflete-se no pressuposto que o Supremo Tribunal Federal se presta a um papel de reflexão e interpretação das questões constitucionais e não solução particular de litígios subjetivos. Assim, conforme Barroso (2019), fatos são discutidos em instâncias ordinárias, cabendo à jurisdição extraordinária a interpretação de normas constitucionais. Pela mesma razão, não se mostrará cabível à ADPF, se, para a solução da demanda, bastar unicamente a interpretação de norma infraconstitucional.

Assim,

Em resumo: a violação a preceito fundamental que autoriza o cabimento da ADPF é aquela que interfere de forma direta com a fixação do conteúdo e alcance do preceito e independe da definição prévia acerca de fatos controvertidos. De parte disso, não caberá a ADPF se a questão suscitada, a despeito do rótulo que se lhe atribua, puder ser solucionada pela interpretação do sistema infraconstitucional (Barroso, 2019, p. 366).

Quanto à ADPF incidental e seus requisitos, Barroso (2019, p. 358) elenca a existência de uma demanda judicial, somando-se os requisitos da subsidiariedade, a ameaça ou lesão a preceito fundamental, bem como “a necessidade de que (i) seja relevante o fundamento da controvérsia constitucional e (ii) se trate de lei ou ato normativo — e não qualquer ato do Poder Público”. Nessa hipótese, conforme o autor, processos judiciais em trâmite que tratam sobre a demanda terão sua tramitação suspensa e os efeitos da decisão proferida em ADPF terão efeitos *erga omnes*, ou seja, vinculantes.

Dentre outros efeitos das decisões proferidas em sede de ADPF, Tavares (2023) elenca as dimensões temporal, subjetiva e institucional. Acerca da dimensão temporal, tem-se que as decisões proferidas em ADPF possuem efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos, retroagindo no tempo os seus efeitos, mas que, nos termos do art. 11 da Lei n.º 9.882/1999, poderão esses ser restringidos para que tenham eficácia a partir de momento pré-fixado:

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (Brasil, 1999).

Quanto à dimensão subjetiva, essa refere-se à eficácia *erga omnes*, vinculante em face de todos, enquanto a dimensão institucional refere-se à vinculação da Administração Pública e órgãos do Judiciário, tudo nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.882/1999: “§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público” (Brasil, 1999).

Ainda acerca das decisões proferidas em sede de ADPF, Mendes e Branco (2023, p. 723) ressaltam que “julgada a ação, deverá ser feita comunicação às autoridades responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se, se for o caso, as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental”. Em se tratando de ADPF que questione ato de efeito concreto, como ato administrativo, por exemplo, em sendo julgada procedente, será declarada a ilegitimidade do ato, com a comunicação dos responsáveis pela prática do ato e estabelecimento de formas de interpretação e realização do preceito fundamental violado, nos termos do art. 10 da Lei n.º 9.882/1999: “Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às

autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental” (Brasil, 1999).

Outro ponto relevante diz respeito à possibilidade de celebração de acordos em sede de ADPF. Segundo Mendes e Branco (2023), através da ADPF n.º 165 (que tratava a respeito dos planos econômicos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990), julgada em 1º de março de 2018, fixou-se o entendimento junto ao Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de celebração de acordos em processos objetivos de controle de constitucionalidade, consequentemente, entendimento aplicável às ADPF.

Assim, diante da apreciação da ADPF n.º 165, “entendeu-se, na oportunidade, que aquela ADPF apresentava notável conflito de ordem patrimonial subjetiva, fato que oportunizaria solução consensual por meio de acordo, em prol de se conferir maior efetividade à prestação jurisdicional” (Mendes; Branco, 2023, p. 720).

Ademais, a ADPF mostra-se relevante instrumento de proteção da Constituição Federal, na medida em que salvaguarda de violações que poderiam advir de legislações municipais e estaduais, cujo parâmetro de constitucionalidade são as Constituições estaduais, o que impossibilita o manejo, por exemplo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Esta ação coloca-se ao lado das demais ações do controle concentrado, tendo o objetivo de suprir as necessidades de controle abstrato de constitucionalidade. Assim, por exemplo, possui relevante função diante do direito pré-constitucional e do direito municipal, uma vez que, no primeiro caso, a ação direta de inconstitucionalidade não é admitida pelo STF em vista da ideia de ser contraditório declarar inconstitucional norma que foi não recepcionada por incompatibilidade com o novo texto constitucional, e, no segundo, a constitucionalidade tem como parâmetro de controle somente a Constituição Estadual (art. 125, § 2.º, da CF) (Sarlet; Marinoni; Mitidieiro, 2022, p. 591).

Desta feita, traçadas algumas linhas acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, passa-se a tratar especificamente do conteúdo das ADPF n.º 831 e n.º 885, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal e que tratam da temática do direito à alimentação adequada.

7.2 As ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885

Observados algumas questões fundamentais relativas à ADPF, parte-se para a análise das Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885 perante o Supremo Tribunal Federal. O ajuizamento das referidas ações, respectivamente, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, apresentam-se como formas de embate contra o desmantelamento das políticas de garantia ao direito humano

à alimentação adequada, no qual merecem ser observados, em especial, os termos dos pedidos iniciais, no sentido de compreender como essas demandas chegam ao Judiciário e quais os argumentos e as proposições e/ou pedidos levantados, para a compreensão do que representam frente à problemática da fome no Estado brasileiro.

No que toca à ADPF n.º 831, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores em 22 de abril de 2021, originalmente de relatoria da Ministra Rosa Weber, e atualmente de relatoria do Ministro Luiz Fux, traz em sua peça inicial razões diversas e argumentos que apontam a presença e aumento da fome no Brasil, e como decorrência dessa realidade os mais variados pedidos a fim de solucioná-los ou minorá-los.

Em petição inicial³², há o relato de um estado de coisas inconstitucional no tocante à efetivação do direito à alimentação e à nutrição adequadas. Aponta a problemática do direito à alimentação no Estado brasileiro, assinalando que a situação de fome decorre não apenas em função da pandemia do vírus da COVID-19, mas da falta de atuação da União para a proteção desse direito humano fundamental.

Dentre os argumentos apresentados, o autor da arguição aduz quanto ao cabimento da ADPF para tratamento da matéria violação de preceitos fundamentais constitucionais, em especial o princípio da dignidade da pessoa humana, assistência social e direito fundamental à alimentação adequada. Complementa as alegações aduzindo violações a objetivo fundamental da República previsto no art. 3º, III, da Constituição Federal e que retrata a necessidade de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, bem como violação de cláusula pétrea da Constituição Federal prevista no art. 60, § 4º, IV, que diz “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV – os direitos e garantias individuais” (Brasil, [2020]) considerando as implicações ao tema do direito à alimentação adequada impostas pelo teto de gastos previsto pelas Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e n.º 109/2021.

Ressalta a gravidade da violação perpetrada pelo Poder Público Federal, o que implica a necessidade de atuação do Supremo Tribunal Federal para proteção desses preceitos fundamentais violados, citando para tanto os precedentes ADPF n.º 347³³, 635³⁴, 709³⁵ e 742³⁶,

³² Cf. Brasil (2020b).

³³ Trata do sistema carcerário brasileiro e o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional por sucessivas e graves violações de direitos fundamentais dos presos. Cf. ADPF 347 (Brasil, 2024b).

³⁴ Trata da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e expressiva e crescente letalidade da atuação policial. Cf. ADPF 635 (Brasil, 2024c).

³⁵ Trata do combate à pandemia por COVID-19 pelo Governo no Federal, suas ações e omissões, que implicam maior vulnerabilidade dos povos indígenas em face do vírus. Cf. ADPF 709 (Brasil, 2024d).

³⁶ Trata do combate à pandemia por COVID-19 pelo Governo Federal, suas ações e omissões em face das comunidades quilombolas. Cf. ADPF 742 (Brasil, 2024e).

bem como a inexistência de outros mecanismos ou instrumentos processuais aptos a sanar tal problemática.

Ademais, argumenta que a situação de fome enfrentada pela população brasileira não deriva unicamente da pandemia por COVID-19, mas das falhas de atuação do Governo Federal, com redução e extinção de políticas públicas promotoras de segurança alimentar, inclusive com redução do gasto público com políticas sociais, considerando o teto de gastos estabelecido pelas Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e n.º 109/2021.

A Figura 20 apresenta os reflexos da Emenda Constitucional n.º 95/2016 sobre as políticas de segurança alimentar constante em documento produzido por organizações da sociedade civil qualificadas como *amicus curiae* em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Direitos Valem Mais, 2020). Tais dados refletem a drástica redução ou mesmo a exclusão completa de recursos para programas federais afetos à temática do direito à alimentação adequada:

Figura 20 – Orçamento aprovado na Lei de Orçamento Anual (LOA) para ações relacionadas à Segurança Alimentar em 2014, 2019 e 2020

Ações orçamentárias	2014 (R\$)	2019 (R\$)	2020 (R\$)	Varição
Programa de Aquisição de Alimentos	1,3 bilhão	287 milhões	151,6 milhões	-88%
Assistência Técnica e Extensão Rural	630 milhões	135 milhões	85,4 milhões	-86%
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cestas)	82 milhões	27,4 milhões	6,0 milhões	-93%
Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural (Cisternas)	643 milhões	75 milhões	74,7 milhões	-88%
Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	32,5 milhões	500 mil	0	-100%
Programa Bolsa Verde	106 milhões	0	0	-100%
Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais	106 milhões	0	0	-100%

Fonte: Direitos Valem Mais (2020).

Acerca da dignidade humana e mínimo existencial retrata a inicial que:

Não há nada mais antagônico ao mínimo existencial do que a persistência, numa sociedade, de pessoas em situação de fome. O STF, em reiterada jurisprudência, vem enfatizando que o Estado não pode invocar a ausência de recursos ou de autorização orçamentária para o inadimplemento de prestações ligadas ao mínimo existencial: cabe ao Supremo Tribunal Federal exercer função contramajoritária e afirmar o direito mais fundamental de todos: não passar fome (Brasil, 2020b, p. 29).

Assim, requer a inconstitucionalidade das Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e 109/21, por não excluïrem do teto de gastos as políticas públicas de enfrentamento à fome, atingindo o mínimo existencial e violando o disposto no art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal que diz “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV – os direitos e garantias individuais” (Brasil, [2020]).

Ademais, requer providências no tocante aos seguintes programas sociais que impactam no combate à fome: Programa Bolsa Família, Programa Cisternas, PNAE, PAA e população em situação de rua.

Requer medida cautelar, e dentre outros pedidos, pleiteia a suspensão de efeitos das Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e 109/2021, medidas específicas em relação os programas federais Bolsa Família, PNAE, PAA, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), como inclusão de beneficiários do Bolsa Família, adequação de requisitos para admissão de novos usuários do programa Bolsa Família, repasses extraordinários de recursos para o PNAE, ações conjuntas entre governos Federal, Estaduais, Municipais e Distrital para distribuição de alimentos do PNAE, mesmo em situação de suspensão de aulas, investimento de R\$ 1.000.000.000,00 para o PAA, quanto ao Programa Cisternas, a universalização do acesso, crédito extraordinário de R\$ 2.550.000.000,00 ao Ministério da Cidadania em 2021, garantia de proteção social à população em situação de rua e migrantes, dentre outros pedidos (Brasil, 2020b).

No pedido, pleiteia o deferimento das medidas requeridas cautelarmente, declaração de nulidade parcial sem redução de texto das Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e 109/2021, bem como as determinações relativas aos programas arrolados.

Dentre as decisões iniciais proferidas pela então relatora Ministra Rosa Weber, foi proferido despacho em 06 de maio de 2021³⁷ para prestação de informações preliminares por parte do Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Ministros de Governo, a saber:

6. Diante da urgência qualificadora da tutela provisória requerida, da relevância do problema jurídico-constitucional posto e da especificidade do objeto da ação, requisitem-se informações prévias ao Presidente da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Ministro de Estado da Cidadania, ao Ministro de Estado da Economia e ao Ministro de Estado da Educação, a serem prestadas no prazo comum de cinco dias (art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999). Após, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias (Brasil, 2021c, p. 4).

³⁷ Cf. Brasil (2021c).

Prestadas as informações³⁸ pela Presidência da República, estas alegam, em síntese, preliminarmente, pelo não cabimento da ADPF, seja em razão do princípio da subsidiariedade como em razão de alegações genéricas e não comprovadas na petição inicial. No mérito, aduzem acerca do contexto em que inseridas as emendas constitucionais atacadas: a de n.º 95, no sentido de contornar o desequilíbrio fiscal do Governo Federal e a de n.º 109, em razão da crise sanitária de COVID-19, propondo readequação das finanças públicas diante da necessidade de aumento das despesas públicas para enfrentamento da pandemia e queda de arrecadação de tributos pela diminuição da atividade produtiva nacional.

Sobre pedidos atinentes a políticas públicas, pontua que não merecem deferimento, considerando o aumento de despesa que implicariam sem qualquer estimativa de impacto orçamentário correspondente, ferindo o art. 113 d Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. Ademais, não competiria ao Judiciário tratar de questões afetas ao Executivo e Legislativo, no que tange a despesas públicas e legislações correspondentes.

Aduz, ademais, pela limitação dos recursos financeiros estatais e a reserva do possível, e que o mínimo existencial vem sendo atendido pelo Governo Federal via políticas sociais respectivas, apontando informações acerca dos referidos programas.

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República pugnou pelo não conhecimento da ação, diante das razões assim ementadas:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 95/2016 E 109/2021. TETO DE GASTOS PÚBLICOS. SUBSIDIARIEDADE. COMBATE À FOME. ALEGADO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE HUMANA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. A procuração conferida ao advogado subscritor da petição inicial há de conter poderes especiais para impugnar o ato objeto da ADPF, com descrição mínima do ato a ser questionado. Precedentes. 2. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas. 3. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária. 4. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar. 5. Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental contra emenda à Constituição Federal, por desatendimento à regra da subsidiariedade, uma vez que possível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. — Parecer pelo não conhecimento da ação (Brasil, 2021e, p. 1).

³⁸ Cf. Brasil (2020a).

Acerca do atual momento processual da ação, em dezembro de 2023, restou conclusa ao relator Ministro Luiz Fux, conforme movimentação processual disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal³⁹.

Além da referida ADPF, observa-se também a ADPF n.º 885, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), em 27 de setembro de 2021, de relatoria do Ministro Dias Toffoli. Tal ação restou proposta mediante provocação da Ação da Cidadania ao apresentar ao CFOAB razões para o ajuizamento.

Em petição inicial, aduz o CFOAB que a União, através de atos comissivos e omissivos, vem causando graves danos à efetivação do direito à alimentação e nutrição adequadas (Brasil, 2021a). Em síntese, citam dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil, realizado pela Rede PENSSAN, com destaque à situação de que o agravamento da insegurança alimentar no Brasil é fenômeno que se observa pelo menos desde 2014, tendo a pandemia da COVID-19 apenas agravado a insegurança alimentar da população brasileira.

Ressalta o autor da ação que a situação de fome vivenciada e agravada desde 2014 mostra-se como um processo derivado do mau tratamento dado pelo Governo de então às políticas públicas para preservação da segurança alimentar e nutricional, através de cortes de gastos expressivos em programas como Cisternas, Alimentação Escolar e de Aquisição de Alimentos, além da má gestão do Bolsa Família e valores insuficientes em se tratando do auxílio emergencial disponibilizado para a população brasileira. Apontam, também, a extinção do CONSEA (Brasil, 2020b).

Trazem dados sobre reduções de até 100% dos orçamentos de programas essenciais para garantia de segurança alimentar e nutricional na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020, como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos, Cisternas e Bolsa Verde, além do fim de programas de controle de preços de alimentos e abastecimento, levando ao aumento de preços (Brasil, 2021c).

Apontam, ainda, prejuízos com o veto dado pela Presidência da República à Lei n.º 14.048/2020, que estabelece medidas para auxílio de agricultores familiares por ocasião da pandemia de COVID-19, como medidas de fomento a esta população e concessão de auxílio emergencial àqueles não contemplados em medida anterior (Brasil, 2021c).

Apresenta razões que fundamentam o cabimento da ADPF, não se mostrando viável qualquer outro instrumento processual para proteção dos bens jurídicos em discussão (princípio

³⁹ Cf. Brasil (2024a).

da subsidiariedade), apresentando precedentes do próprio STF que possibilitaram o controle judicial de políticas públicas diante de ações e omissões estatais que acabam por violar direitos fundamentais dos indivíduos, citando como violados, além do art. 3º, I a IV, da Constituição Federal os seguintes:

São vulnerados o direito à dignidade da pessoa humana (art.1º, III), o direito à saúde (art. 6º, caput, c/c o art. 196), que equivale a dever do Estado cuja concretização depende de ‘políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos’, e o direito à vida (art. 5º, caput), o qual é tido com meio, e não como fim, na realização de um cálculo utilitarista, o art. 37, caput, que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública, notadamente a eficiência, bem como o 60, 4º, IV; 170, caput e inciso VII; e 193, caput (bem estar e justiça sociais). (Brasil, 2021a, p. 25).

Ressaltam que as ações e omissões perpetradas pelo Governo Federal propiciaram o agravamento da fome da população brasileira, pugnando pela sua responsabilização, condenando-o a implementar políticas públicas junto a Estados, Municípios e Distrito Federal para reduzir a fome no Estado brasileiro.

Dentre os pedidos feitos junto à ADPF n.º 885, destacam-se, cautelarmente, pedidos referentes a revogação da Medida Provisória n.º 870/2019, que extinguiu na prática o CONSEA; ajustes no que toca a programas do Governo Federal: Programa Bolsa Família, PNAE e PAA (Brasil, 2021a).

No mérito, constam como pedidos da ADPF n.º 885:

1. Retomada e ampliação do Auxílio Emergencial no valor de R\$600,00;
2. Retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e dos conselhos de participação social extintos, com a consequente revogação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019;
3. Revogação do teto dos gastos e recomposição do orçamento para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: PAA, Cisternas, Assistência técnica rural, distribuição de alimentos, Bolsa Verde, organização econômica de mulheres rurais, e desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais;
4. Reajuste no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e controle na aplicação pelos estados, municípios e Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da Lei nº 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;
5. Aplicação emergencial no valor de 1 bilhão de reais para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme proposta apresentada por mais de 800 movimentos (dentre eles a Ação da Cidadania), redes e organizações sociais do campo e da cidade, no dia 08/04, ao Governo Federal;
6. Recomposição dos estoques públicos de alimentos da CONAB com ações de controle de preços para evitar falta de alimentos e inflação descompensada;
7. Garantia de acesso da população ao gás de cozinha por meio de uma adequada política de preços;
8. Abertura de crédito adicional no orçamento de 2021 para a realização do Censo e garantia de publicidade dos dados e resultados da pesquisa;

9. Fortalecimento das linhas de créditos para MPEs com fiscalização dos recursos liberados para as mesmas na CPI da Pandemia (Brasil, 2023c, p. 2).

Em se tratando de decisões proferida na ADPF n.º 885 em 29 de setembro de 2021, foi proferido despacho⁴⁰ solicitando informações à Presidência da República. Em resposta, a parte requerida prestou-as, cujo teor restou assim ementado:

ADPF. Ação constitucional de natureza objetiva. Discussão sobre execução de políticas públicas relacionadas a diversos programas e atuações estatais. Impossibilidade apreciação da ação, em razão de questões diversas preliminares. Identificação de não preenchimento do requisito da subsidiariedade, de situação de meras ofensas reflexas, de violação do Princípio da Separação dos Poderes. Situações de perda de objeto e de litispendência em relação a pedidos específicos. Inexistência de omissão ou insuficiência da atuação estatal. Atuação do Governo Federal ativamente desempenhada, dentro das limitações de ordem econômica impostas no cenário mundial pela pandemia. Impossibilidade de deferimento dos pedidos de mérito. Ausência de periculum in mora e fumus boni juris. Situações de periculum in mora reverso. Impossibilidade de deferimento dos pedidos liminares (Brasil, 2021f, p. 2).

Dentre outras argumentações, o requerido entende pela perda do objeto considerando a concretização de novos programas sociais – Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil –, bem como a impossibilidade de revogação da Medida Provisória n.º 870, de 2019, vez que já convertida em lei. Aponta inépcia da inicial em razão de pedidos genéricos, e que ainda adentram em critérios de conveniência e oportunidade inerente à Administração Pública, desacompanhados de um cotejo analítico entre as ações imputadas ao Governo Federal e os dispositivos constitucionais violados, além do não cabimento da ADPF, face a não caracterização do princípio da subsidiariedade e ofensas que se apresentam meramente reflexas à Constituição Federal.

Em conclusão, pleiteia pelo não conhecimento e no mérito pelo não provimento dos pedidos, pontuando que:

A análise desta ação, diante da forma como elaborada/apresentada, se mostra especialmente relevante para a conservação da higidez do sistema de processamento e julgamento das ADPF. Seu eventual seguimento, sustenta-se, representará uma mudança de paradigma nesta temática constitucional perante a Corte Maior, pois a partir de então (se a ação for acolhida para seguimento), discussões, conflitos e postulações relacionados a assuntos concretos e de natureza não constitucional, da esfera rotineira da competência e da atribuição da Administração Pública, e mesmo do Poder Legislativo, poderão passar a ser colhidos, escolhidos e agrupados sob a ótica de um conceito amplo a ser eleito (nesta espécie, a Segurança Alimentar), para fins de legitimar o acionamento do processo objetivo de constitucionalidade, acompanhando-se de uma lista genérica de dispositivos constitucionais supostamente violados, não detalhadamente relacionados às alegações e, assim, acionando-se direta e originariamente o Egrégio Supremo Tribunal Federal e afastando-se indevidamente as instâncias originariamente competentes e as outras vias judiciais naturais plenamente aptas a conduzir tais debates, bem como, a exemplo do caso, promovendo a substituição e/ou afastamento das Instituições atuantes nos respectivos órgãos de fiscalização e controles interno e externo dos atos da Administração Pública, notadamente o Tribunal de Contas da União. Nesta ação, com tais contornos e

⁴⁰ Cf. Brasil (2021b).

pedidos, o Poder Judiciário passaria a ser, além de juiz, legislador, fiscalizador, controlador, planejador e executor da ação estatal (Brasil, 2021f, p. 64).

Em novas informações prestadas pela Advocacia-Geral da União tem-se o seguinte teor assim ementado:

Financeiro. Impugnação contra supostas ações e omissões do Poder Público federal que teriam acarretado o aumento da fome no País. Preliminares. Inadequação do uso do processo objetivo para a coordenação de políticas públicas. Vulneração à separação dos Poderes. Impugnação meramente genérica de supostos atos do Poder Público. Inépcia da inicial. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. O Governo Federal tem envidado esforços no sentido de garantir os meios necessários para a manutenção dos direitos individuais básicos através de um conjunto de ações assistenciais e, também, de medidas de envergadura macroeconômica. Condução de diversas políticas públicas voltadas à subsistência da população mais carente. Ausência de demonstração do suposto comportamento negativo do Poder Executivo no tocante à implementação e fortalecimento de políticas públicas de combate à fome. Providências adotadas para a realização do censo demográfico. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos veiculados pelo requerente (Brasil, 2021a, p. 1).

Em manifestação, a Procuradoria-Geral da República aponta a necessidade de não conhecimento da ação em parecer assim ementado:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. COMBATE À FOME. MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE HUMANA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas. 2. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária. 3. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar. — Parecer pelo não conhecimento da ação (Brasil, 2022, p. 1).

Ainda em parecer, a Procuradoria-Geral da República pondera acerca dos pedidos apresentados na inicial da ADPF n.º 885 nos seguintes termos:

Não se desconhecem os precedentes das Medidas Cautelares nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 e 635. Há de se estar atento, porém, a outro ponto importante e que recomenda o não conhecimento desta ADPF: ao ocupar os espaços institucionais próprios dos Poderes Legislativo e Executivo, o Supremo Tribunal Federal ver-se-á diante, cada vez mais, da inxequibildade de suas decisões. Se acatados os pedidos do requerente, não se vislumbra o dia em que a execução do acórdão terá fim. E o Supremo Tribunal Federal será chamado a decidir cada pormenor que se relacione com o combate à fome no país. Afinal de contas, até que todo o 'estado de coisas inconstitucional' esteja solucionado, caberá, em tese, petição nos autos desta ADPF, requerendo tal ou qual medida. A ADPF, contudo, não é instrumento processual apto para esse mister (Brasil, 2022, p. 17).

Em 25 de abril de 2023, foi proferido despacho (Brasil, 2023b) solicitando à Advocacia-Geral da União para que apresente informações atualizadas acerca dos programas de governo mencionados nos pedidos da inicial e, em decisão monocrática (Brasil, 2023c) proferida em 31 de maio de 2023, o feito restou extinto sem apreciação do mérito, sob a fundamentação da prejudicialidade da ADPF em razão da perda superveniente de objeto, isto

motivado pela alteração substancial ocorrida nos programas federais de combate à fome no curso da ADPF em questão, conforme informações prestadas pela Advocacia-Geral da União.

Desta feita, após decisão de extinção do feito sem apreciação do mérito, restou o trânsito em julgado da referida decisão em 3 de agosto de 2023, conforme certidão (Brasil, 2023a) constante em movimentação processual no sítio do Supremo Tribunal Federal.

Diante dessas análises, observa-se que as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental retrataram a complexidade da matéria pela multiplicidade e variedade dos pedidos que perpassam diversos programas e políticas sociais atinentes à segurança alimentar e nutricional e em defesa do direito à alimentação adequada. Ademais, foram trazidos pontos relevantes de debate acerca da temática, como dados estatísticos e fundamentação jurídica apta a demonstrar a necessidade de proteção do direito à alimentação adequada.

Da mesma forma, a possibilidade de participação de *amicus curiae* nestas ações possibilitam um debate e um diálogo próspero quanto às demarcações necessárias para o tratamento do direito à alimentação adequada, algo ainda a ser avaliado caso prossiga a tramitação da ADPF n.º 831, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores em 22 de abril de 2021.

A possibilidade de realização de acordos em sede de ADPF mostra-se, também, como um ponto válido da atuação judicial, no sentido de promover o debate e a proteção do direito em questão, deslocando o olhar da Administração Pública para as políticas públicas necessárias para sua efetivação. Assim, promove-se e se dá visibilidade às demandas e aos diálogos no sentido de, através da celebração de eventual acordo, garantir-se a efetividade do direito por meio da atuação do próprio Poder Executivo.

Contudo, por si só, não se vislumbra a possibilidade de enfrentamento do tema no intuito de solucionar a problemática da fome via ADPF, considerando as mencionadas limitações relativas ao controle de políticas públicas realizadas pelo Judiciário, bem como da necessidade de adoção de outras medidas e formas de participação para a busca da concretização do direito à alimentação adequada.

Desta feita, e considerando o teor da tese de Repercussão Geral n.º 698, fixada pelo Supremo Tribunal Federal, restou assentado que, apesar da possibilidade da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas referentes a direitos fundamentais, não se mostra cabível a imposição de medidas específicas e pontuais a serem realizadas pelo Poder Público. No sentido da tese de Repercussão Geral em comento, o Judiciário pode determinar que a Administração Pública apresente os planos ou meios adequados para realizar as finalidades apontadas em decisão judicial com o objeto de realização do direito fundamental protegido.

E tais parâmetros fixados na referida tese de Repercussão Geral, nos termos do acórdão, decorrerão da comprovação da omissão ou grave deficiência da política pública, verificação da possibilidade orçamentária da Administração Pública, determinação de finalidades a serem atingidas e não modos de fazer específicos, decisões pautadas em manifestações técnicas acerca das demandas tratadas e a viabilização do diálogo processual, através da participação de *amicus curiae*, sociedade civil, entre outros.

Nesses termos, em se tratando das ADPF em questão, verifica-se que os pedidos levantados apresentam diversos pleitos que demandam ações pontuais, o que pela própria redação da tese de Repercussão Geral n.º 698 apresentam-se como, via de regra, inadmissíveis. O que se pode denominar de autocontenção institucional, ou, no dizer de Mascarenhas (2023, p. 20), “incapacidade institucional” ou “autocontenção estrutural”.

Como mencionado pela própria tese de Repercussão Geral, a regra é a excepcionalidade da determinação de ações pontuais, restando em aberto e para a casuística as situações em que tal determinação poderá ser relativizada, algo a ser acompanhado através das deliberações da Corte Constitucional e, em especial, quando do julgamento do mérito da ADPF n.º 831 acerca do direito à alimentação adequada.

Contudo, ainda que pela essencialidade do direito à alimentação adequada, decorrente de sua estreita proximidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, a determinação de medidas pontuais e específicas a serem impostas pelo Judiciário ainda entraria em conflito com as dificuldades encontradas quando do controle judicial de políticas públicas já tratadas, como a deferência às escolhas administrativas, a reserva do possível e as limitações orçamentárias justificadas.

Desta feita, merece ser arrematado que o controle judicial de políticas públicas se mostra devido e necessário, no sentido de sindicalizar a constitucionalidade e a legalidade das políticas públicas, mostrando-se, dessa forma, como sujeito relevante desses, sob pena de violações e omissões na concretização de direitos fundamentais restarem sem o devido bloqueio e responsabilizações. Contudo, não se deve perder de vista as limitações e vedações de atuação que são inerentes ao Judiciário frente ao papel do Executivo, bem como, em se tratando do direito à alimentação adequada, as contradições e fragilidades, que lhes são inerentes e essenciais para o real enfrentamento da sua inefetividade, e que transcendem as discussões baseadas apenas nos parâmetros normativos.

7.3 Judiciário, Legislativo e Executivo: possíveis respostas judiciais e o vácuo do Direito

Diante das questões apresentadas, em especial os dois casos exemplificativos de ADPF, observam-se situações e contextos em que ocorre a intervenção do Poder Judiciário no controle judicial de políticas públicas em se tratando da efetivação do direito à alimentação adequada.

Assim, restando fixadas as premissas expostas acerca de uma possível legitimidade constitucional e democrática do Judiciário enquanto sujeito no controle de políticas públicas, depara-se com ferramentas utilizadas pelos legitimados respectivos para a proteção do direito humano à alimentação adequada, qual seja, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, em especial as de número 831 e 855.

Conforme, Valente (2016, p. 20-21):

O quadro de referência dos direitos humanos fornece claramente um conjunto de ferramentas para que movimentos sociais e comunidades possam cobrar a responsabilidade de governos pelas suas obrigações de direitos humanos e pela necessidade de traduzi-las em um conjunto coerente de políticas públicas e programas. Porém, é somente pelas contínuas demandas e lutas do povo e de seus movimentos e organizações que isso pode se realizar. Direitos humanos não são reais a não ser que possam ser reivindicados.

[...]

Como organizações de direitos humanos, nós devemos fazer a nossa parte e atualizar nossos instrumentos, documentar os abusos por atores econômicos poderosos (como transnacionais) e exigir que governos regulem as atividades globais e nacionais desses atores. Ademais, nós devemos promover e apoiar a unificação progressiva das lutas sociais para uma sociedade e um sistema alimentar mundial baseados em direitos humanos. Somente juntos nós teremos a capacidade de construir uma sociedade mais igualitária, baseada no reconhecimento da indivisibilidade da vida humana e na apreciação de nossas diversidades. Esse novo mundo é possível, a despeito de previsões pessimistas dos poderosos.

Assim, tem-se que o direito humano à alimentação adequada deve buscar as ferramentas necessárias para a sua efetivação, merecendo desvendar, dentro do ordenamento jurídico nacional, os mecanismos que buscam garantir sua fruição de forma adequada pelos cidadãos, questionando-se se a proteção jurídico-normativa se apresenta como meio adequado para tanto via Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental e, em caso positivo, quais mecanismos estariam aptos a trazer resultados.

Diante de tal problemática, faz-se necessário buscar alternativas de forma a dar relevo ao importante papel do Judiciário como efetivo sujeito no cenário de implementação de políticas públicas, mas ponderando-se seu dever atuar de forma a compreender o processo de formação, implementação e avaliação dessas, para que produza decisões que efetivamente tragam respostas às inefetividades do Executivo em concretizar direitos fundamentais.

De início, pode-se constatar a complexidade do direito à alimentação adequada observada nos resultados da primeira parte desta pesquisa. Sua efetivação permeia diversas dimensões e aspectos específicos, bem como sua construção enquanto direito e a problemática

da fome também são revestidas por questões de fundo estrutural e que envolvem o modo capitalista de estruturação social com todos seus determinantes, inclusive na formação e construção de direitos. Tal constatação é observada inclusive no bojo dos pedidos das ADPF n.º 831 e 885, conforme a multiplicidade e diversidade desses, perpassando diversos programas e políticas relativas ao direito à alimentação adequada.

Neste sentido, buscam-se formas de como compreender o Poder Judiciário em seu papel de garantidor de direitos frente a determinações que a princípio são vistas como econômicas, mas que, em verdade, conforma o próprio Direito, em um movimento de trazer mazelas e ao mesmo tempo moldar soluções.

Diante de tamanha problemática apresentada, questiona-se objetivamente acerca da possibilidade ou impossibilidade do nosso ordenamento jurídico conceder proteção ao direito humano à alimentação adequada, considerando toda a sua complexidade, contradições e dimensões, diante do cenário de inefetividades que o cerca no Estado brasileiro.

Em outras palavras como compreender o Judiciário como sujeito de políticas públicas, em cumprimento de seu papel constitucional de efetivação de direitos, sem invadir a seara de atuação das demais funções estatais, em especial o Executivo? Alguns limites já restaram ponderados. E, dentre as atividades possíveis, quais seriam as mais relevantes e que consequências trariam a partir da compreensão do direito à alimentação adequada com toda a sua complexidade? Apenas a atuação judicial seria suficiente para a efetivação do direito à alimentação adequada?

Dentro das relações e papéis de cada uma das funções estatais há que se perquirir, inicialmente, como ocorreu essa elevação do papel do Judiciário na implementação de políticas públicas e, em última análise, na realização de direitos. Conforme Vianna, Carvalho e Melo (1999), observa-se a chamada judicialização das relações sociais que se constitui com a crise do *Welfare State*, como consequência de papéis distorcidos entre Legislativo e Executivo, nos quais o primeiro deixa de produzir normas que passam a ser expedidas pelo segundo conforme ditames econômicos, em detrimento do bem-estar da população.

Restando, portanto, uma lacuna na realização e concretização de direitos por parte do Executivo e Legislativo emerge o Judiciário como guardião e cumpridor das normas e preceitos da Constituição Federal, buscando a efetivação desses através das decisões judiciais, conforme salientam Vianna, Carvalho e Melo (1999, p. 149):

Sublinhou-se, então, o amplo consenso quanto à configuração de um novo panorama mundial, caracterizado pela incapacidade de o Executivo e o Legislativo fornecerem respostas efetivas à explosão das demandas sociais por justiça. A crise do *Welfare State* nos países de democracias consolidadas seria apenas uma das manifestações de um processo mais amplo, traduzindo-se em um deslocamento da centralidade do

Legislativo como principal agente da iniciativa e da produção das leis em favor do Executivo, o qual, por sua vez, abandonaria as funções de administração do bem-estar, sendo progressivamente alçado à condição de uma agência tecnoburocrática que responde, de forma contingente e arbitrária, às variações da imediata conjuntura econômica. A emergência do Judiciário corresponderia, portanto, a um contexto em que o social, na ausência do Estado, das ideologias, da religião, e diante de estruturas familiares e associativas continuamente desorganizadas, se identifica com a bandeira do direito, com seus procedimentos e instituições, para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade. Daí que, para Antoine Garapon, ‘a justiça se torna um lugar em que se exige a realização da democracia.’

Por outro lado, Vianna, Carvalho e Melo (1999, p. 258) dizem que, apesar dessa participação do Judiciário na política ou mesmo nas relações sociais, não se estaria diante de uma “patologia republicana” ou da “decomposição do tecido da sociabilidade”, mas antes de uma atuação republicana do Judiciário diante da ausência de canais para veiculação de agendas e consequente realização de direitos. “O Judiciário, nessa circunstância particular, porque regulado pela lei e livremente aberto à exposição da controvérsia entre as partes, pode-se apresentar, à falta de um outro, como um espaço republicano para o homem comum brasileiro, ainda sujeito ao estatuto da dependência pessoal”.

Diante desse novo canal republicano oportunizado via atuação judicial, eleva-se a chamada judicialização da política, não como um movimento advindo do Judiciário, mas como demanda provocada pela sociedade civil na utilização desse meio de atuação em busca de representatividade. Assim,

Na experiência brasileira, como se procurou apontar na Parte I, o que se chama judicialização da política não é o resultado de um protagonismo institucional exercido pelo Poder Judiciário. Ele deriva, diversamente, de novas práticas de resistência da sociedade civil, particularmente dos partidos que compõe a minoria parlamentar e das associações de interesses dos setores subalternos, que vêm encontrando na comunidade dos intérpretes um caminho para reforçar a sua representação. De igual modo, no que, aliás, reitera a experiência universal, a judicialização das relações sociais, investigada na Parte II, é mais a expressão de demandas igualitárias por parte de uma sociedade que tem excedido a capacidade de incorporação do sistema político e da vida associativa em geral, do que do exercício de um papel salvífico por parte do Judiciário (Vianna; Carvalho; Melo, 1999, p. 259).

Pode-se partir da premissa que apenas a atuação isolada do Poder Judiciário para a implementação de políticas públicas mostra-se insuficiente para a efetivação do direito à alimentação adequada. Compreender essa impossibilidade, entretanto, perpassa por compreender as razões dessa afirmação. E mais: compreender que, se o Judiciário isoladamente não tem a capacidade de garantir a efetividade do direito à alimentação adequada via decisões judiciais, qual seria a sua contribuição nessa iniciativa?

Antes mesmo da atuação do Poder Judiciário, temos a norma jurídica. Fixa-se o direito à alimentação adequada, inicialmente, de forma implícita em nossa Constituição Federal, estabelece-se um sistema de proteção, alcança-se previsão constitucional explícita,

observa-se tratar-se de direito humano fundamental internacionalmente protegido, e paralelamente constata-se que pessoas passam fome.

Dessa forma, como afirma Barcellos (2018, p. 253), há “um descompasso entre realidade e normas: o direito existe afinal para transformar a realidade; para que tudo permaneça como é, não haveria necessidade de editar norma alguma”. Assim, continua a autora:

De outra parte, porém, é também certo que o direito não é portador de palavras mágicas capazes de, por sua mera enunciação, transformar o mundo real. A transformação efetiva da realidade na linha do que consta das normas é em geral o objetivo da norma, mas, como regra, não se segue a ela de forma automática ou imediata.

Todos esses esforços — normativos, doutrinários e jurisprudenciais — pretendem, em última análise, garantir, proteger e promover os direitos fundamentais. E parece certo que eles são efetivamente importantes para a realização dos direitos nos Estados contemporâneos, embora não sejam suficientes. Nada obstante, é preciso reconhecer que a edição de normas, a produção doutrinária e mesmo a prolação de decisões judiciais não garantem, por si, a realização de direitos. O fato de existirem múltiplas normas disciplinando o direito à saúde, doutrina tratando de sua fundamentalidade e eficácia, e mesmo decisões judiciais impondo obrigações nesse sentido, nada disso significa, a rigor, que as normas e as decisões estejam sendo efetivamente executadas e que as pessoas — todas as pessoas — estejam recebendo aquilo que as normas prometem (Barcellos, 2018, p. 253-254).

Assim, tem-se que normas e decisões judiciais possuem um papel relevante, seu objetivo é, em última análise, a transformação da realidade, mas tal transformação por certo não ocorrerá com o uso isolado dessas ferramentas, seja pela complexidade das demandas ou mesmo pela falta de acesso desses mecanismos por boa parte da população.

Barcellos (2018) pontua que, em se tratando de decisões judiciais, que almejam fazer concretos direitos sociais, por exemplo, não alcançarão uma grande parcela da população, observando-se casos pontuais de resolução de conflitos, a fruição de direitos por alguns em verdadeiro estado de desigualdade e seletividade no gozo de direitos fundamentais conforme a possibilidade e acesso dos cidadãos ao sistema de justiça. Conforme já visto em Valle (2013a, p. 17), “sob o signo da universalidade, culmina por ser tutelado tão-somente em favor daqueles que têm acesso ao Judiciário”.

Assim, continuando,

[...] o que a maior parte dessas pessoas fruirá ou não, no que diz respeito a esses direitos, será aquilo que as políticas públicas delineadas e levadas a cabo pelos Poderes Executivo e Legislativo realizarem. E, em geral, essa maioria é a menos privilegiada no contexto da sociedade (Barcellos, 2018, p. 254).

Acrescenta, ainda, que, apesar do aumento da judicialização, as demandas ainda se mostram desproporcionais à quantidade de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, em se tratando de demandas de saúde. Mesmo quando há demandas coletivas, retrata a autora a demora no trâmite e execução das decisões judiciais respectivas (Barcellos, 2018).

Nesse sentido, Barcellos (2018) pontua que um instrumento muito mais efetivo, e que demanda maiores aprofundamentos em futuros estudos e pesquisas quanto a sua estruturação, é o dever constitucional de monitoramento. Tal dever comporta a necessidade de constante monitoramento de políticas públicas e apresenta-se como atividade importante para a efetivação de direitos. Conforme a autora esse dever de monitoramento possui índole constitucional e pode ser caracterizado da seguinte forma.

Primeiramente, Barcellos (2018) observa que a norma, criada para transformar a realidade, deve ter o seu impacto acompanhado para que essa transformação social almejada pela Constituição seja alcançada de forma efetiva e equânime. Segundo, o dever de monitoramento auxilia na distribuição de recursos, pois se direitos trazem benefícios também há os custos para concretizá-los, agindo o monitoramento para o seu bom uso e para as alocações mais relevantes em detrimento de outras.

Em terceiro, monitorar é exercício contramajoritário, tema diretamente ligado ao Direito Constitucional, ressaltando, que a quarta função do dever de monitoramento, a coleta de informações propiciada por essa atividade, conseqüentemente, irá subsidiar e retroalimentar o papel contramajoritário mencionado. Impossível monitorar ou mesmo atuar sem informação pertinente e tempestiva (Barcellos, 2018).

Nesse sentido, compreende-se que o papel do Judiciário se apresenta relevante quando se pensa em um canal de discussão e abertura da agenda política acerca de determinado direito constitucional que se busca efetivar. Certa se mostra a concepção de Barcellos (2018), ao compreender a atuação judicial não como fim, mas como ponto de partida, ainda que se trate de decisões complexas e dialogadas.

Assim, o “Direito não pode tudo”, nem apenas a norma nem mesmo a decisão judicial, isoladamente ou em associação, podem transformar a realidade. Nesses termos:

A despeito de suas prováveis limitações, as decisões judiciais podem ter um importante papel de desencadear o debate público e pautar a agenda política²⁵, colocando em discussão temas que, sem as decisões judiciais, talvez não atrairiam a atenção da mídia, dos grupos sociais e do público em geral. Ainda que a decisão judicial não seja capaz de, sozinha, produzir o resultado pretendido, ela pode ajudar a desencadear o processo e, em conjunto com outros elementos, gerar estímulos para a construção dos meios necessários à proteção e promoção dos direitos. O Direito não pode tudo, e situar, adequadamente, nosso trabalho e suas potencialidades no contexto mais amplo no qual ele se insere, decorre da percepção de que a promoção dos direitos fundamentais é complexa e exige mais do que, apenas, normas ou decisões judiciais, e de que a sociedade é mais do que o Direito e o Direito é mais do que o Judiciário. O Direito não pode tudo, longe disso, mas ele continua a ter um papel importante a desempenhar e devemos fazê-lo da melhor forma possível (Barcellos, 2018, p. 263).

Contudo, se o Direito não pode sozinho realizar como pensá-lo como instrumento que auxilie a concretização de direitos? Hespanha (2009) assevera que o Direito merece não

apenas ser justo, mas também ajustado para a solução dos problemas do povo, visão que merece ser compartilhada não só pelos juízes, mas também pelos elaboradores das normas.

Mais do que abstractamente [*sic*] justo, o direito tem que ser concretamente ajustado. Ajustado, a quê? A sua função indeclinável de resolver de forma tão consensual e estabilizadora quanto possível os problemas do povo que a constituição portuguesa evoca logo nos seus primeiros artigos, mas que o direito praticado tão pouco cuida. Por isso é que, ao fazer as normas ou ao concretizá-las em situações concretas, o norte dos legisladores, dos juízes, dos burocratas e dos juristas tem que ser, necessariamente, a auscultação, tão inclusiva e complexa quanto se puder, dos grupos, interesses e perspectivas envolvidos. Não apenas daqueles que sempre o são; mas também e sobretudo daqueles que quase nunca o são. Desse Povo para quem não há direito, a não ser para se tornar objecto [*sic*] dele (Hespanha, 2009, p. 6).

Nesse sentido, Campilongo (2013, p. 178) assevera que:

O sistema jurídico pode garantir o direito às eleições limpas, o direito à saúde, o direito à educação. Mas não pode, como é curial, garantir antecipadamente o resultado dos pleitos, a ausência de doenças e a educação concreta das pessoas. De modo ainda mais simples: o sistema jurídico não pode fazer as vezes dos sistemas político, sanitário e educativo.

É necessário conjugar mais esforços, compreendendo os limites da atuação judicial e o controle judicial de políticas públicas, demarcando seus papéis fundamentais para o processo de transformação em conjunto, compreendendo suas barreiras naturais de atuação, sejam institucionais, decorrentes da atuação dos demais poderes estatais, ou mesmo estruturais, que conformam a realidade, ditam padrões e influenciam o próprio Direito, ou mesmo a forma de executá-lo (vide padrão de direitos sociais em uma sociedade capitalista).

Tal incapacidade poderia ser deduzida, inclusive, dos termos da Tese de Repercussão Geral n.º 698, ao enunciar que “A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado” (Brasil, 2023d). Via de regra, impossibilitado de determinar medidas concretas a serem realizadas pelos gestores, traça-se um limite à atuação judicial, o que para Mascarenhas (2023, p. 20) caracterizar-se-ia como “incapacidade institucional” ou “autocontenção estrutural” explicitada no texto da tese n.º 698.

O mesmo argumento não pode ser dito, no entanto, em relação à forma de sua intervenção. Argumenta-se que a adoção do processo estrutural e da decisão estrutural enquanto linguagem do Poder Judiciário seja um reconhecimento (explícito ou implícito) da ausência de capacidade institucional para concretizar direitos fundamentais de forma sistêmica. Daí o motivo para acreditar em uma autocontenção estrutural por parte do Poder Judiciário nesses casos (Mascarenhas, 2023, p. 20).

Nesse sentido, diante dessa limitação, devem se buscar meios e alternativas de atuação e, por certo, o cumprimento de seus deveres constitucionais, buscando um agir que atinja o todo harmônico constitucional entre os poderes. Importante destacar que, se por uma

visão o “Direito não pode tudo”, não se afirma que esse não pode nada. Em verdade, pode e deve em muitos aspectos exercer seu papel constitucional para a sua correta atuação.

Saliente-se, de início, o princípio da autolimitação judicial (*judicial self-restraint*) aliado à doutrina das questões políticas (*political question doctrine*) apontados por Canotilho (2003, p. 1308-1309). Segundo o autor, tal princípio, oriundo do direito norte-americano, é entendido como a prescrição no qual “os juízes devem autolimitar-se à decisão de questões jurisdicionais e negar a justiciabilidade das questões políticas”.

Contudo, importante destacar com Canotilho (2003, p. 1309), que, em que pese a existência de uma questão política, essa não poderá deixar de ser apreciada pelo Judiciário caso haja questões de natureza constitucional presentes. Nessas circunstâncias, analisa-se a questão política à luz das questões constitucionais suscitadas, ou seja, “[...]o problema não reside em, através do controlo constitucional, se fazer política, mas sim em apreciar, de acordo com os parâmetros jurídico-materiais da constituição, a constitucionalidade da política”.

Assim, em se tratando das apreciações valorativas, que podem surgir quando da apreciação de questões constitucionais afetas a questões políticas, deve o Judiciário limitar-se a sua atividade jurisdicional, não devendo adentrar no campo da discricionariedade do Legislativo e Executivo. Assim, segundo Canotilho (2003, p. 1309):

O princípio da autolimitação dos juízes continuará a ter sentido útil se com ele se quer significar não a inadmissibilidade de juízos de valor na tarefa de interpretação concretização-constitucional (existentes em qualquer actividade interpretativa), mas a contenção da actividade dos tribunais dentro dos limites da função jurisdicional. Isso implica, desde logo, *reflexão* sobre a respectiva precompreensão e *disciplina* na invocação de elementos de interpretação valorativos. Isto apontará, em geral, para os limites de cognição dos juízes quanto aos vícios: cabe-lhes conhecer dos *vícios de constitucionalidade* dos actos normativos mas não dos *vícios de mérito* (oportunidade política dos actos e uso do poder discricionário pelo Parlamento e Governo).

Assim, mostra-se relevante o dever constitucional de monitoramento levantado por Barcellos (2018), que se entende como uma consequência do chamado princípio constitucional da boa administração pública, de Freitas (2009), na medida em que se deve realizar o controle dos atos do Executivo e Legislativos quando presentes vícios de constitucionalidade, como prescreve o princípio da autolimitação dos juízes trazido por Canotilho (2003).

Nesse viés, o princípio constitucional da boa administração pública encontra-se implicitamente previsto na Constituição Federal e possui eficácia imediata, colocando, segundo Freitas (2009), na instituição que venha a realizar o controle do ato administrativo o papel de “administrador negativo” a combater os excessos cometidos por administradores públicos que venham a utilizar arbitrariamente o exercício da discricionariedade.

Dentro dessa perspectiva, e compreendendo o Poder Judiciário como um agente controlador de atos administrativos, deve esse ente estatal agir no sentido de proteger e promover o princípio constitucional da boa administração pública. Tal ação não implica, contudo, realizar escolhas administrativas em nome do Executivo, mas coibir o manuseio ilegítimo do poder discricionário pela Administração Pública, prezando pelo dever do gestor em realizar a melhor escolha dentre as possíveis (Freitas, 2009, p. 15). E essa melhor escolha caracteriza-se como legítima, segundo o autor, “se – e somente se – forem sistematicamente eficazes, motivadas, proporcionais, transparentes, imparciais, respeitadoras da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade”.

Há o dever de escolher bem. Assim, recomendável a leitura fecunda, nas relações de administração, de determinadas categorias, excessivamente precárias e geradoras de desordem ou custosa entropia. Em outras palavras, a discricionariedade administrativa precisa, como nunca, apresentar-se motivadamente vinculada ao sistema, já que, no plano concreto, bem observada, nenhuma escolha administrativa se mostra indiferente (Freitas, 2009, p. 15).

Freitas (2009, p. 127), dessa forma, conceitua o princípio constitucional da boa administração pública como o “direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional e cumpridora dos seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”. Logo, descumpridos esses deveres, há a possibilidade e o dever de atuação do Judiciário, mediante provocação de legitimados, para coibir, retomar e/ou punir os agentes responsáveis pelo descumprimento de tais preceitos e seu conteúdo.

Dentro do conceito do princípio constitucional da boa administração pública, Freitas (2009) aponta alguns dos principais direitos dele decorrentes, a saber: o direito à administração pública transparente (salvo exceções legais), direito à administração pública dialógica (com garantia do devido processo legal e seus correlatos, contraditório, ampla defesa e razoável duração dos processos), direito à administração pública imparcial (ressaltando as discriminações positivas que reduzem as desigualdades), direito à administração pública proba, direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada (que não segue uma legalidade absoluta e sem reflexão dos casos concretos), e direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (que busca o cumprimento dos objetivos elencados na Constituição Federal).

Corroborando tal entendimento, Smanio (2013, p. 11) enuncia que:

Os governantes eleitos, bem como a burocracia da administração pública, devem prestar contas de seus atos permanentemente para os cidadãos que são os destinatários da atuação do Estado. Em relação às Políticas Públicas, desde a sua decisão, até sua concretização devem poder ser acompanhadas por seus destinatários, que, assim, poderão efetuar o controle necessário dos atos estatais e até mesmo da sociedade civil

organizada que atue em cooperação com o Estado na execução das políticas. Os atos devem ser então não somente públicos, mas publicados constantemente, com todos os dados necessários para seu conhecimento e controle.

Participação e Transparência são princípios derivados do Princípio Democrático do Estado, de forma que as Políticas Públicas estão estreitamente relacionadas com a democracia praticada. A qualidade da democracia implica na qualidade das Políticas Públicas efetivadas e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania.

Nesse sentido, Bucci (2021) pondera que o Judiciário, ao tratar uma demanda acerca do controle judicial de políticas públicas, não merece cumprir um papel de mero expectador, havendo espaço para uma cobrança judicial do gestor acerca da concretização de direitos, o que se entende ressoante com o princípio da boa administração pública de Freitas (2009) e o dever de monitoramento de Barcellos (2018).

Esse é o sentido político-institucional do controle judicial de políticas públicas num cenário democrático. Não se trata de conceber o Poder Judiciário como mera arena de conflitos, mas respeitar que a exigência judicial de direitos seja uma alternativa possível. Diante dela, cabe à autoridade prestar contas, informar como está sendo planejado o enfrentamento da questão, quais os meios imediatamente disponíveis, quais os resultados a serem obtidos ao longo do tempo. Só desse modo se terá o verdadeiro escrutínio da conduta do Poder Público, sem parti pris, seja de um lado, seja de outro (Bucci, 2021, p. 72).

Para Bucci (2021, p. 72), ademais, uma possibilidade seria o que a autora denomina “processualização” ou “diálogos institucionais” para que se oportunize a implementação de políticas públicas, somadas com mediação e autocomposição, bem como dos litígios estruturais, como forma de promoção do referido diálogo dentro do processo. “Os chamados ‘litígios estruturais’ representam uma abordagem nova no Direito Processual para o enfrentamento de ações coletivas e casos de grande complexidade que deságuam no Poder Judiciário”.

O caminho que se vislumbra, portanto, é a ‘processualização’ das iniciativas objeto dos processos judiciais, isto é, a criação de mecanismos formais ou informais de mediação, por meio de ‘diálogos institucionais’ que permitam o estabelecimento das etapas e meios necessários para a implementação dos direitos e das políticas públicas. A adoção das chamadas soluções alternativas de controvérsias no setor público, com a adoção da mediação e da autocomposição – disciplinadas pela Lei 13.140, de 2015 –, tende a proporcionar o desenvolvimento desse aspecto. Isso requer técnicas de negociação e de mediação, e seu devido planejamento, o que implica estratégias de tempo, poder e informação. A questão remete ao problema dos pressupostos da mediação ou da autocomposição, compreendendo-se nessa expressão as partes admitidas à mesa de entendimentos, o objeto e seus limites, a decisão esperada e as válvulas para a hipótese de insucesso das conversações, sejam temporais, sejam de conteúdo, de tal forma que, se isso ocorrer, não se valorize a frustração do processo, mas o resultado obtido, no limite possível, como etapa inicial de um processo continuado (Bucci, 2021, p. 72).

Mostra-se importante compreender que as demandas advindas do dever constitucional de monitoramento de Barcellos (2018) podem e devem ser promovidas e, conseqüentemente, judicializadas pelos órgãos legitimados, sendo papel intrínseco do Judiciário a condução dos feitos via processo judicial pautado no devido processo legal para

implicar a responsabilização dos gestores que violarem as normas e, em especial, o dever de promoção do princípio da boa administração pública de Freitas (2009).

Contudo, permanecem as questões atinentes à morosidade processual, a exemplo do julgamento do tema de repercussão geral n.º 698 cujo ajuizamento da Ação Civil Pública pelo Ministério Público Estadual ocorreu em 2003 e só restou apreciado em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal em 2023.

Já sobre o exercício e atividades dos órgãos de controle, Bucci (2021) faz importante reflexão da necessidade de aprimoramento desses sistemas, essenciais para o bom encaminhamento de políticas públicas e a concretização de direitos, merecendo aprofundamento e estudo a parte:

É forçoso reconhecer que um trabalho orgânico de melhor articulação e funcionamento conjunto dos órgãos de controle requereria, além de esforço hercúleo, uma ‘costura política’ bastante difícil, envolvendo órgãos que além de independência jurídica conquistaram poder e protagonismo na cena pública, como Ministério Público, TCU e CGU. Mas é possível que essa articulação venha a ocorrer de forma incremental, em vista da exaustão da capacidade de legitimação que controles excessivamente baseados em concepções abertas de moralidade administrativa começa a demonstrar.

Esse movimento também pode vir de uma revalorização da legalidade formal e de critérios normativos objetivos. Isso implica o crescimento de temas como processo legislativo e legística, mas também um novo olhar sobre questões políticas e sua importância para a pactuação de regras e procedimentos mais simples, exequíveis, transparentes e, assim, sujeitos a controles democráticos menos artificiosos (Bucci, 2021, p. 73).

Ainda que diante dos desafios e dificuldades enfrentados no exercício da atividade judicial, há que se destacar e reforçar com Faria (2004) as três já mencionadas funções básicas exercidas pelo sistema de justiça como um todo: instrumental, política e simbólica, todas indispensáveis para a concretude de direitos.

Numa primeira aproximação, a crise do ‘sistema de Justiça’ se traduz pela ineficiência com que vem desempenhando suas três funções básicas: a instrumental, a política e a simbólica (Santos et al., 1996). Pela primeira, o Judiciário e o MP são o principal loci de resolução dos conflitos. Pela segunda, exercem um papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações contratuais, reforçando as estruturas vigentes de poder e assegurando a integração da sociedade. Pela terceira, disseminam um sentido de equidade e justiça na vida social, socializam as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica e calibram os padrões vigentes de legitimidade na vida política (Faria, 2004, p. 104).

Tais funções acabam cumpridas de forma ineficiente em razão de uma crise observada no sistema de Justiça cujas raízes remontam, para Faria (2004, p. 104), a “incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual tem de atuar”. Essas incompatibilidades derivam, conforme o autor, de questões históricas e funcionais, uma vez que esse sistema

Em termos históricos, desde seus primórdios no Brasil colonial, como instituição de feições inquisitórias forjada pelo Estado português a partir das raízes culturais da Contra-Reforma, com seus prazos, instâncias e recursos, o Judiciário sempre foi

organizado como um burocratizado sistema de procedimentos escritos. Em termos funcionais, foi concebido para exercer as funções instrumentais, políticas e simbólicas no âmbito de uma sociedade postulada como sendo estável, com níveis equitativos de distribuição de renda e um sistema legal integrado por normas padronizadoras e unívocas.

Diante dessa incompatibilidade entre a formação do sistema de justiça e a realidade com que esse se depara, Faria (2004) pontua a necessidade de adoção de uma nova postura e identidade por parte desses órgãos, aqui em especial o Judiciário, de forma a se buscar o atendimento de suas funções básicas, principalmente perante aqueles que mais necessitam de atendimentos sociais.

É a partir dessa aprendizagem que juízes e promotores podem conscientizar-se da encruzilhada em que hoje se encontram suas instituições. Por um lado, e este é um juízo de fato, o ‘sistema de Justiça’ faz parte de um Estado cuja capacidade de iniciativa legislativa, autonomia decisória e base tributário-orçamentária tem sido posta em xeque pela transnacionalização dos mercados. Por outro, está situado num contexto social contraditório e explosivo, que em nada lembra aquela ideia de sociedade como uma pluralidade de cidadãos livres e encarados a partir de sua individualidade, tão comum na cultura jurídica privatista; um contexto em que a cidadania, quando não é excluída e condenada ao universo da informalidade, é integrada e submetida ao ‘moinho satânico’ do capital globalizado, com todos os custos sociais, políticos e morais que isso acarreta. Acionada pelos ‘excluídos’ para dirimir conflitos que afetam o processo de apropriação das riquezas e distribuição equitativa dos benefícios sociais, mas desprezada por muitos setores ‘incluídos’ na economia transnacionalizada, que tendem a elaborar as próprias normas, ritos e mecanismos de resolução de controvérsias, o ‘sistema de Justiça’ tem de redefinir seus espaços de atuação e forjar uma identidade funcional mais precisa (Faria, 2004, p. 123).

Desta feita, em que pesem as limitações e contenções verificadas junto ao Poder Judiciário, inegável se mostra seu papel, não apenas de coadjuvante, mas de copartícipe da transformação social, a partir do momento em que esse deixe de mostrar-se como enuncia Vianna, Carvalho e Melo (1999, p. 9), como “um Poder periférico, encapsulado em uma lógica com pretensões autopoieticas inacessíveis aos leigos, distante das preocupações da agenda pública e dos atores sociais”, o que o tornaria um poder com papel relevante “à democracia brasileira, quer no que se refere à sua expressão propriamente política, quer no que diz respeito à sua intervenção no âmbito social.”

Por fim, a própria natureza do que foi apresentado evidencia um novo e importante personagem da vida republicana brasileira: o Judiciário. Parodiando o que se disse sobre a guerra e seus generais, as matérias que envolvem esse Poder não podem ficar confinadas a discussões de especialistas, nem ser objeto de monopólio dos seus profissionais. Trata-se de uma questão pública que também diz respeito aos partidos, à vida associativa e à cidadania em geral, tal como vem sendo progressivamente percebido, embora nem sempre pelos melhores motivos ou sob as mais razoáveis inspirações. Este trabalho, que reivindica para si um ângulo socialmente legítimo, deseja ser mais uma contribuição ao debate sobre a importância do Judiciário para o aprofundamento da democracia brasileira (Vianna; Carvalho; Melo, 1999, p. 260).

Assim, compreendida a atuação relevante do Judiciário enquanto controlador da política pública e agente relevante na efetivação de direitos, reforça-se que ele atua de forma

coadjuvante e certamente subsidiária à atuação dos demais poderes estatais. Pensar em um todo harmônico, nos moldes preconizados pela Constituição Federal em seu art. 2º, é pensar em novas posturas a serem adotadas por esses poderes. É refletir sobre a separação e confluência harmônica de funções, é pensar em coparticipação ao invés de papéis estanques e impenetráveis, em um *check and balances* das insuficiências e potencialidades de cada poder estatal.

Conclui-se esta terceira parte da presente tese compreendendo que, diante da proteção conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro, tanto em nível constitucional como infraconstitucional, bem como a consagração do direito à alimentação através de organismos internacionais como direito a ser protegido e resguardado pelo Estado, abre-se a possibilidade de judicialização do direito em busca de sua implementação. Com o agravamento da fome no Estado brasileiro e a piora observada no ano de 2020, houve a sua judicialização perante o Supremo Tribunal Federal, a exemplo das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885.

Contudo, observam-se as limitações inerentes à mediação via Poder Judiciário no que se refere ao controle judicial de políticas públicas, conseqüentemente da judicialização do direito à alimentação adequada, dados os múltiplos fatores que envolvem a insuficiência na implementação do direito, que perpassa pelas contradições do regime capitalista. Independentemente do meio de acesso ao Judiciário, observa-se a insuficiência do próprio arcabouço e ordenamento jurídico na solução por si só de demandas.

Ainda que não haja uma solução efetiva na implementação do direito à alimentação adequada que parta diretamente e unicamente do Poder Judiciário, esse se mostra indispensável e fundamental em dois grandes aspectos: um primeiro que tange ao levantamento do problema e discussão pública, com a formação de agenda diante de demandas apresentadas e na consecução de audiências públicas.

Um outro segmento seria a responsabilização cível e criminal dos responsáveis pela não consecução da política dentro de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade. Se não cabe ao Judiciário delinear e determinar a execução de políticas públicas em critérios determinados pelo magistrado, cabe e é dever do Judiciário promover as responsabilizações cabíveis sob o fundamento do princípio constitucional da boa administração pública, e demais princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

8 CONCLUSÃO

Compreender acerca da efetivação do direito à alimentação adequada no Estado brasileiro perpassa, inicialmente, pela compreensão de toda a sua complexidade, nuances e, principalmente, contradições. Para tanto, de forma a discutir e visualizar tais particularidades, iniciou-se a presente pesquisa com as primeiras discussões acerca do direito à alimentação adequada e seu correlato quando da sua não observação, a fome.

Desta feita, no primeiro capítulo da tese, indagou-se acerca da compreensão do direito à alimentação adequada e observou-se uma pequena digressão histórica, demarcando-se que as discussões acerca do tema se apresentaram como indispensáveis a partir do momento em que o fenômeno da fome apontou números expressivos. Ademais, ainda no primeiro capítulo, observou-se que o direito à alimentação se apresenta como um conceito complexo, cujas dimensões revelam não ser suficiente a ausência da fome para sua realização.

Ainda no primeiro capítulo, ponderou-se acerca da demarcação do direito à alimentação adequada enquanto direito pautado na dignidade da pessoa humana, bem como a ideia de soberania alimentar, como prática alimentar indispensável para a realização do direito à alimentação como medida indispensável à promoção da autodeterminação dos povos. O direito à vida também encontra correlação com o direito à alimentação adequada, ademais quando se considera a situação de insegurança alimentar grave, a fome, como revés para a manutenção da sobrevivência humana, bem como suas insuficiências como contrárias à manutenção da vida digna.

Compreendidos tais conceitos iniciais da percepção que se tem acerca do direito à alimentação adequada, passou-se, no segundo capítulo, a demarcar as suas previsões normativas, tanto em âmbito nacional como internacional, dotadas de compromisso de cumprimento, confirmando-se, para essas prescrições, a perspectiva de direito fundamental social e humano.

Tratar de direito à alimentação, portanto, é tratar de sua múltipla dimensionalidade, com destaque para as dimensões social, ambiental, econômica e, em especial, a cultural. Ademais, diversos diplomas trazem em seu bojo uma determinação de direito à alimentação adequada considerando essas múltiplas dimensões, o que vem a reforçar uma percepção de efetividade que contemple todo conteúdo e particularidades que o envolve.

Demonstrou-se que, apesar da Constituição Federal apenas pontuar textualmente o direito à alimentação dentre o rol de direitos fundamentais com a Emenda Constitucional nº 64/2010, de 4 de fevereiro de 2010, esse já se encontrava resguardado tanto no plano

internacional, com dever de cumprimento por parte do Brasil, como em âmbito nacional, implicitamente na própria Constituição Federal e através de diplomas infraconstitucionais.

Observou-se que a própria LOSAN traz as múltiplas dimensões do direito à alimentação em seu bojo, inclusive em relação ao destacado aspecto cultural dos alimentos, que se coaduna com a ideia de soberania alimentar, vez que vislumbra o Estado brasileiro como dotado de uma expressiva diversidade étnica e cultural que também precisa ser resguardada em sua especificidade e variedade alimentar.

Diante dessas prescrições normativas elencadas no curso da tese analisou-se a existência de um dever estatal de cumprimento e efetivação do direito à alimentação adequada e em que consistia a obrigação estatal. Neste viés, observou-se a obrigação estatal no sentido de respeito, proteção e cumprimento, o que, conforme Ziegler (2001), diante da sua não concretização por meios outros, poderia redundar na prestação direta de alimentos pelo Estado.

Ademais, frisa-se a necessidade de uma percepção crítica dos direitos humanos a inspirar uma consequente visão crítica do direito à alimentação adequada. Partindo-se dessas visões discutidas durante a tese, o que pressupõe compreender a complexidade dos direitos humanos, consegue-se refletir acerca da soberania alimentar, e como ela vai além do ato de alimentar-se, buscando-se na pluralidade a individualidade cultural para preservá-la. O direito à alimentação encontra plena efetividade ao se considerar o cumprimento do ideal de soberania alimentar e toda a gama de desafios que a efetividade carrega nesses moldes, ademais em se tratando de um estado capitalista.

No terceiro capítulo da tese, buscou-se compreender a insuficiência da garantia do direito humano à alimentação adequada no Estado brasileiro, verificando-se como essa decorre do próprio regime capitalista, no qual a fome apresenta-se como um problema estrutural e complexo. Para tal pontuação, foi observado o tratamento do direito à alimentação adequada nos períodos compreendidos pelos dois primeiros mandatos do Governo Lula (2003 a 2010) e do Governo Bolsonaro (2019 até o ano de 2021).

A análise empreendida neste terceiro capítulo trouxe a compreensão de como direitos humanos, dentro de um estado capitalista, são conformados, e suas principais contradições, em especial dos direitos sociais, e quais particularidades são observadas em se tratando do Estado capitalista brasileiro.

O terceiro capítulo dedicou-se ainda a compreender as contradições do direito à alimentação adequada no Estado capitalista brasileiro e a problemática da fome, e, assim, como determinantes políticos, sociais e econômicos levam à fome e à negação do direito à alimentação adequada. Tais implicações, como observado, remontam à própria formação da

sociedade brasileira com seu autoritarismo e clientelismo, na qual essa sociedade, conforme Chauí (2000), busca sufocar as contradições sociais, econômicas e políticas, em prol de uma imagem de sociedade pacífica.

Assim, funda-se a sociedade brasileira em uma base pautada em uma igualdade universal puramente formal, com preponderância da realização dos objetivos econômicos, mascarando uma profunda desigualdade entre os cidadãos, sem a concretização de direitos para a maioria mais economicamente vulnerável. E, em se tratando de sociedades capitalistas, acrescenta-se que, sem renda, não se acessa alimentos, conforme Blanco *et al.* (2023). Assim, esse somatório de ausência de renda, direitos e fatores desencadeantes (guerras, questões climáticas etc.) gera a fome, conforme Sen (1981).

Essa desigualdade observada no Estado brasileiro, conforme Castro (1984), remonta sua origem à economia de cunho colonial, marcadamente dependente e com poucos produtos para exportação, gerando subdesenvolvimento econômico e fome. Castro (1951), contudo, arremata que a questão econômica acaba por ter uma maior preponderância na concretização da fome.

Quanto ao sistema capitalista contemporâneo brasileiro, esse restou demarcado como uma democracia burguesa formal, nas palavras de Farias (2001a), assentando-se a superestrutura jurídica sob as bases econômica e técnica, o que faz ser superada a ideia de um direito neutro e igualitário. E, nesse Estado capitalista periférico brasileiro, observa-se, em decorrência, apenas uma busca de igualdade aparente, não havendo que se falar em neutralidade.

Nesse sentido, os próprios instrumentos democráticos e de cidadania, apesar de previstos formalmente, são enfraquecidos, inclusive pelo fenômeno da globalização e do neoliberalismo, este caracterizado como sistema de normas que transborda as relações econômicas chegando até as relações sociais e determinando políticas públicas, conforme Dardot e Laval (2016).

Por essas concepções, enfraquece-se o Estado, e, em especial, colocam-se os serviços sociais como atividade auxiliar a ser comandada pela sociedade civil (Cavalcanti, 2001). E a participação social transforma-se, nas palavras de Dagnino (2004), em uma atividade voluntária e de cunho solidário, convertendo-se direitos em caridade e serviços, considerando-se as privatizações de serviços públicos apontadas por Chauí (2000), que soma a esse cenário o desemprego estrutural e a falta de prioridade para políticas sociais.

Diante desse contexto, constroem-se direitos sociais que, diante de uma conjuntura econômica como a brasileira, por certo, não terá efetividade para a extinção de desigualdades,

buscando apenas acertar um ponto de equilíbrio que possibilite a reprodução do capital sem crises, conforme Harvey (2016).

Contudo, mesmo diante de forças contrárias, observou-se a instauração da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, com grande atuação de movimentos sociais, mas que não deixa de transparecer como um Estado (Liberal) de Direito, conforme Morais (2018), e permeado de todas as contradições inerentes a um Estado capitalista periférico.

Tais contradições acabam bem delineadas através de políticas sociais cada vez mais focalizadas e emergenciais, ressaltando Dagnino (2004) que tais características fazem convocar a sociedade civil a atuar em nome do Estado, em uma demonstração de cidadania e responsabilidade social.

Assim, todas estas implicações, em se tratando das razões do fenômeno da fome e políticas sociais de enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, merecem ser consideradas quando da observação do direito à alimentação adequada e as políticas que o sustenta, buscando compreender se efetivamente busca-se a superação da falta de alimentos adequados para a população ou apenas um “gerenciamento de crise” visando minorar e manter afastados eventuais levantes decorrentes de uma total carestia.

E, nesse contexto de compreensão das políticas de segurança alimentar e nutricional, mereceu destaque o tratamento do direito à alimentação adequada através das principais políticas públicas de enfrentamento à fome em dois períodos específicos, cujo recorte mostrou-se fundamental considerando a necessidade de demarcação e limites para a conclusão da presente pesquisa.

Assim, no quarto capítulo, observou-se o período de 2003 a 2010, dois primeiros mandatos do Governo Lula, e 2019 a 2021, dos primeiros anos do Governo Bolsonaro. Dessa forma, proporcionou-se um comparativo de rumos e ações realizadas nos dois períodos, compreendendo formas de tratamento específicas que puderam contribuir ou não com o apaziguamento da questão da fome, já que sua resolução não restou verificada em nenhum dos períodos.

Durante o primeiro período observou-se que o problema da fome foi enfrentado como algo complexo e que exigia a atuação de uma gama de ministérios (Custódio *et al.*, 2015), que restou assentado e delineado especialmente através do programa Fome Zero, pontuando Beghin (2022) a sua atuação nos três níveis de governo, de forma intersetorial e com forte participação popular.

Assim, existiram avanços, mas, conforme Beghin (2022), questões estruturais indispensáveis para a resolução da fome deixaram de ser enfrentadas, como reforma agrária,

sobreposição de programas e seus recursos, necessidade de maior intersetorialidade. Observou-se que houve avanços, vide exclusão do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014, mas a solução efetiva não ocorreu, o que se acredita em decorrência do não enfrentamento mais incisivo das questões estruturais apontadas, bem como das próprias conformações impostas pelo modo de produção capitalista periférico do Estado brasileiro.

Já nos anos de 2019 a 2021, durante o Governo Bolsonaro, a questão da fome retorna de forma mais forte. Observou-se que a pandemia de COVID-19 afetou mais bruscamente a segurança alimentar e nutricional da população brasileira, com destaque para a camada mais vulnerável e empobrecida.

Contudo, pode-se constatar que a pandemia não se apresentou como a única causa da elevação da fome no Brasil. Conforme os dados apresentados, a insegurança alimentar e nutricional já vinha crescendo desde 2013, em razão da redução dos investimentos sociais realizados pelo Estado brasileiro (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021).

Observou-se, ainda, que, durante o período de 2019 a 2021, uma série de medidas acabou por impactar de forma mais grave o direito à alimentação adequada, isso em decorrência de medidas como Emenda Constitucional 95/2016, a emenda do Teto dos Gastos, cujos efeitos restaram potencializados pela desestruturação de uma série de programas de promoção da segurança alimentar e nutricional.

Dentre essas medidas desestruturantes citam-se a Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, que retira o CONSEA do Gabinete do Presidente da República, enfraquecendo a participação popular tão indispensável ao processo de estruturação de políticas públicas.

Mesmo com a implantação de programas de transferência de renda como o Auxílio Emergencial em 2020 reduzindo a pobreza, conforme Beghin (2022) e Souza, Hecksher e Osório (2022), o fenômeno volta a crescer a partir do momento em que há a redução dos valores dos auxílios e a permanência da pandemia de COVID-19.

Em síntese, observou-se que, desde o Governo Temer e os primeiros anos do Governo Bolsonaro, ocorreu uma desestruturação de toda a política de enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, tendo essas sido desagregadas e com destituição da participação popular, conforme Leite *et al.* (2023). Outras questões, como redução de recursos aplicados, descontinuidades de programas e a não entrega do PLANSAN, que deveria vigorar entre 2020 e 2023, demonstram que a segurança alimentar e nutricional não se mostrou uma prioridade durante o período em questão.

Acerca das insuficiências e contradições na proteção do direito à alimentação adequada, dois pontos restaram destacados como fundamentais para a consecução de um enfrentamento mais próximo de fazer frente a essas fragilidades.

Primeiramente, a noção de sustentabilidade trazida por Freitas (2019), com suas múltiplas dimensões, dando destaque para a dimensão social na qual se insere o direito à alimentação adequada, buscando-se, conforme Burity (2021), não apenas um consumo, mas também uma produção sustentável de alimentos, que se contrapõe à lógica de produção capitalista que enxerga o alimento como *commoditie*, nos termos de Löwy (2010) e Valente (2016).

Um outro viés que faz frente às fragilidades observadas na busca de efetivação do direito à alimentação adequada é a participação popular, vez que, nos termos de Silva, Jaccoud e Beghin (2005) participar promove transparência, visibilidade das demandas, proporcionando decisões mais democráticas e execução de medidas mais pautadas no interesse público. E, neste ponto, destacou-se a atuação do CONSEA, acerca da temática do direito à alimentação adequada. Assim, ponderou-se que a redução de espaços democráticos implicaria a impossibilidade de se obter uma visão ampliada do direito à alimentação adequada, vez que esse proporciona uma compreensão maior das complexidades e contradições que o circundam, dado o maior espaço para a fala de diversas camadas sociais.

Neste quarto capítulo, pontuou-se, então, que a insuficiência da garantia do direito à alimentação adequada no Estado Brasileiro decorre do próprio regime capitalista, no qual a fome se apresenta como um problema estrutural e complexo. Para tal conclusão, observou-se os lapsos temporais demarcados que compreendem os anos de 2003 a 2010 e 2019 a 2021.

No quinto capítulo da tese, verificou-se a possibilidade de judicialização do direito à alimentação adequada, diante da proteção conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro, tanto em nível constitucional como infraconstitucional, bem como a consagração do direito à alimentação através de organismos internacionais como direito a ser protegido e resguardado pelo Estado.

Com o agravamento da fome no Estado brasileiro e a piora observada no ano de 2020, houve a sua judicialização perante o Supremo Tribunal Federal via Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885, tratadas de forma específica no sexto capítulo. Contudo, observaram-se as limitações inerentes à mediação via Poder Judiciário no que se refere ao controle judicial de políticas públicas, conseqüentemente, da judicialização do direito à alimentação adequada, dados os múltiplos fatores que envolvem a insuficiência na implementação do direito, que perpassam, inclusive, pelas contradições do regime capitalista.

Desta feita, demarcou-se o papel de sujeito de políticas públicas dado ao Judiciário, mas que se encontram limitações no que toca à promoção de direitos desde a sua conformação, conforme Faria (2004, p. 104), vez que forjado para o exercício de suas funções dentro de um cenário específico. Soma-se a complexidade das normas de direito social que, com seus conteúdos indeterminados, colocam o julgador como um legislador implícito, conforme Vianna, Burgos e Salles (2007).

Além dessas limitações, considerou-se, ainda, os posicionamentos de Valle (2013a), acerca da regressividade dos direitos ao tratá-los via demandas judiciais individuais, vez que impossibilita uma discussão estrutural da política, algo que poderia ser minorado com o uso de ações coletivas. Pontuou-se sobre a seletividade, ao se proporcionar acesso a direitos apenas àqueles que tiverem possibilidade de acessar o Judiciário. Deve-se ainda observar que esse controle necessita ser isento de subjetivação, sem a realização de juízos de valor em face de escolhas realizadas pela Administração Pública com base em planejamento, ao qual se acrescenta um planejamento bem realizado e medidas pautadas em critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

Em que pesem as limitações, deve o Judiciário também compreender seu papel constitucional, vez que observada, conforme Grinover (2012), a possibilidade de controle judicial também dos atos administrativos em face dos fins previstos constitucionalmente, segundo critérios de proporcionalidade e razoabilidade, não havendo que se falar, dessa forma, em discricionariedade absoluta.

Em se tratando de políticas públicas constitucionais essenciais, identificadas com o mínimo existencial, Fonte (2021) pontua que essas, com maior razão, possibilitam o controle judicial para sua implementação, bem como em relação às políticas derivadas do direito infraconstitucional, vez que essas dispensam a ponderação de valores constitucionais. Conforme o autor, tal controle se assenta no princípio da proibição da proteção deficitária, bem como no princípio da vedação do retrocesso.

Por outro lado, as alegações pela impossibilidade do controle judicial caem por terra caso sejam consideradas as reafirmações de ideias elencadas por Campilongo (2013), como da parcialidade do juiz, sua contestação à lei e invasão de papéis inerentes a outros poderes. Isso, porque o magistrado não age partidariamente, a lei possibilita campo interpretativo e não subsiste invasão de atribuições, ocorrendo, em verdade, ausência de atuação que leva aos indivíduos a busca do Judiciário para a resolução de conflitos. Assim, diante da possibilidade de controle face algumas limitações que merecem ser observadas, chega-se à necessidade de

imprimir efetividade às decisões judiciais, vez que essas por si só, não possuem a capacidade de entrega do direito vindicado.

Da mesma forma e diante das limitações impostas à atuação judicial, tem-se a tese de repercussão geral n.º 698, que acaba fixando e demarcando limites, impossibilitando que decisão judicial estabeleça medidas específicas a serem tomadas pelo gestor, devendo apenas pontuar as finalidades a serem obtidas com a política e determinação de apresentação de plano ou meios para o atingimento dessas finalidades. Assim, traça-se um limite à atuação judicial, o que, para Mascarenhas (2023, p. 20), caracterizar-se-ia como “incapacidade institucional” ou “autocontenção estrutural” explicitada no texto da tese n.º 698.

Nos termos de Roma (2023), a tese de repercussão geral n.º 698 abre espaço para a prática das técnicas estruturais ou estruturantes ou *structural injunctions*, que proporcionam uma atividade judicial democrática e participativa, com decisões dialogadas ou cooperativas, e que se aplicam, conforme pontua Vitorelli (2020), como um procedimento que se compõe desde a caracterização da estrutura que se busca alterar, até os processos de avaliação e revisão do plano elaborado com a participação daqueles que tiverem interesse no feito, buscando efetivação de direitos violados.

Por fim, no sexto e último capítulo, trata-se da atuação judicial e da efetivação do direito à alimentação adequada, no qual analisou-se, primeiramente, o instituto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, sua previsão legal, hipóteses de cabimento, espécies, em que se ponderou pelo seu cabimento frente ofensa ao direito à alimentação constitucionalmente previsto.

Posteriormente, passou-se à análise das ADPF n.º 831 e n.º 885, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal e que tratam da temática do direito à alimentação adequada, cujos ajuizamentos foram feitos, respectivamente, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Tais ações restaram claras em suas argumentações acerca da complexidade do tema do direito à alimentação adequada, conforme as razões apresentadas em suas petições iniciais, bem como dos pedidos veiculados. Tais pedidos circundavam-se em diversas medidas e programas atinentes à segurança alimentar e nutricional, em diversos Ministérios, refletindo quão delicado e interdisciplinar apresenta-se a questão da fome.

Contudo, tais ações não se apresentam como medidas que, por si só, solucionariam ou trariam efetividade ao direito à alimentação adequada. A mudança de conjuntura e a estruturação de novas medidas e programas em 2023 já implicou decisão de extinção do feito sem resolução do mérito, por perda do objeto, em relação à ADPF n.º 885.

Com relação aos pedidos veiculados nas duas ações, observa-se que encontram barreira frente ao teor da tese de repercussão geral n.º 698, vez que se observam várias medidas específicas em face do poder público. E ainda que se fizesse frente à tese de repercussão geral n.º 698, o deferimento de todos os pedidos não implicaria a solução imediata da insegurança alimentar no Estado brasileiro por todas as razões já expostas.

Então, questionou-se: qual o papel do Poder Judiciário no controle de políticas públicas?

Tem-se que o Poder Judiciário apresenta-se como verdadeiro sujeito de políticas públicas e como tal deve compreender seu processo de formação e desenvolvimento. Da mesma forma, deve observar o contexto em que são fixados direitos, considerando-se questões estruturais e seus determinantes diante de uma sociedade capitalista, em especial seus reflexos perante os direitos sociais. Ademais, o Poder Judiciário não deve perder de vista que, como parte do Estado, encontra-se sujeito às suas contradições, de forma a perceber seu efetivo papel dentro desse contexto específico que circunda o Estado brasileiro.

Assim, constitui-se, dentro das limitações demarcadas, o Poder Judiciário como garantidor de direitos seu papel constitucional, cuja busca restou acentuada, conforme Vianna, Carvalho e Melo (1999, p. 149), com a crise do *Welfare State*, em razão da atuação distorcida de Executivo e Legislativo, o que eleva a atuação judicial como uma arena legítima de solução de conflitos, reafirmação de direitos e transformação social.

Como meio de atuação do Judiciário no controle de políticas públicas e busca de efetivação de direitos, destacam-se o dever constitucional de monitoramento de Barcellos (2018) e o princípio constitucional da boa administração pública discutido por Freitas (2009).

Assim, bem mais resolutivo para a efetivação de direitos se mostra, primeiramente, o constante monitoramento de políticas públicas, observando os impactos fomentados pelo direito em questão, distribuição de recursos, além da coleta de informações necessárias para esse exercício contramajoritário. A atuação judicial diante do dever de monitoramento seria um ponto de partida fundamental para a realização de direitos.

Outra fundamentação de atuação judicial que demonstra a relevância e demarca a forma de atuação legítima do Judiciário no controle de políticas públicas é o princípio constitucional da boa administração pública, de Freitas (2009), que se entende como princípio do qual decorre o próprio dever constitucional de monitoramento levantado por Barcellos (2018).

Por tal princípio, não se realizam escolhas administrativas em nome do Administrador, mas se busca coibir o manuseio ilegítimo do poder discricionário pela

Administração Pública, prezando pelo dever do gestor em realizar a melhor escolha dentre as possíveis (Freitas, 2009). E, nesses parâmetros, atua o Judiciário no controle de políticas públicas, visando a efetivação de direitos.

Assim, o papel do Judiciário mostra-se ativo, havendo espaço para uma cobrança judicial do gestor acerca da concretização de direitos, conforme Bucci (2021), o que se entende condizente com o princípio da boa administração pública de Freitas (2009) e o dever de monitoramento de Barcellos (2018).

Deve o Judiciário agir mediante provocação quando da violação de direitos, e se não lhe cabe a indicação de medidas específicas para a realizá-los, compete primar pelo dever de monitoramento e pelo princípio da boa administração pública, pontuando ações desproporcionais, desarrazoadas e aplicando as penalidades previstas em situações de desvios de conduta, tudo contribuindo para uma aproximação da efetivação de direitos, em especial o direito à alimentação adequada.

A atuação de *amicus curiae* em ações judiciais, a utilização de ações coletivas para as discussões acima levantadas, também se mostram relevantes, como observado, de forma a promover uma atuação tão mais democrática quanto possível do Judiciário, proporcionando o diálogo e, conseqüentemente, decisões judiciais mais abalizadas.

Assim, conclui-se que o direito humano à alimentação adequada resta insuficientemente protegido pelo Estado brasileiro. Em que pese a proteção jurídica dispendida pelos organismos internacionais e pelo ordenamento jurídico pátrio, observa-se a sua não concretização para todos, caracterizando-se tal inefetividade como decorrente de razões estruturais, que se observa da própria formação do Estado brasileiro e de contradições do regime capitalista periférico que o estrutura, que implicam a presença da fome. Diante da proteção jurídica que lhe é conferida, o direito à alimentação adequada restou judicializado junto ao Supremo Tribunal Federal via Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 e n.º 885, diante do crescimento da situação de insegurança alimentar da população brasileira que restou agravada no ano de 2020, o que, pelas questões expostas, mostram-se tais ações, bem como outras formas de atuação judicial, como medidas insuficientes para a sua implementação.

Por fim, considerando a relevância do direito à alimentação adequada, a atuação do Poder Judiciário merece ser ressignificada, devendo esse compreender, em que pesem os limites para sua atuação, que o seu papel como sujeito de políticas públicas deve ser exercido em sua totalidade, compreendendo o fenômeno da fome e seus determinantes, em especial as particularidades inerentes ao Estado brasileiro, a complexidade e essencialidade do direito à alimentação adequada e como, dentro de todo esse contexto, é possível buscar um diálogo entre

todos os entes estatais e a sociedade civil, a fim de garantir a cada cidadão brasileiro o direito humano fundamental à alimentação adequada em sua plenitude.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO DA CIDADANIA. **Logo Ação Cidadania: 30 anos de ação.** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br/30anosdeacao>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- AÇÃO DA CIDADANIA. **Nossa história.** [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>. Acesso em: 14 out. 2022.
- AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- ALBANO, Idelfonso. **O secular problema do nordeste:** discurso pronunciado na Câmara dos Deputados. [Rio de Janeiro], 15 out. 1917. Disponível em: http://querepublicaessa.an.gov.br/images/SecaCeara/OR_4472_frostojpg. Acesso em: 3 out. 2023.
- ALVIM, Daniel Horta. **Mobilizações contra a fome no Brasil: 1978-1988.** 2016. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/13949>. Acesso em: 15 out. 2022.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.
- ARAÚJO, José Henrique Mouta; FARO, Roberta Pina Barbosa. A Covid-19 e a asfixia de direitos: a atuação do Poder Judiciário. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 57-77, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/7271/pdf>. Acesso em: 28 set. 2022
- ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina.** [Buenos Aires]: Secretaria Parlamentaria, [1995]. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/897/constitucion-nacion-argentina>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- BANDEIRA, Manuel. **Belo belo: o bicho.** São Paulo: Global, 2014.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional.** [São Paulo]: Grupo GEN, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647828/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 8, n. 2, p. 252-266, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5294/3967>. Acesso em: 30 nov. 2023

BARROSO, Luís R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. [São Paulo]: Saraiva, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

BASTOS, Denise de Moraes Bastos. **Campos de concentração no Brasil**: os campos da fome. Brasília, DF: Arquivo Nacional, 6 dez. 2021. Disponível em: <http://querepublicaessa.an.gov.br/temas/347-campos-de-concentracao-no-brasil-os-campos-da-fome.html>. Acesso: 20 dez. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O combate à fome de Vargas a Bolsonaro**. Brasília, DF: IPEA, 2022. (Notas de política social, 3). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11545/1/BPS_29_nps3_combate_fome.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BEURLEN, Alexandra. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.

BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 225-236, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/GJMPq5RnwbjqPmKttpbqnm/?lang=pt>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BLANCO, Lis Furlani *et al.* Fome, assistência alimentar e direitos no Brasil: políticas da vida cotidiana na pandemia. **Caminhos de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 196-211, dez. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/376233718_FOME_ASSISTENCIA_ALIMENTAR_E_DIREITOS_NO_BRASIL_POLITICAS_DA_VIDA_COTIDIANA_NA_PANDEMIA. Acesso em: 10 jan. 2024.

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

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BOURDIEU, Pierre. Compreender. *In*: BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI da Fome. **Projeto de Resolução n.º 84, de 1991**. Aprova o Relatório, as conclusões e recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a examinar as causas da fome e a iminente ameaça à segurança alimentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1243740&filename=Dossie-PRC%2084/1991%20CPIFOM. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo n.º 311, de 16 de junho de 2009**. Aprova o texto do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966, e do Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte, adotado e proclamado pela Resolução n.º 44/128, de 15 de dezembro de 1989, com a reserva expressa no art. 2º. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-311-16-junho-2009-588912-publicacaooriginal-113605-pl.html>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 11.384, de 20 de janeiro de 2023**. Institui o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento à Desassistência Sanitária das Populações em Território Yanomami. Brasília, DF: Presidência da República, 2023e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11384.htm. Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.405, de 30 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami a serem adotadas por órgãos da administração federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11405.htm. Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília, DF: Presidência da República, 1999a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 30.544, de 14 de fevereiro de 1952.** Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1952. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007.** Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6272.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 08 de ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 399, de 30 de abril de 1938.** Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário-Mínimo. Diário Oficial: seção 1, Rio de Janeiro, 7 maio 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-anexo-pe.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 08 de ago. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019.** Conversão da Medida Provisória nº 870, de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, dentre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Aux%C3%ADlio%20Brasil,de%203%20de%20outubro%20de. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2023e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 6.321, de 14 de abril de 1976.** Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Brasília, DF: Presidência da República, 1976.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 20 out 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.944, de 25 de novembro de 1994**. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB a doar às populações carentes quatrocentas mil toneladas de alimentos, de acordo com o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8944-25-novembro-1994-322512-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em: 08 de ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório Missão Yanomami**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/resposta-a-emergencias/coes/coe-yanomami/publicacoes-tecnicas/relatorios/relatorio-missao-yanomami-jan-2023/view>. Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 855**. Petição Inicial da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília, DF, 22 de setembro de 2021a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6266688>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 831**. Vistos etc. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Rosa Weber, 6 de maio de 2021c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6160211>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 831**. Petição inicial. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Rosa Weber, 20 de abril de 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6160211>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 855**. Informações nº 00180/2021-RDA/CONSUNIAO/CGU/AGU (Informação (100137/2021)). Brasília, DF, 13 de outubro de 2021f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6266688>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 855**. PARECER AJCONST/PGR Nº 29669/2022. Manifestação da PGR (6748/2022). Brasília, DF, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6266688>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 885**. Despacho. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli, 29 de setembro de 2021b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348062058&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 885**. Certidão de trânsito. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli, 3 de agosto de 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359807009&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 885**. Despacho. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli, 25 de abril de 2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357581712&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 885**. Decisão. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli, 31 de maio de 2023c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358780618&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 831**. Andamento. Requerente: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores – PT. Interessado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Luiz Fux, 20 de fevereiro

de 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160211>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Andamento. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Interessado: União. Relator: Min. Marco Aurélio, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635**. Andamento. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Interessado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin, 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709**. Andamento. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). Interessado: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2024d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742**. Andamento. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Interessado: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Relator: Min. Marco Aurélio, 2024e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 831/DF**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Rosa Weber, 14 de junho de 2021e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6160211>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684.612-RJ**. Direito constitucional E administrativo. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Intervenção do poder judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Rel. para Acórdão Ministro Roberto Barroso, 30 de junho de 2023d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Candidatura 060090350/DF**. Acórdão. Partes: Alexandre Frota de Andrade e outros. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1º de setembro de 2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600903-50.2018.6.00.0000>. Acesso em: 10 set. 2023.

‘BRASILEIRO não passa muita fome porque tem muita manga’, diz ministra. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 9 abr. 2019. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/09/interna_politica,748542/brasileiro-nao-passa-muita-fome-porque-tem-muita-manga-diz-ministra.shtml. Acesso em: 18 maio 2024.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; GRAFF, Laíse. Segurança alimentar e produção agrícola: reflexões sob a ótica da justiça ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 375-400, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/280>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRUZACA, Ruan Didier; NOGUEIRA, Danielle Christine Barros. O fim do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, p. e202447, 2023. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2447>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, p. 7-16, set. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/45236948_Control_e_judicial_de_politicas_publicas_possibilidades_e_limites. Acesso em: 25 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595758/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

BULOS, Uadi L. **Curso de direito constitucional**. [São Paulo]: Saraiva, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: Abrandh, 2010. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

BURITY, Valéria. Conceito e base legal do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). *In*: BURITY, Valéria Torres Amaral *et al.* (org.). **O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas: enunciados jurídicos**. Brasília, DF: Fian Brasil/O Direito Achado na Rua, 2021. p. 39-50. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Enunciados_Eletronico_.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: Plansan 2016-2019 revisado. Brasília, DF: Caisan, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PLANSAN%202016-2019_revisado_completo.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2016-2019**. Brasília, DF: MDSA/CAISAN, 2017. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

CAMPILONGO, Celso F. *Política sistema jurídico e decisão judicial*. 2. ed. [São Paulo]: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502140417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502140417/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

“CARTA” pede Constituinte desvinculada do Congresso. **Folha S. Paulo**, São Paulo, 18 jul. 1985. *Política*. p. 5.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CASTRO, Terena Peres de. **O Dhana e a Covid-19: o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no contexto da pandemia**. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-o-dhana-e-a-covid-19-o-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-no-contexto-da-pandemia/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CAVALCANTI, Soraya Araújo Uchoa. Reforma do estado e políticas sociais no Brasil. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 34-53, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

COGGIOLA, Osvaldo. Neoliberalismo, futuro do capitalismo? *In*: KATZ, Claudio; COGGIOLA, Osvaldo (org.). **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996. p. 195- 202.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553607884/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

CONTI, Irio Luiz; FLORIANO, Miriam Villamil Balestro. Direito Humano à alimentação Adequada. *In*: SIDEKUM, Antonio; WOLKMER, Antônio Carlos; RADAELLI, Samuel

Manica. **Enciclopédia Latino-Americana dos direitos humanos**. Blumenau: Edifurb; Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2016.

COPLE, Júlia. Passar fome no Brasil é uma grande mentira, diz Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/passar-fome-no-brasil-uma-grande-mentira-diz-bolsonaro-23818496>. Acesso em: 19 maio 2024.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social**: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução forçada” de políticas públicas em juízo”. **Revista de Processo**, Brasília, DF, v. 212, p. 25-56, out. 2012. Disponível em: <http://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/Execucao-negociada-de-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia *et al.* Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-10, 9 fev. 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634683>. Acesso em: 12 ago. 2021.

DA FOME À FOME. **Combate à fome**: 75 anos de políticas públicas. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/combate-a-fome-75-anos-de-politicas-publicas>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, jan. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 30 set. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Mike. **Holocaustos coloniais**: a criação do terceiro mundo. São Paulo: Veneta, 2022.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2005.

DIREITOS VALEM MAIS. **A urgência do fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da Covid-19 e no cenário pós-pandemia**: documento apresentado por organizações qualificadas como Amicus Curiae à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF. [S. l.], 7 maio 2020. Disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

DISCURSO de Tancredo Neves 1985: discurso de Tancredo Neves na campanha das Diretas Já, documento histórico. *In*: HISTÓRIA DO BRASIL. **Documentos**. Brasília, DF, 1985.

Disponível em: https://www.historiadobrasil.net/documentos/tancredo_neves.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

EIDE, Asbjørn. **Ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales**: el derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, presentado por el Sr. Asbjørn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/106 de la Subcomisión. [S. l.]: ONU, 1999. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/277522/files/E_CN-4_Sub-2_1999_12-ES.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

FARIA, José Eduardo. **O estado e o direito depois da crise**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Revista Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 103-125, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/7SxL3ZVmwbGPNsgbRRM3FmQ/>. Acesso em: 10 out. 2019.

FARIAS, Flavio Bezerra de. A descoberta do Estado brasileiro. In: LIMA, Marcos Costa. (org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001b.

FARIAS, Flavio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001a.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

FERRAZ, Mariana de Araújo. **Direito humano à alimentação e sustentabilidade no sistema alimentar**. São Paulo: Paulinas, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FONTE, Felipe de M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. [São Paulo]: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597417/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

FORO MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração de Nyélény**. Nyélény, 2007. Disponível em: <https://nyeleni.org/spip.php?article327>. Acesso em: 29 set. 2021.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 2019.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALINDO, Eryka *et al.* **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. 2. ed. Berlin: Food for Justice/Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021. (Food for Justice Working Paper Series, 4). Disponível em: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813.2/WP_%234_2.edition.pdf?sequence=14. Acesso em: 7 fev. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIOVANNI, Geraldo di. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa NEPP – UNICAMP**, Campinas, n. 82, p. 1-23, 2009. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=9>. Acesso em: 1º set. 2009.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. *In*: GOHN, Maria da Glória (org.). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Silva Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Silva Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 13-44. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte_e_Reconfiguracao.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. **Interthesis**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-55, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/604>. Acesso em: 8 maio 2023.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Alimentos: entre Poros e Penia, o que sabemos, o que pensamos, o que fazemos? **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 10., 2021, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2021. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_793_79361216ccb8df95.pdf. Acesso em: 19 mar. 2024.

GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2006.

GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2019.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502190023/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: GRINOVER, Ada P.; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. [S. l.]: Grupo GEN, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4742-2/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

GUIMARÃES, Livia Marília Barbosa; SILVA, Sidney Jard da. I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersetorial. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 74-94, jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/zpDzq8fGDzRt5ZDSWHkdkmy/?lang=pt#>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 27 de julho de 1988**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988. (Escrevendo a História). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1980-89/pdf/Ulysses%20Guimaraes_270788.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HESPANHA, António Manuel. **O caleidoscópio do Direito**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: LTR, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: segurança alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares**: 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE,

2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil - 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. v. 1. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1980.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE/Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2020a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por Amostra de domicílios**: segurança alimentar: 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: documento síntese: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil: versão 3. [S. l.], 2001. Disponível em: https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADO. Segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, v. 2, p. 1-59, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10066>. Acesso em: 15 maio 2023.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. São Paulo: Ática, 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEITE, Sergio Pereira *et al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11959/1/220426_LV_Desmontes_Cap13.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

LEME, Adriana Salay *et al.* **Fome e assistência alimentar na pandemia**. Organização Sefras Ação Social Franciscana. São Paulo: Paulus, 2022.

LÖWY, Michael. Crise ecológica, capitalismo, altermundialismo: um ponto de vista ecosocialista. **Revista Margem Esquerda**, São Paulo, n. 14, p. 36-101, 2010.

MAGALHÃES, Rosana. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio

de Janeiro, v. 18, p. 121-137, 2002. Suplemento. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/X4Nf33RHG47G3LcFzvwjwjtS/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. (Biblioteca de Ciências Sociais).

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de Direitos: democracia e participação popular. *In*: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASCARENHAS, Caio Gama. A autocontenção estrutural do Poder Judiciário: debate sobre o Tema 698 do STF. *In*: CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, 49., 2023, Florianópolis. **Anais [...]**. Brasília, DF: Anape, 2023. Disponível em: <https://anape.org.br/eventos/congressos/cnpe-23/teses>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de T.H Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 17, n. 33, p. 3-27, dez. 2017. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/3451>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. *In*: PIOVESAN, Flávia. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987152/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642328/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionabilidade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. (Série IDP). *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624474/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

MENEZES, Rísia Cristina Egito de; OSÓRIO, Mônica Maria. Inquéritos alimentares e nutricionais no Brasil: perspectiva histórica. **Nutrire: Revista da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, São Paulo, v. 2, n. 32, p. 161-177, ago. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-526511>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF: Dossiê: Literatura, Língua e Identidade**, Rio de Janeiro, v. 34, p. 287-324, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018. *E-book*. (Coleção Fora de Série). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982768/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MORAIS, José Luis Bolzan de. O Estado de direito “confrontado” pela “Revolução da Internet”! **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 13, n. 3, p. 876-903, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/33021/pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

MOREIRA, Crispim. Soberania alimentar e Fome Zero. *In: In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1. p. 48-59. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do; MORAES, José Luis Bolzan de. A cidadania e a constituição: uma necessária relação simbólica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 44, n. 175, p. 163-174, jul./set. 2007. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/141295>. Acesso em: 21 jun. 2021.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176514>. Acesso em: 6 jun. 2021.

NEVES, Marcelo. Entre Subintegração e Sobreintegração: a cidadania inexistente. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 253-268, 1994.

NOGUEIRA, Danielle Christine Barros. **A efetivação do direito à saúde: fornecimento judicial de medicamentos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2011.

NUNES, António José Avelãs. **A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (org.). Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Quem canta de novo l’Internationale? *In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 3 (5ª sessão, 1990)**: UN doc.E/1991/23. Tradução Adriana

Carneiro Monteiro. [S. l.], 1990. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 20 out 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.], 1948. Disponível em:
https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.
 Acesso em: 20 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e plano de ação da cimeira mundial da alimentação**. Roma, 13 de novembro de 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 8 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Roma, 2005. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/portal/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/Diretrizes_ONU_alimentacao_adequada#:~:text=As%20Diretrizes%20Volunt%C3%A1rias%20representam%20um,contexto%20das%20reformas%20da%20ONU. Acesso em: 15 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: fome zero e agricultura sustentável**. Brasília, DF: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 2 set. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS *et al.* **Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020**. Santiago de Chile: FAO, 2020a. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb2242es/cb2242es.pdf>. Acesso em: 8 out. 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria** Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe. **Informe COVID-19**, [S. l.], p. 1-33, 16 jun. 2020b. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45702-como-evitar-que-la-crisis-covid-19-se-transforme-crisis-alimentaria-acciones>. Acesso em: 8 out. 2021.

ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS *et al.* **The state of food security and nutrition in the world 2021: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. Rome: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>. Acesso em: 3 nov. 2021.

ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS *et al.* **The state of food security and nutrition in the world 2023: urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum**. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc3017en/cc3017en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. *In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras.* Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PELIANO, Anna Maria T. M. (coord.). **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília, DF: IPEA, 1993. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=240>. Acesso em: 4 nov. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 nov. 2009.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PETERKE, Sven (org.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PINTO, Élidea Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vz4B7TFqdXFYNxHxRgqzDBd/>. Acesso em: 7 nov. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624610/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Artigo 4 – Direito à vida. Artigo 5 – Direito à integridade pessoal. *In: PIOVESAN, Flávia. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos***. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987152/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas de nossa época. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

PORTINARI, Candido. **Criança morta**. 1944b. Óleo sobre tela, color, 182 x 190 x 3,5 cm. Disponível em: <https://masp.org.br/busca?search=crian%C3%A7a+morta>. Acesso em: 24 maio 2024.

PORTINARI, Candido. **Retirantes**. 1944a. Óleo sobre tela, color, 190 x 180 x 2,5 cm. Disponível em: <https://masp.org.br/busca?search=retirantes>. Acesso em: 24 maio 2024.

POST, Frans. **O descarregamento e a moagem da cana em um engenho de açúcar. Aquarela sobre papel com traços de carvão**. 1640. Museu Real de Belas Artes de Bruxelas. Disponível em: <https://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/historia-do-brasil/america-portuguesa/8733-o-engenho-colonial>. Acesso em: 13 maio 2024.

POULANTZAS, Nico. **Poder político e classes sociais**. Tradução Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

POZZETTI, Valmir César; MAGNANI, Maria Clara Barbosa Fonseca; ZAMBRANO, Virginia. Revolução Verde e retrocesso ambiental. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. 12, n. 1, p. 1-27, 2021. Disponível em: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3013>. Acesso em: 8 maio 2023.

QUEIROZ, Rachel de. **O Quinze**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553623068/>. Acesso em: 6 jul. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599275/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547202781/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília M. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. *In: In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1. p. 38-47. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil: II VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022. (Análise, 1). Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede Penssan, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Global, 2015.

RIOS, Kênia Sousa. **Isolamento e poder: fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

RODRIGUES, Aline Rocha; KAUCHAKJE, Samira; OLIVEIRA, Francisco Henrique de. Mapas, fome e planejamento territorial. **Revista Katálise**, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 32-42, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/drnSQSB5vN3wRFwDmXBWcWM/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

ROMA, Zillá Oliva. Considerações sobre o Tema 698 do STF: judicialização de políticas públicas e aplicação de técnicas estruturantes. *In*: CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, 49., 2023, Florianópolis. **Anais [...]**. Brasília, DF: Anape, 2023. Disponível em: <https://anape.org.br/eventos/congressos/cnpe-23/teses>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. [S. l.: s. n.], [2008]. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SADEK, Maria Tereza (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010b. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/4w63s/pdf/sadek-9788579820328.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. *In*: LIVIANU, Roberto (org.). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 170-180. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SADEK, Maria Tereza. Estudos sobre o sistema de justiça. *In*: MICELI, Sergio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-2002)**. Brasília: Sumaré, 2002. p. 233-265. v. 4. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-2002/volume-iv/662-estudos-sobre-o-sistema-de-justica/file>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010a. p. 1-23. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 35-37.

SAES, Decio Azevedo Marques de. **Cidadania e classes sociais: teoria e história**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamentos, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/gVYtTs3QQ33f63sjRR8ZDgp>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. [São Paulo]: Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARNEY diz na TV que Carta deixa país ‘ingovernável’. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 jul. 1988. p. 2. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/120329/1988_26%2520a%252031%2520de%2520Julho_032d.pdf?sequence=3. Acesso em: 15 abr. 2024.

SCHERER-WARREN, Ilse. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 205-209, fev. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/YP3czYfq6wb8Mp4ZxBrsz8p/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SELIGMANN-SILVA, Márcio. Apagamento, negacionismo, necropolítica: sobre a continuidade da empresa colonial. **Revista Histórias Públicas**, Carangola, v. 1, n. 1, p. 18-44, 2023. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/historiaspublicas/article/view/6941>. Acesso em: 15 maio 2024.

SELIGMANN-SILVA, Márcio. Reflexões sobre a técnica hoje: destruição ou jogo com a natureza? *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 9., 2019, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2019. p. 2-13. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_697_6975cc9f59d961cc.pdf. Acesso em: 8 maio 2024.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Clarendon Press, 1981.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. *In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo***. Brasília, DF: Ipea, 2005.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 131, p. 130-154, jan. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/FLK4MYFSknq8TVPBYkmswQf/?format=pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In*: SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia Tuma M. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522484072/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

SOUSA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Herbert de. A alma da fome é política! **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 set. 1993. Suplemento Fome. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=A%20alma%20da%20fome%20c3%a9%20pol%c3%adtica&pagfis=122144. Acesso em: 20 maio 2024.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; HECKSHER, Marcos; OSORIO, Rafael G. **Um país na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos**. Rio de Janeiro: Ipea/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, 2022. (Nota técnica, 102). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11563/7/NT_102_Disoc_Um_Pais.pdf. Acesso em: 7 nov. 2023.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. *In*: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553625792/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2013.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

TRINDADE, Solano. **Cantares ao meu povo**: tem gente com fome. São Paulo: Brasiliense, 1981. Disponível em: <http://www.letras.ufmg.br/literafro/autores/11-textos-dos-autores/425-solano-trindade-textos-selecionados>. Acesso em: 24 set. 2021.

UNITED NATIONS. Food and Agriculture Organization. **About FAO**. Rome: FAO, 2021b. Disponível em: <https://www.fao.org/about/about-fao/en/>. Acesso em: 3 nov. 2021.

UNITED NATIONS. Food and Agriculture Organization. World Food Programme. **Hunger Hotspots**: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: August to November 2021 outlook. Rome: FAO, 2021a. Disponível em: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000130653/download/?_ga=2.99530141.203827823.1711044419-1107642307.1711044419. Acesso em: 3 nov. 2021.

UNITED NATIONS. Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. *In*: UNITED NATIONS. **Human rights**. New York, 16 December 1966. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=_en. Acesso em: 3 out. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. Campina Grande: EDUEPB, 2021. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-humano-a-alimentacao-desafios-e-conquistas.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Rumo à realização plena do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA_Flavio-Valente.pdf. Acesso em: 20 de out. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Judicial de Políticas Públicas: sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, jul./dez. 2013b. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/420>. Acesso em: 18 nov. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Judicialização das políticas públicas no Brasil: até onde podem nos levar as asas de Ícaro. **Revista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 6, 2013a. Disponível em: <http://app.tjrj.jus.br/revistajuridica/especial/files/assets/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 3, n. 11, p. 127-149, jan./mar. 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/212>. Acesso em: 18 nov. 2018.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, ago. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS; Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2024.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VIEIRA, Lizt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLAGRA, Soledad. **Protocolo facultativo ao PIDESC: uma ferramenta para exigir os DESC**. Curitiba: Inesc, 2009. Disponível em: https://cursosextenso.usp.br/pluginfile.php/206254/mod_folder/content/0/Protocolo%20Facultativo%20do%20Pacto%20Direitos%20Economicos%2C%20Sociais%20e%20Culturais_2008.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 6 out. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2020.

ZAMBENEDETTI, Lidiane *et al.* (org.). **Agricultura e agroindústria no contexto do desenvolvimento rural sustentável**. Guarujá, SP: Científica Digital, 2021. Disponível em: <https://www.editoracientifica.com.br/livros/livro-agricultura-e-agroindustria-no-contexto-do-desenvolvimento-rural-sustentavel>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ZIEGLER, Jean. **The right to food**. Geneva: UN, 2001. (Report of the Special Rapporteur on the Right to Food). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/435941?v=pdf#files>. Acesso em: 03 nov. 2021.