



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

BRUNA FONTES SEPULVEDA LEITE

A JUDICIALIZAÇÃO DA FOME: do desmonte das políticas públicas de alimentação
à judicialização

Rio de Janeiro
2023



BRUNA FONTES SEPULVEDA LEITE

A JUDICIALIZAÇÃO DA FOME: do desmonte das políticas públicas de alimentação à judicialização.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dr.^a Ana Paula de Oliveira Sciammarella

Rio de Janeiro

2023

Catálogo informatizada pela autora

F597 A JUDICIALIZAÇÃO DA FOME: do desmonte das políticas públicas de alimentação à judicialização / BRUNA FONTES SEPULVEDA LEITE. -- Rio de Janeiro, 2023.135

Orientador: Ana Paula de Oliveira Sciammarella.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2023.

1. Alimentação. 2. Judicialização. I. de Oliveira Sciammarella, Ana Paula , orient. II. Título.

BRUNA FONTES SEPULVEDA LEITE

A JUDICIALIZAÇÃO DA FOME: do desmonte das políticas públicas de alimentação à judicialização.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Políticas Públicas.

Aprovada em: 31 de março de 2023.

Banca examinadora:

Professora Dra. Ana Paula de Oliveira Sciammarella
(Orientadora)

Professora Dra. Fernanda Henrique Cupertino Alcântara
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Professora Dra. Mariana Levy Piza Fontes
Universidade de São Paulo – USP

Rio de Janeiro

2023

Dedico esta dissertação de mestrado à minha mãe Julia Maria, pois, sem o seu auxílio e incentivo, o curso e a conclusão deste mestrado não seria possível.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, que na qualidade de Coordenador do PPGD/UNIRIO contribuiu enormemente para a conclusão acadêmica da presente dissertação de Mestrado.

À minha orientadora, Professora Dra. Ana Paula Sciamarella, que aos 45 minutos do segundo tempo topou assumir a orientação desta pesquisa e o fez brilhantemente, com toda atenção, gentileza e sensibilidade possível.

Ao Professor Dr. Carlos Oliveira, pelo tempo dedicado a instigar o meu pensamento crítico.

À banca examinadora, pela disponibilidade e atenção.

Aos amigos do PPGD/UNIRIO, que em tempos remotos compartilharam palavras de apoio e incentivo.

Ao nosso representante discente Fábio Wanderley, que nos representou com maestria.

À querida Louyze, secretária do PPGD/UNIRIO, por toda dedicação e prestatividade.

À minha família, em especial ao meu esposo e à minha mãe, por embarcarem nessa loucura de rotina de trabalho e estudos acadêmicos, na qual já estou inserida há longos e ininterruptos 10 anos.

A todos os anjos, em forma de pessoas amigas, que passaram pelo meu caminho e trouxeram luz nos momentos difíceis.

Democracia com fome, sem educação e saúde para a maioria, é uma concha vazia.

Nelson Mandela

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda. *A Judicialização da Fome: do desmonte das políticas públicas de alimentação à judicialização*. 2023. 135f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, 2023.

RESUMO

O presente estudo destina-se a discutir o recente fenômeno da judicialização das políticas públicas de alimentação face ao cenário de retorno do Brasil ao *Mapa da Fome* e de esvaziamento de programas políticos e grupos de defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O trabalho apresenta o panorama nacional da *segurança alimentar*, registra os principais organismos internacionais e nacionais que atuam no combate à fome e, ainda, trata do direito humano à alimentação. Examina algumas das mais relevantes políticas públicas de segurança alimentar, já existentes em solo nacional, trazendo noções iniciais sobre o conceito de políticas públicas. Por fim, se dedica ao estudo sobre a judicialização das políticas públicas de alimentação, tendo como base as ações indicadas pelo chamado Tribunal Popular da Fome que, face ao desmantelamento de programas sociais perpetuado pelo último governo federal, reuniu diversas entidades e organizações da sociedade civil com o fito resguardar a tutela do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) do povo brasileiro.

Palavras-chave: Insegurança Alimentar. Fome. Direito Humano à Alimentação. Políticas públicas. Judicialização.

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda. *The Judicialization of Hunger*: from the dismantling of food public policies to judicialization. 2023. 135f. Thesis (Master in Law) – Center for Legal and Political Sciences. Federal University of State of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ABSTRACT

This study aims to discuss the recent phenomenon of judicialization of public food policies within the scenario of Brazil's return to the map of hunger and the emptying of political programs and groups that defend the Human Right to Adequate Food and Security Food and Nutrition. The work presents the national panorama of food security, registers the main international and national organizations that act in the fight against hunger, and deals with the human right to food. It examines some of the most relevant public policies and food security, already existing in national soil, bringing initial notions about the concept of public policies. Finally, it is dedicated to the study of the judicialization of public food policies, based on the actions indicated by the so-called People's Court of Hunger which, in the face of the dismantling of social programs perpetuated by the last federal government, brought together various entities and civil society organizations with the aim of safeguarding the protection of the Human Right to Adequate Food in Brazil.

Keywords: Food Insecurity; Hunger; Human Right to Food; Public Policy; Judicialization.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	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.....	35
Gráfico 2	Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a situação de trabalho da pessoa de referência dos domicílios, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	36
Gráfico 3	Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo o sexo da pessoa de referência do domicílio, Brasil.....	37
Gráfico 4	A prevalência da insegurança alimentar é mais alta entre as mulheres do que homens, de modo global e regional.....	38
Gráfico 5	Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil.....	40
Gráfico 6	Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a escolaridade, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	41
Gráfico 7	Evolução (em%) da estimativa da Insegurança Alimentar moderada + grave, segundo as macrorregiões do Brasil, entre os inquéritos nacionais de 2018 (POF), o I VIGISAN, de 2020 e o II VIGISAN, de 2022. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	42
Gráfico 8	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.....	44
Gráfico 9	Aumento global estimado do número de pessoas em insegurança alimentar em 2022 por região.....	67
Gráfico 10	Concentração e distribuição da insegurança alimentar por severidade diverge nas regiões do mundo.....	68
Gráfico 11	O custo de uma dieta saudável aumentou, e a dieta está cada vez mais inacessível em cada região do mundo em 2020.....	69

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil	39
Figura 2 – The Intercept Brasil.....	72
Figura 3 – Nova classificação de grupos alimentares no Guia Alimentar para a População Brasileira – 2021.....	72
Figura 4 – Orientação do Guia sobre alimentos ultraprocessados.....	73
Figura 5 – Dez temas estratégicos da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável.....	76
Figura 6 – Organizações membros – Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável.....	77

LISTA DE SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU - Advocacia Geral da União
CAE - Conselhos de Alimentação Escolar
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJP - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas
CD - Compra Direta
CDS - Compra com Doação Simultânea
CFOAB - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CGU - Controladoria Geral da União
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNDH - Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada
DPGE/RJ - Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
DPU – Defensoria Pública da União
EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ENDEF - Estudo Nacional da Despesa Familiar
FAO - Food and Agriculture Organization
FDUC - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
FE - Formação de Estoques
FESUDEPERJ - Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
FND - Faculdade Nacional de Direito
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEF - Fundo Global para o Desenvolvimento
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INU - Instituto de Nutrição

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MEC - Ministério da Educação

MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos

MS - Ministério da Saúde

NECTAR - Núcleo de Estudos sobre Cultura e Alimentação

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PBF - Programa Bolsa Família

PDSE - Programa Doutorado Sanduíche no Exterior

PGR - Procuradoria Geral da República

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNF - Programa Nacional de Florestas

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

PPGANS - Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde

PPGD - Programa de Pós-Graduação em Direito

PRODUZIR - Programa de Organização Produtiva de Comunidades

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT - Partido dos Trabalhadores

RBPSSAN - 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

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

USP - Universidade de São Paulo

VIGITEL - Vigilância de Fatores de Risco e Proteção

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	METODOLOGIA.....	22
3	INSEGURANÇA ALIMENTAR.....	27
3.1	Notas Introdutórias.....	27
3.2	A fome como fenômeno complexo.....	32
4	DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO.....	46
4.1	Direito Social Fundamental à Alimentação versus Direito Humano à Alimentação.....	46
4.2	Os direitos fundamentais e a democracia.....	51
4.3	Organismos que atuam na promoção do direito à alimentação e no combate à fome.....	58
4.3.1	Organismos Internacionais.....	58
4.3.1.1	Atuação especializada no combate à fome: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization</i> – FAO).....	58
4.3.1.2	Alimentos como fonte de saúde: Organização Mundial da Saúde (OMS)....	61
4.3.1.3	Proteção e defesa de crianças e adolescentes: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).....	64
4.3.1.4	Relatório The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: reflexões.....	66
4.3.2	Organismos nacionais.....	74
4.3.2.1	Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e seu propósito de fortalecimento de ações coletivas.....	75
4.3.2.2	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE e o enfrentamento à pobreza e às desigualdades.....	78
5	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....	80
5.1	Políticas Públicas: conceitos básicos.....	80
5.2	Políticas Públicas Distributivas.....	85
5.2.1	Programa Fome Zero.....	86
5.2.2	Programa Bolsa Família.....	87
5.2.3	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	91
5.2.4	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	92
5.2.5	Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas).....	94
6	A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO..	96
6.1	O Tribunal Popular da Fome.....	100
6.2	O instrumento processual da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).....	109
6.2.1	Em busca de um freio ao aumento da fome no país – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 831.....	111
6.2.2	Em razão de eventuais ações e/ou omissões do Poder Público Federal na gestão da fome no Brasil – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 885.....	117
6.3	O censo demográfico e a Ação Cível Originária n.º 3.508.....	124
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	130

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, o Brasil havia saído do Mapa Mundial da Fome, que é um levantamento feito e publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a situação global de carência alimentar. Em 2019, logo no primeiro dia de mandato¹, o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, por meio da Medida Provisória n.º 870/2019, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)^{2 3}, órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O ano de 2020, seguinte à extinção do CONSEA, marcou o início da epidemia de Covid-19. A pesquisa VIGISAN - 2020⁴ demonstrou que a

¹ “A atuação do Consea foi importante na garantia de avanços significativos para população, como a inclusão da Alimentação como um direito na Constituição Federal; a aprovação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); o aperfeiçoamento da Lei de Alimentação Escolar, ao determinar que pelo menos 30% da compra de alimentos sejam da agricultura familiar; a aprovação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)” in PIERRE, Jean; BONOMO, Élido. *A Extinção do Consea Nacional e seu impacto nos conselhos estaduais e municipais*. Le Monde Diplomatique, 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-extincao-do-consea-nacional-e-seu-impacto-nos-conselhos-estaduais-e-municipais/>>. Acesso em 24 de ago. 2021.

² “A extinção do CONSEA, colegiado de reconhecimento, nacional e internacional, reafirma a pouca importância dada pelo Governo às ações para promoção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. De outro lado, ações que violam esse direito são realizadas a passos largos. Um exemplo disso é o recorde de liberação de uso de agrotóxicos, só este ano já foram liberados mais de 350 agrotóxicos. Dos produtos liberados, 38% estão nos mais altos níveis de toxicidade à saúde humana (extremamente ou altamente tóxicos).” Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/congresso-mantem-veto-a-extincao-do-consea-e-sociedade-civil-mobiliza-para-conferencia-popular-sobre-soberania-e-seguranca-alimentar/>>. Acesso em: 24 de ago. 2021.

³ Criado no ano de 1994, a partir de proposta do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que se tornou símbolo de cidadania no Brasil ao mobilizar a sociedade brasileira a enfrentar a pobreza e as desigualdades, ao presidente Itamar Franco, e desativado no ano seguinte, em 1995; quando a questão da fome deixou de ser pauta prioritária, tendo sido reativado em 2003, o CONSEA chegou a ser um espaço de referência internacional no combate à pobreza e a fome e defensor do direito à alimentação adequada e saudável. Para mais, um espaço de fomento ao controle social e participação da sociedade no que tange à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação adequada, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, com presidência da sociedade civil. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>>. Acessado em: 02 de ago.2021.

⁴Disponível em: < Disponível em: https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/04/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

insegurança alimentar e a fome no Brasil retornaram a patamares próximos aos de 2004. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (Rede PENSSAN, 2021) demonstrou, em 2021, um percentual de 9% de domicílios nos quais houve experiência de fome expressa pela Insegurança Alimentar Grave.

Não há dúvidas de que o cenário de intensa crise vivenciada no Brasil, seja ela econômica, política e/ou sanitária, provocou o aumento de pessoas com fome no país, entretanto, o retrocesso maior foi sentido nos últimos dois anos, o que evidencia que a deterioração do quadro teve início antes da pandemia, a partir do desmonte das políticas públicas concernentes ao tema, isto considerando que as políticas públicas constituem-se em um processo dinâmico de montagem e desmontagem.

Depreendemos como desmonte das políticas públicas uma política do governo cosubstanciada em medidas que desfiguram o desenho proposto para as políticas sociais ou as eliminam, flertando, assim, com a exclusão real ou simbólica de sujeitos, grupos e segmentos. O desmonte acentua as desigualdades da sociedade brasileira, expõe as duras faces da pobreza e da fome, revelando a fragilidade da democracia brasileira.

Todo esse contexto fez com que a questão da fome e do desmonte das políticas públicas de alimentação chegasse ao Poder Judiciário. A falta de confiança na democracia e a fragilidade dos demais poderes em responder as expectativas sobre ele colocadas também contribuiu para o fato.

A judicialização da vida contemporânea é um fenômeno crescente, mas a da fome, especificamente, é algo muito recente. Até pouco tempo, antes de falarmos da judicialização da alimentação, o que tínhamos como judicialização do tema eram ações individuais de alimentos ou de algumas tutelas coletivas específicas obtidas por meio da ação do Ministério Público para provimento de alimentos adequados a determinados segmentos da sociedade: população prisional, estudantes e população em situação de rua, por exemplo. O que, de fato, pode ter levado à judicialização das políticas públicas de alimentação, tal como será observado no último capítulo desta dissertação?

O fato de o Poder Judiciário, diferentemente do Poder Legislativo ou Executivo, não poder se abster de decidir, posto que a Constituição Federal em

seu artigo 5º, inciso XXXV, dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CRFB, 1988), o que caracteriza o Princípio da Inafastabilidade de Jurisdição ou Princípio do Acesso à Justiça, acaba contribuindo para o aumento da judicialização da vida contemporânea como um todo. Assim, como será visto neste trabalho, a utilização do Poder Judiciário como recurso à efetivação dos direitos fundamentais, como o direito à alimentação, demonstra a falta de protagonismo dos demais poderes nesse tocante.

O sistema de produção e consumo de alimentos é o fio condutor pelo qual todas as pesquisas sobre o tema da alimentação na atualidade deve perpassar. As relações econômicas desempenham um importante papel na discussão sobre as políticas públicas, pois circunscrevem tanto a deficiente situação nutricional da população quanto o descompasso entre o discurso e a prática das políticas públicas brasileiras, que, muitas vezes, apesar de pretextarem tutelar os direitos sociais, terminam com frequência por beneficiar interesses do setor empresarial.

Sob esse panorama, o fenômeno da judicialização, aqui tratado, acaba se transvestindo de esperança “mágica”, na qual o cidadão deposita toda a sua fé, embora não saiba bem fé em quê.

O que se apresenta e se defende nesta oportunidade como dissertação de mestrado em Direito é fruto de pesquisas realizadas em diferentes campos de saber e, mais, da inquietude desta pesquisadora quanto à compreensão sobre os fatores que fizeram com que o Brasil voltasse a padecer da fome. Dessa forma, esta dissertação apresenta nuances transdisciplinares e pretende superar as lições do Direito como uma ciência exata, cujos alicerces estão consolidados numa teoria pura, pela qual o objeto do conhecimento jurídico é o Direito, que representa um sistema de normas que regem a conduta humana, quase sem sentido axiológico.

Este trabalho parte da hipótese de que o desmonte das políticas de segurança alimentar fez com que o Brasil voltasse ao *Mapa da Fome*, o que ocasionou a judicialização da fome. A comprovação desta hipótese se dá através da demonstração de que os programas sociais que tutelavam o direito à alimentação foram, pouco a pouco, esvaziados. Em paralelo, e de modo

concomitante, os índices de segurança alimentar no Brasil pioravam. O desmantelamento dessas políticas acabaram culminando na fome. Esta foi parar no Judiciário, mais especificamente na Suprema Corte brasileira, por meio das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 831 e 885 ajuizadas em defesa da segurança alimentar e do direito de estar livre da fome. A luta contra o esvaziamento de políticas públicas essenciais à tutela do direito à alimentação foi travada também pela sociedade, que se organizou e formou um simulacro de tribunal, nomeado como Tribunal Popular da Fome, com a intenção, inclusive, de provocar o Judiciário a se posicionar sobre a situação.

Com o intuito de comprovar a hipótese ventilada, estruturalmente, esta dissertação de mestrado se encontra dividida em quatro capítulos teóricos, sendo eles: 1. Insegurança alimentar; 2. Direito humano à alimentação; 3. Políticas públicas de segurança alimentar; e, 4. Judicialização das políticas públicas de alimentação. A numeração aqui disposta não corresponde à numeração dos capítulos, configuram-se como temas abordados, uma vez que antes de adentrar nas discussões teóricas, este texto trata da introdução ao tema e de sua metodologia, assuntos que são tratados nos dois primeiros capítulos. Por isso, no capítulo 3, é que são abordadas as noções iniciais sobre a insegurança alimentar e a fome, com base nos estudos de Josué de Castro, antigos, mas ainda tão necessários, Carolina de Jesus, Valéria Burity, entre outros. Estas noções iniciais são contextualizadas no cenário nacional e global, através da coletânea de dados de pesquisa de referência brasileira e internacional, com enfoque na II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022 e no Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World, 2022*. O resultado final desse capítulo é um contributo para o mapeamento do estado da arte das pesquisas e investigações sobre a fome no Brasil, situando o marco histórico acerca do tema no período abrangido entre a saída do Brasil do *Mapa da Fome*, em 2014, e o seu retorno em 2021, panorama crucial às discussões havidas nos capítulos seguintes.

No capítulo 4, construímos um olhar jurídico sobre o direito à alimentação, seu surgimento no ordenamento jurídico nacional e internacional,

além das principais discussões jurídicas acerca do assunto. Foi esclarecida a diferença entre as seguintes nomenclaturas: direitos sociais e direitos humanos, com o apoio de pesquisas em diferentes marcos teóricos, aqui se destacam Zimmerman (2007); Canotilho (2003); Sarlet (2008); Da Silva (2004) e Barroso (1994). Sobre o tema direitos fundamentais e democracia, houve consulta as obras de Ferrajoli (2001) (2007). Na parte final desse capítulo, foram selecionados alguns dos principais organismos internacionais e nacionais que atuam no combate à fome e na defesa da segurança alimentar, cuja abordagem foi realizada, primordialmente, por meio de dados e informações extraídas da Internet por meio da consulta aos seus sítios eletrônicos oficiais.

A atuação da OMS, em particular, requereu mais atenção, considerando a sua notoriedade. Nessa abordagem, foi consultado Matta (2005) e Harlem (1987). Por derradeiro, o Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World, 2022*, foi analisado.

Na parte inicial do capítulo 5, foram abordados conceitos básicos sobre políticas públicas com o intuito de possibilitar a compreensão das concernentes à alimentação, que foram posteriormente apresentadas, e, ainda, de provocar o pensamento crítico sobre a sua formulação e transformação ao longo dos anos. Esse trecho inicial foi elaborado a partir da consulta, entre outras, das obras de Dye (2017), Lassweel (1936/1958) e Lowi (1964) (1966) (1992). Ao final desse capítulo, foram abordados os programas políticos de relevância na temática, a partir de dados obtidos por meio de pesquisas em sites oficiais do governo federal.

No último capítulo, tratou-se do recente fenômeno da judicialização das políticas públicas, com base nas lições de Vieira (2008), Mattietto (2020) e Garapón (1999). O tratamento da judicialização das políticas públicas de alimentação foi motivado pela atuação do chamado Tribunal Popular da Fome, realizado em 27 de setembro de 2021, com a participação de diversas organizações da sociedade civil.

O referido Tribunal foi, em verdade, um simulacro de tribunal organizado pela sociedade civil em resposta ao desmantelamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), à extinção do Conselho Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e às crescentes violações de direitos, violências e ameaças à vida dos povos do campo, das florestas, das águas e da cidade. A reunião culminou numa “sentença” que tratava, entre outros pontos, das ADPFs n.º 831 e 885, as quais são, juntamente com a Ação Cível Originária n.º 3508, analisadas ao final desta dissertação, com base em consultas ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

2 METODOLOGIA

A elucidação dos caminhos metodológicos percorridos durante esta pesquisa de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) perpassa pela explanação, mesmo que em breves linhas, da minha trajetória acadêmica.

Graduei-me no Curso de Ciências Sociais e Jurídicas na Faculdade Nacional de Direito (FND) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no início do ano de 2010. Na sequência, especializei-me em Direito Público pela Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FESUDEPERJ) e, mais adiante, em Direito da Medicina na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC).

Há alguns anos, venho realizando estudos sobre o direito humano à alimentação adequada, no Núcleo de Estudos sobre Cultura e Alimentação (Néctar) do Instituto de Nutrição (INU) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), onde fiz mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde (PPGANS).

Na ocasião da dissertação do mestrado no PPGANS, vinculado ao Instituto de Nutrição da UERJ, pesquisei sobre a liberdade de escolha do consumidor de alimentos diante de um cenário de globalização, uniformização e massificação de produtos. Naquela oportunidade, a pesquisa tinha como intuito perceber o lugar das escolhas do consumidor diante do panorama de concentração, fosse na produção, distribuição ou varejo.

A pesquisa de mestrado abrangeu a abordagem do direito humano à alimentação adequada, uma discussão sobre a sua implementação pelo poder público e seu dever constitucional de proteção. Além disso, debateu o consumo, com enfoque na figura do consumidor de alimentos e sua liberdade, em especial, a liberdade de escolha no momento da aquisição de produtos alimentícios. O resultado final do trabalho buscou convocar a sociedade civil a refletir sobre o jogo de atores envolvidos no mercado de alimentos. Os debates sobre a liberdade de escolha do consumidor demonstraram que, no que tange

à escolha de alimentos, existe uma responsabilidade, sim, entretanto, a dita liberdade o obriga a escolher uma alternativa diante de um cenário pré-estabelecido. Assim, a referida responsabilidade não lhe é própria, pois está intrinsecamente atrelada à disponibilização daquilo que o Estado lhe oferece, apesar de a este caber a proteção e promoção do direito humano à alimentação adequada (LEITE, 2017).

A inquietude restante sobre o tema e suas inúmeras possibilidades de análise desencadeou a continuidade da pesquisa no doutorado do PPGANS. Em 2017, quando a tese de doutorado começou a ser desenvolvida, a preocupação que se colocava para o campo da Alimentação e Nutrição era o crescimento da obesidade. No desenvolvimento da pesquisa de doutorado pude observar que, à medida que o agronegócio e a indústria de alimentos tiveram seu prestígio majorado no campo político, os grupos de defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional passaram a ser politicamente esvaziados, um dos fatores que, indubitavelmente, fez com que a fome voltasse à cena. No ano de 2021, foi amplamente divulgado nas mídias que a fome no Brasil tinha voltado a ocupar os mesmos patamares alcançados no início do milênio.

Aqui, cabe um esclarecimento, como será visto adiante, em que pese pareçam atuar de forma independente, pode-se afirmar que a fome e a obesidade são fenômenos correlatos e decorrentes da intensa concentração do mercado alimentício, que promove a massificação de produtos pouco ou nada saudáveis, por meio da capilarização de seus postos de vendas e da publicidade, aliada a seu baixo-custo. Há, de fato, uma interligação entre a questão da fome e da obesidade que perpassa pela concentração do mercado. Essa correlação, muitas vezes, não é bem auferida em razão da deficiência das pesquisas no Brasil, em especial das pesquisas qualitativas, cruciais ao planejamento de políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação.

Durante o doutorado, realizei, também, um período de investigação na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, por ocasião da participação no Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Nessa oportunidade, estreitei laços com os estudos das políticas públicas, considerando que o professor que me orientou alhures era responsável pelo mestrado em Administração Pública e Privada daquela faculdade e solicitou a minha presença no curso, durante um semestre, em algumas disciplinas, com destaque à disciplina intitulada Políticas Públicas.

A mudança de foco da obesidade para a fome, no campo da Alimentação impulsionou a minha candidatura ao Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da UNIRIO. Através de uma pesquisa com abordagem qualitativa, busquei compreender o significado social e subjetivo do objeto central: judicialização da fome, levantando um olhar jurídico sobre o direito à alimentação, e, verificar os fatores que ensejaram a sobredita judicialização, para contribuir com o mapeamento do estado da arte sobre o tema.

O tema central desta dissertação permeia o campo da alimentação e do direito, ensejando um conjunto de vertentes teórico-metodológicas que, frequentemente, superam dialeticamente modelos tradicionais. Ao encontro das lições de Kraemer, Prado, Ferreira e Carvalho (2014, p.134), a metodologia aplicada em seu desenvolvimento certamente desafia:

Esse modelo mecanicista e generalizador da ciência moderna - o modelo biomédico - herdeiro dos pensamentos cartesiano e newtoniano, construídos a partir de critérios objetivos e mensuráveis que buscam estabelecer as leis gerais que regem os fenômenos, faz-se fortemente presentes em muitos setores das Ciências da Saúde e, ainda, desvaloriza o que não se pauta pelos seus próprios critérios.

Desafia, também, o próprio modelo puro do campo do Direito, que o considera como uma ciência exata, cujos alicerces estão consolidados numa Teoria Pura, pela qual o objeto do conhecimento jurídico é o Direito que representa um sistema de normas que regem a conduta humana. A título de curiosidade, o próprio campo do Direito não é considerado uma Ciência Humana, como a Sociologia por exemplo, mas, sim, uma Ciência Social Aplicada.

Em que pese sua contextualização se ampare em obtenção, através de pesquisa documental, de dados quantitativos secundários, os quais foram

extraídos de pesquisas científicas sobre a fome no país, esta pesquisa se caracteriza pelo cunho qualitativo, que, nas palavras de BOSI (2012, p. 576), são “aquelas cujos objetos exigem respostas não traduzíveis em números, haja vista tomar como material a linguagem em suas várias formas de expressão”.

Os dados secundários foram extraídos de estudos realizados por órgãos de pesquisa de grande relevância no cenário nacional e global do campo da Alimentação, como a pesquisa “Olhe para a fome”, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar; o Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World, 2022*; a II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022 e o Censo IBGE 2022, e foram utilizadas com a intenção de contextualização fática do cenário da fome.

Após a definição das fontes dos dados secundários, partiu-se para a seleção daqueles que interessavam à pesquisa, com foco nos grandes temas abordados em seus capítulos, quais sejam: *Insegurança Alimentar; Direito Humano à Alimentação; Políticas Públicas e Judicialização*.

A exploração e a consolidação de doutrina, informações e dados sobre estes temas buscaram fornecer uma compreensão abrangente do conhecimento atual e das tendências recentes quanto ao objeto central: judicialização da fome.

Considera-se que a execução desta pesquisa com abordagem qualitativa na área do Direito e da Alimentação e Nutrição se distingue como um estudo que, apesar de crucial, não caminha sozinho e serve como via complementar de outros estudos da área (BOSI, 2012).

Em seu elaborar, sob o ponto de vista metodológico, houve a necessidade de que fossem adotados conceitos adequados aos campos de saber escolhidos, reconhecendo-se, através de procedimentos indutivos, que há vínculos entre esses aparentemente distintos campos, mas dando enfoque no seu entrecruzamento. Assim, na interlocução entre as várias disciplinas investigadas, buscou-se respeitar suas nuances, sem, contudo, ter a intenção de reduzir uma visão específica a outra. Por essa razão, o seu percurso metodológico foi marcado pelo recrutamento de novos métodos à medida que foram surgindo necessidades do fazer científico (CAMARGO, 2011).

O resultado final contribui com o mapeamento do estado da arte sobre a

judicialização da fome no Brasil. Essa pesquisa não teve a pretensão de lograr quadros teóricos sólidos no campo do Direito, bem como nos demais campos científicos aqui explorados. Contudo, acredita-se que as discussões, a partir da apresentação das dimensões política, social e jurídica sobre a fome, aqui ventiladas contribuem para a sofisticação dos diálogos científicos e da argumentação jurídica sobre os fatores que levaram à sua judicialização.

3 INSEGURANÇA ALIMENTAR

3.1 Notas Introdutórias

A noção de *Segurança Alimentar e Nutricional* (SAN) remete à 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, bem como, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2010).

A ideia de *insegurança alimentar* nos remete inicialmente ao regular e permanente acesso a alimentos para, posteriormente, determinar que esses alimentos sejam de qualidade. Deve-se, todavia, compreender que a qualidade dos alimentos vai muito além do debate sobre os nutrientes. Nessa linha, o conceito de *segurança alimentar* abrange o entendimento de que o acesso a alimento em quantidade e qualidade não pode comprometer outras necessidades condizentes a uma vida digna (BURITY et al., 2010).

Pela ideia apresentada, pode-se, então, se encontrar em situação de *insegurança alimentar* não somente aquele que se vê completamente privado de alimentos, mas também aquele que não possui, regularmente, alimentos de qualidade, isto é, ricos em nutrientes e vitaminas. O que se pretende afirmar é que, mesmo que determinada parcela da população tenha acesso a alimentos, não sendo estes de qualidade, essa parcela populacional pode se encontrar em *insegurança alimentar*.

O Professor André Mayer da Universidade de Paris e ex-presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), agência da Organização das Nações Unidas que atua na erradicação da fome e combate à pobreza, no Prefácio à 9ª edição de *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, registrou que “não é apenas quando nossa alimentação é insuficiente que estamos ameaçados. Também o estaremos se ela for mal constituída.” (CASTRO, 1984, p. 7). Ademais, as consequências da má alimentação “influem na duração e na qualidade da própria vida, na capacidade de trabalho, no estado psicológico das populações”

(CASTRO, 1984, p. 7).

Iniciamos esse capítulo com essa reflexão, já que muitos estudos e métricas tangentes à *insegurança alimentar* no Brasil, tal como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), utilizada na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), preconizam a escassez de alimentos e acabam por não contemplar a questão da qualidade dos alimentos⁵. Essa observação foi realizada por AZEVEDO e RIBAS no artigo intitulado *Estamos seguros? Reflexões sobre indicadores de avaliação da segurança alimentar e nutricional*, publicado na Revista de Nutrição no ano de 2016, cujo trecho abaixo merece destaque:

[...] apesar do detalhamento dos dados e dos avanços no esforço de explicitar a insegurança alimentar e nutricional, a utilização da escala brasileira e dos outros indicadores para detectar seus níveis não identifica o desequilíbrio e a erosão cultural da dieta e dos sistemas alimentares ou a contaminação química e genética dos alimentos como elementos de insegurança. (AZEVEDO e RIBAS, 2016, p. 244)

Isso demonstra que não houve tanto avanço sobre o modo de se auferir, qualitativamente, a *insegurança alimentar* no Brasil e, principalmente, no modo de divulgar os estudos realizados. Ao contrário da evolução esperada, o fato é que, com o passar dos tempos, o país vivenciou, também em sede de pesquisas um retrocesso, com a suspensão de importantes pesquisas, como o Censo do IBGE, cujos resultados sempre foram base para a propositura de políticas e programas sociais. Tal situação é tratada no último capítulo, quando da verificação da propositura da Ação Cível Originária 3.508.

Ademais, em que pese existam no Brasil diversos métodos⁶ que avaliam a *insegurança alimentar*, ainda subsistem erros de medida, fazendo com que a avaliação mais fidedigna se realize a partir da aplicação conjunta desses métodos, para que diversas dimensões da *insegurança alimentar* possam ser

⁵ O que não desmerece o seu valor. Aqui cumpre registrar que todo o material hoje utilizado pela FAO e a escala utilizada pela FAO para auferir a Segurança Alimentar foi inspirada no trabalho brasileiro. Aula inaugural do PPGANS – UERJ, 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=EJtat7yzmTg>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

⁶ De acordo com Peres–Escamilla e Segall–Corrêa (2008), os métodos comumente utilizados no Brasil são o método da *Food and Agriculture Organization* (FAO); a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF); a Avaliação do Consumo Dietético Individual; a Antropometria e a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

abarcadas (PERES–ESCAMILLA, 2008).

A carência de pesquisas qualitativas na área não é novidade. Ainda no início dos anos 70, o primeiro inquérito nacional com informações sobre o consumo alimentar e o estado nutricional dos brasileiros: o Estudo Nacional da Despesa Familiar (Endef) evidenciou que o problema da fome estava ligado à distribuição de renda, fenômeno que não pode ser compreendido sem amparo em dados qualitativos. Por isso, de início, o inquérito fez uso de “uma abordagem triangulada de métodos quantitativo, considerado hegemônico, e qualitativo”^{7 8}, cujos resultados dos primeiros meses de pesquisa de campo revelavam a desigualdade no país.

Seus dados traziam à lume situações de trabalhadores do campo “que comiam folhas do cafezal, famílias que ingeriam apenas casca de batata cozida, lixo, rato, carvão, sabão, miolo de xaxim, lavagem de porco e minhocas” (MALAVOTA; SANTANA; MONTEIRO; 2013), isto é, pontos não abarcados por pesquisas, que, muitas vezes, se baseiam somente no número de calorias ingeridas diariamente.

Tais resultados não foram, entretanto, bem recebidos pelo governo da época. Segundo relatos, a grande maioria dos interessados (ministérios, imprensa e sociedade) nem chegaram a saber deste módulo da pesquisa, pois “da parte concluída, foram feitas apenas 220 cópias para ‘uso restrito’. Em 1978, o grupo do Endef como um todo foi desmontado.” (MALAVOTA;

⁷Disponível em: <http://coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1898-pesquisa-pioneira-com-o-metodo-qualitativo-foi-censurada-pela-ditadura.html?tmpl=component&print=1&page=#.YSQOAY5KiM8>. Acesso em: 24 ago. 2021.

⁸ “Os trabalhos de campo do ENDEF foram desenvolvidos entre 18 de agosto de 1974 e 11 de agosto do ano seguinte, demandando a contratação, treinamento e mobilização de um número significativo de pessoas. Um contingente de aproximadamente 1.200 pesquisadores visitou algo em torno de 70.000 domicílios em todo o Brasil, levantando informações. Dentro da metodologia diferenciada do ENDEF, os pesquisadores acompanhavam o cotidiano de uma família durante sete dias, tomando nota de dados sobre suas condições de vida. O questionário padrão era composto por 25 campos para preenchimento, através dos quais descreviam-se em detalhes aspectos diversos envolvidos no orçamento familiar. Aos hábitos alimentares era dispensada atenção especial, registrando-se informações sobre o cardápio da família durante o período observado e os custos da alimentação. Também eram efetuadas a pesagem dos alimentos em cada refeição, a mensuração dos resíduos e a avaliação de seus valores nutricionais.” In MALAVOTA, Leandro M; SANTANA, Luciana; MONTEIRO, Pedro. *Um retrato que o Brasil desconhece: a documentação do ENDEF como fonte de informações para o historiador*. XXVII Simpósio Nacional de História. AMPUH, p.7, Natal. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371242803_ARQUIVO_Malavota,Santana&Monteiro_2013__STVfinal_2_.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SANTANA; MONTEIRO; 2013).

Esses apontamentos possibilitam a reflexão quanto à forma como se vem medindo a *insegurança alimentar*, notadamente quanto à contemplação da adequabilidade dos alimentos. Em adição, permite-nos constatar a dificuldade de se fazer pesquisas que abordem métodos qualitativas neste país, cruciais ao planejamento de políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação adequada.

Somente através de pesquisas e estudos é possível o estabelecimento das políticas que devem ser priorizadas pelo governo. Nesse diapasão, não podemos deixar de citar o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) em 2021, cujos resultados demonstram que, no trimestre que antecedeu a coleta de dados,

[...] menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus(suas) moradores(as) em Segurança Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%). 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. Observou-se que a IA grave no domicílio dobra nas áreas rurais do país, especialmente quando não há disponibilidade adequada de água para produção de alimentos e aos animais.

O Inquérito em questão registra o aumento da fome no Brasil em comparação aos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2004, quando a *insegurança alimentar* moderada estava em 12% e a grave em 9,5%, atualmente em 11,5% e 9%, respectivamente. Os resultados obtidos são os piores desde então.

Segundo a FAO, o ano de 2021 alcançou o pior índice desde 2004, ano em que o país alcançou o percentual de 64,8% da população em *segurança alimentar*, o qual hoje se encontra na ordem de 44,8%⁹. O resultado coincide

⁹ Disponível em: < <http://www.fao.org/family-farming/detail/fr/c/1392789>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

com o momento de emergência sanitária global, mas não se deve somente a esse fato. Evidentemente, a pandemia de coronavírus, somada aos altos índices de desemprego e aumento de preços de alimentos, fez com que a situação se agravasse. Mesmo assim, pode-se afirmar que, se houvesse uma rede efetiva de proteção da área de *segurança alimentar e nutricional* operando, certamente a situação de *insegurança alimentar* no Brasil não estaria tão grave.

Mais uma vez, se observa que o aumento da *insegurança alimentar* no Brasil é fruto “da inaptidão do estado político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo” (CASTRO, 1984, p. 16).

Há décadas, Josué de Castro, enquanto intelectual paradigmático na construção da noção sobre a fome no Brasil, já havia demonstrado que a primazia dos interesses privados, somada à incapacidade equilibrante das instituições políticas, gerava graves impactos na alimentação do brasileiro. Junto a esses fatores, não podemos olvidar o papel da indústria alimentícia que “com o apoio do sistema econômico-industrial e da propaganda massiva, constroem e propagam valores de segurança e até de funcionalidade.” (AZEVEDO, 2016, p. 246) de todos os produtos alimentícios que são colocados no mercado.

A questão da *insegurança alimentar* é complexa. Há, indubitavelmente, uma forte associação entre a *insegurança alimentar* e a pobreza (HOFFMANN, 2021), contudo, há pessoas não pobres que vivem em situação de insegurança alimentar, mesmo tendo recursos financeiros suficientes para comprar alimentos de qualidade¹⁰, não mantêm uma dieta saudável baseada em alimentos seguros e nutritivos.

Segundo a FAO (2014), uma pessoa está em uma situação de *insegurança alimentar* quando ela não tem acesso regular a alimentos seguros e nutritivos suficientes para o seu crescimento e desenvolvimento e para alcançar uma vida ativa e saudável, ou seja, a *insegurança alimentar* não está apenas relacionada à quantidade de alimentos a que uma pessoa tem

¹⁰ “[...] people living above the poverty line can experience food insecurity.” In What is Food Insecurity?, Hunger and Health. Disponível em: <<https://hungerandhealth.feedingamerica.org/understand-food-insecurity/>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

regulamente acesso, mas também à qualidade dessa comida.

Aborda-se aqui tal viés da *insegurança alimentar* para se afirmar que, embora a relação exista de fato entre fome e *insegurança alimentar*, ambas se caracterizam por conceitos diferenciados em suas constituições. Assim, a *insegurança alimentar* se diferencia do conceito de *fome*, porque esse último estaria atrelado especificamente a uma sensação física desconfortável ou dolorosa, causada pelo consumo insuficiente de energia alimentar enquanto o primeiro conceito é muito mais abrangente. Apesar de não serem sinônimos, as ideias se conectam na medida em que a *insegurança alimentar*, em seu estado mais grave, ou seja, quando a pessoa passa um dia ou mais dias sem comer, pode levar, na maior parte das vezes, à sensação de fome.

3.2 A fome como fenômeno complexo

A fome no Brasil é problema de produção histórica, reflexo da desigualdade social, uma espécie de doença social, mazela que atinge a população mais vulnerável. Sua origem etimológica se associa ao surgimento da desigualdade social no mundo, uma vez que deriva do latim *fame*, que, por sua vez, deriva de *famulus*, palavra utilizada para designar escravos ou servos (FERREIRA, 1974, p. 13).

É, de fato, um fenômeno complexo, de difícil compreensão, especialmente pelos que não a vivenciam, e mapeamento. A tendência de quem não a vive é não dar enfoque ao tema, tanto pelo sentimento ruim que pode lhe ocasionar como em razão dos questionamentos que podem ser suscitados pela sua reflexão. Àqueles que felizmente não a vivenciam organicamente, restam os termos de Josué de Castro (1984, p. 235-237), abaixo colacionados, que tentam transcrever em palavras a experiência:

[...] não é uma sensação contínua, mas um fenômeno intermitente com exacerbações e remissões periódicas: De início, a fome provoca uma excitação nervosa anormal, uma extrema irritabilidade e principalmente uma grande exaltação dos sentidos, que se acendem num ímpeto de sensibilidade, a serviço quase que exclusivo das atividades que conduzam à obtenção de alimentos e, portanto, à satisfação do instinto mortificador da fome. Destes sentidos há um que se exalta ao extremo, alcançando uma acuidade sensorial incrível: é o sentido da visão. No faminto, enquanto tudo parece ir perecendo aos poucos em seu organismo, a visão cada vez mais se

vai acendendo, vivificando-se espasmodicamente. Nesta fase desaparecem todos os outros desejos e interesses vitais e o pensamento se concentra ativamente em descobrir o alimento por quaisquer meios e à custa de quaisquer riscos. Em seguida a esta fase de exaltação, vem a fase de apatia, de tremenda depressão, de náusea e de dificuldade de concentrar-se.

Carolina de Jesus em sua obra autobiográfica Quarto de Despejo também retrata, em inúmeras passagens, a experiência de fome. Segundo a autora “é preciso conhecer a fome para saber descrevê-la” (2004, p.26). Colacionamos uma destas passagens abaixo:

27 DE MAIO ...Percebi que no Frigorífico jogam creolina no lixo, para o favelado não catar a carne para comer. Não tomei café, ia andando meio tonta. A tontura da fome é pior do que a do álcool. A tontura do álcool nos impele a cantar. Mas a da fome nos faz tremer. Percebi que é horrível ter só ar dentro do estomago. Comecei sentir a boca amarga. Pensei: já não basta as amarguras da vida? Parece que quando eu nasci, o destino marcou-me para passar fome. Catei um saco de papel. Quando eu penetrei na Rua Paulino Guimarães, uma senhora me deu uns jornais. Eram limpos, eu deixei e fui para o depósito. Ia catando tudo que encontrava. Ferro, lata, carvão, tudo serve para o favelado. O Leon pegou o papel, recibi seis cruzeiros. Pensei em guardar o dinheiro para comprar feijão. Mas, vi que não podia porque o meu estômago reclamava e torturava-me. Resolvi tomar uma média e comprar um pão. Que efeito surpreendente faz a comida no nosso organismo! Eu que antes de comer via o céu, as arvores, as aves tudo amarelo, depois que comi, tudo normalizou-se aos meus olhos.

...A comida no estomago é como o combustível nas maquinas. Passei a trabalhar mais depressa. O meu corpo deixou de pesar. Comecei andar mais depressa. Eu tinha impressão que eu deslisava no espaço. Comecei sorrir como se estivesse presenciando um lindo espetáculo. E haverá espetáculo mais lindo do que ter o que comer? Parece que eu estava comendo pela primeira vez na minha vida. (JESUS, 2004, p. 40)

Não olvidando de toda a subjetividade afeta ao tema, tecnicamente, a fome é um fenômeno quantitativo, que pode ser definido como a incapacidade de a alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo (ABRAMOVAY, 2017). Dessa forma, a fome crônica não é apenas uma sensação individual da necessidade de ingerir alimentos, mas, também, uma condição que revela a dificuldade coletiva de manter níveis ideais de nutrição (ROTBERG e RABB, 1990, p. 1-6).

O Brasil é conhecido como a “Fazenda do Mundo”, por ser um dos

maiores produtores globais de gêneros alimentícios, mas é, também, o mesmo local onde milhares de pessoas passam fome. O agronegócio se destina, em sua maioria, à produção de commodities, ocupando o centro do Produto Interno Bruto brasileiro e posição de destaque no cenário global, enquanto, paradoxalmente, o número de domicílios com moradores passando fome não para de crescer, tendo saltado de 9% (19,1 milhões de pessoas) para 15,5% (33,1 milhões de pessoas) em pouco mais de um ano, segundo a pesquisa “Olhe para a fome”, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar¹¹.

A situação da fome, embora não seja uma questão nova aos brasileiros, voltou recentemente à cena, concomitantemente ao enfraquecimento dos movimentos sociais e da democracia e crescimento do autoritarismo. Aliás, Herbert de Souza, conhecido como Betinho, importante referência no combate à fome no país, ao criar o Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida considerou a democracia como único instrumento capaz de atender as questões de integração social, do combate à pobreza e da geração de emprego (SOUZA, 1996).

Quando há milhares de brasileiros desprovidos de seu direito mais básico de cidadania: o direito de alimentar-se, a democracia resta enfraquecida, tal relação será abordada adiante. Antes, porém, é necessário identificar as causas do aumento da fome, pois somente a partir desta identificação é possível pensar e construir políticas públicas destinadas ao seu efetivo enfrentamento.

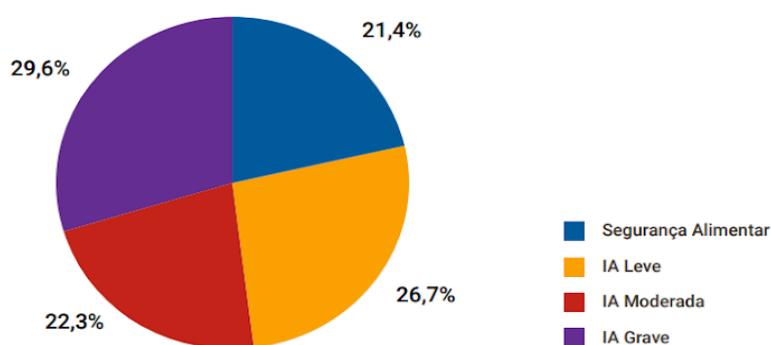
A chamada geopolítica da fome se encontra demarcada na América Latina. Em países como o Brasil, é caracterizada pela exploração e dominação de empresas transnacionais. A instabilidade econômica, o desemprego, a inflação, entre outros, se tornam uma espiral viciosa e revelam um modelo de desenvolvimento apoiado na concentração da renda. Tudo isso em nome da liberdade do comércio ou do movimento dos capitais, o que gera a desigualdade social, a fome e, também, a violência (GALEANO, 1981).

A fome é uma questão política que atinge de modo desigual os

¹¹Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/#:~:text=Em%20sua%20segunda%20edi%C3%A7%C3%A3o%20o,577%20munic%C3%ADpios%20distribu%C3%ADdos%20nos%2026>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

brasileiros no mesmo nível da desigualdade social brasileira. E, como demonstra o gráfico 1, extraído da Pesquisa II VIGISAN - AS/IA e Covid – 19, Brasil, 2021/2022, no qual é possível observar que em 29,6% dos lares nos quais residiam pelo menos uma pessoa desempregada vivenciava-se a fome, são os desempregados que sentem a *insegurança alimentar* em sua forma mais grave.

Gráfico 1– 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

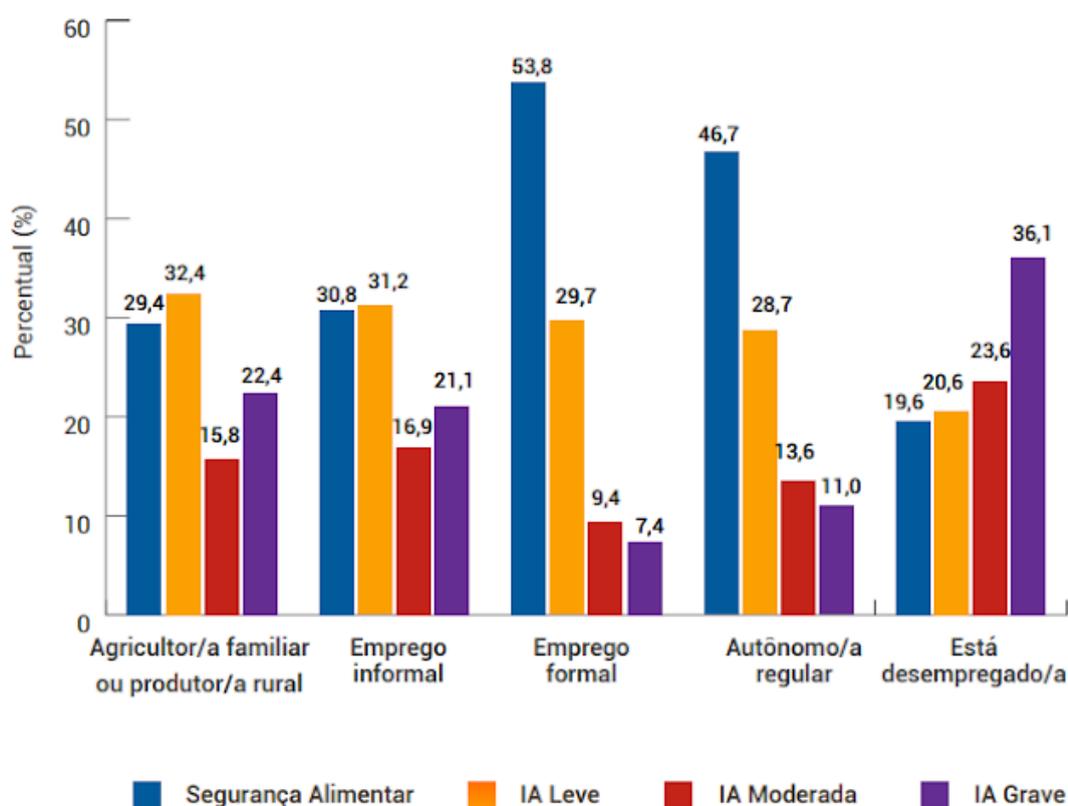


A ocupação/emprego foi avaliada também considerando se pessoa de referência dos domicílios: (i) era agricultor/a familiar ou produtor/a rural; (ii) se tinha algum tipo de ocupação informal, ou seja, se trabalhava sem ter carteira assinada; (iii) se tinha ocupação formal (CLT ou estatutários); (iv) se era trabalhador/a autônomo/a regular; ou (v) se estava desempregado/a. A análise da ocupação da pessoa de referência com os níveis de SA/IA dos domicílios brasileiros indicou que, quando esse/a estava desempregado/a, a SA se mantinha garantida em apenas 20,9% das famílias.

Fonte: II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

A *contrario sensu*, o gráfico 2, também colacionado da Pesquisa II VIGISAN - AS/IA e Covid – 19, Brasil, 2021/2022, reforça a compreensão da situação ao retratar que nos lares onde a pessoa de referência possuía emprego formal havia mais segurança alimentar.

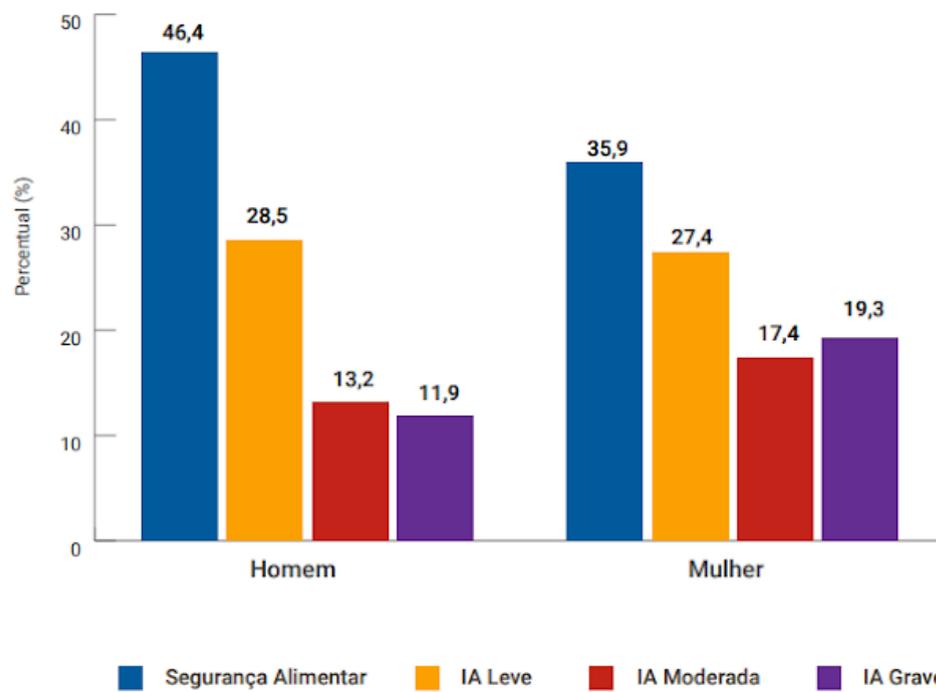
Gráfico 2 – Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a situação de trabalho da pessoa de referência dos domicílios, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

No Brasil e globalmente, a fome, ademais, não é sentida de modo igual entre homens e mulheres, prevalecendo majoritariamente entre as mulheres, como demonstra o Gráfico 3, extraído da Pesquisa II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022 e Gráfico 4 extraído do Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*, respectivamente.

Gráfico 3 – Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo o sexo da pessoa de referência do domicílio, Brasil



3 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: II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

Gráfico 4 – A prevalência da insegurança alimentar é mais alta entre as mulheres do que homens, de modo global e regional



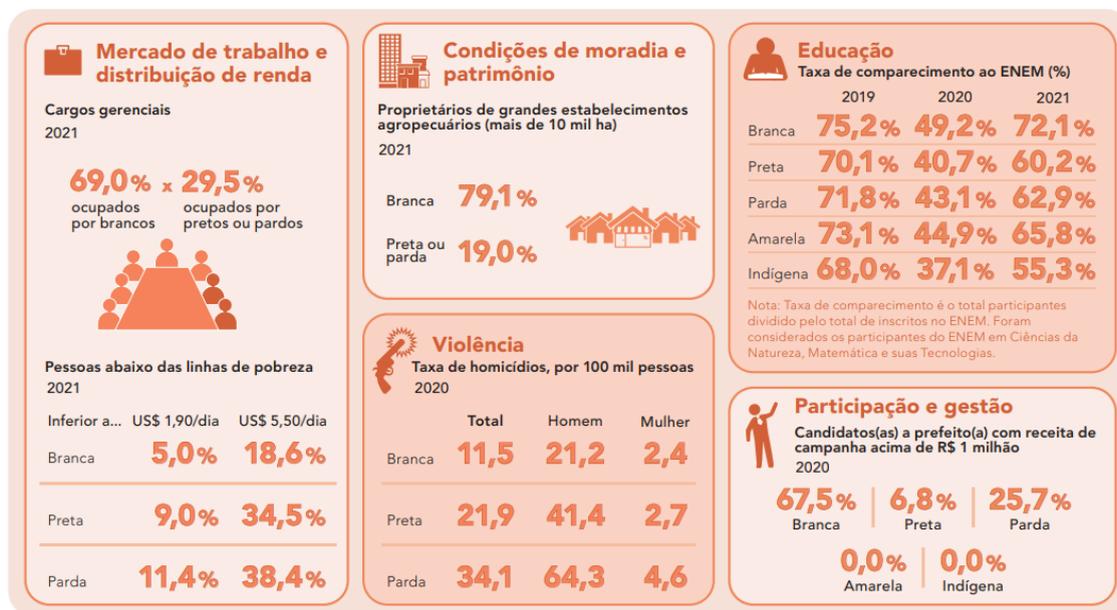
Fonte: Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World, 2022*.

Tais dados demonstram que a fome atinge as mulheres de forma ainda mais desigual e intensa, evidenciando a desigualdade de gênero no Brasil e no mundo e a superioridade financeira masculina. O fato de as mulheres serem preponderantes na vivência da insegurança alimentar em seu modo mais grave certamente decorre das restrições baseadas em gênero às quais lhe são impostas e acabam limitando seu potencial. O sexismo, tal como o racismo e outros sistemas de segregação, criam desigualdades básicas que determinam a posição de grupos marginalizados na sociedade. Nesse contexto a mulher negra é ainda mais oprimida por sofrer tanto do sexismo como do racismo.

Ainda, no Brasil as desigualdades raciais são importantes vetores de análise das desigualdades sociais, ao revelarem a maior vulnerabilidade socioeconômica das populações de cor ou raça preta e parda. A população negra é mais prevalente nos trabalhos informais, nos menores níveis de escolaridade e renda, é a minoria em cargos gerenciais e lideranças políticas e é a principal vítima de homicídios, numa espiral viciosa de exclusão, como se

observa na figura abaixo, extraída do Censo IBGE 2022.

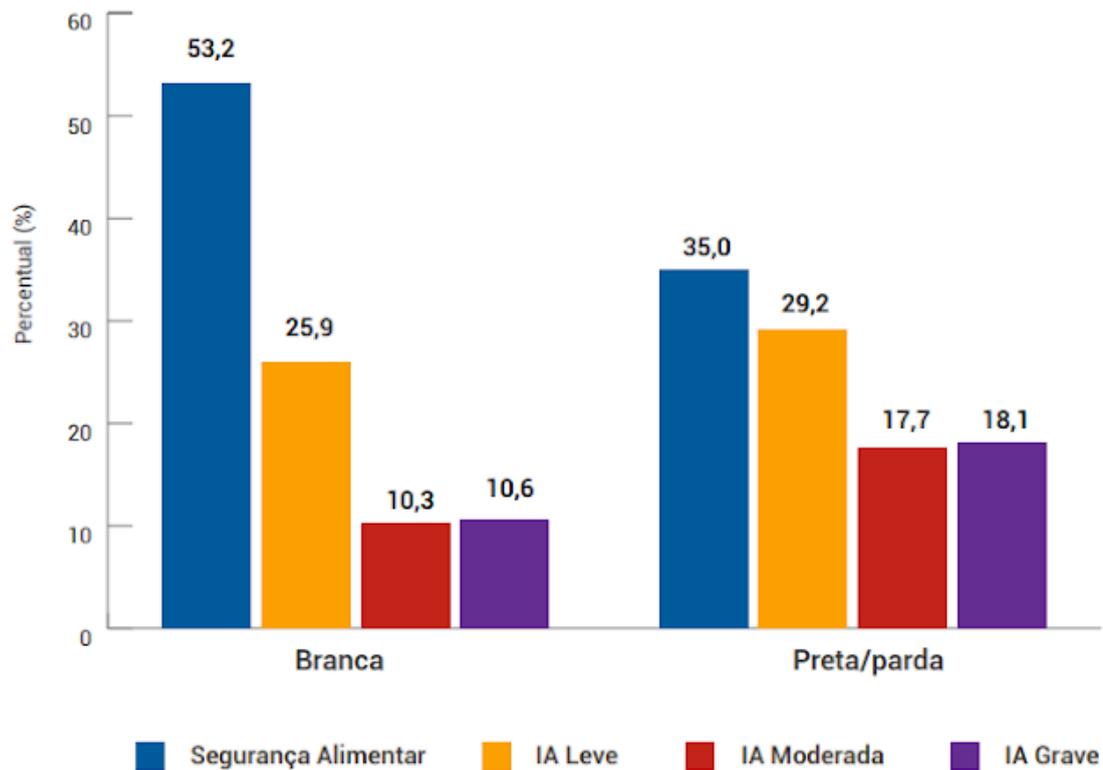
Figura 1 – Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil



Fonte: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica n.48. Brasília, DF: IBGE, 2022.

Assim, não surpreendentemente, percebe-se, a partir do Inquérito VIGISAN – SAIA e Covid-19/ Brasil 2021/2022, que em nosso país as pessoas pretas e pardas, historicamente mais vulnerabilizadas, são as que vivenciam a *insegurança alimentar* de maneira mais acentuada. Foi constatado que mais da metade dos entrevistados que se declararam como pretos e pardos se encontravam em situação de *insegurança alimentar* leve, moderada e grave, como se vê no Gráfico 5.

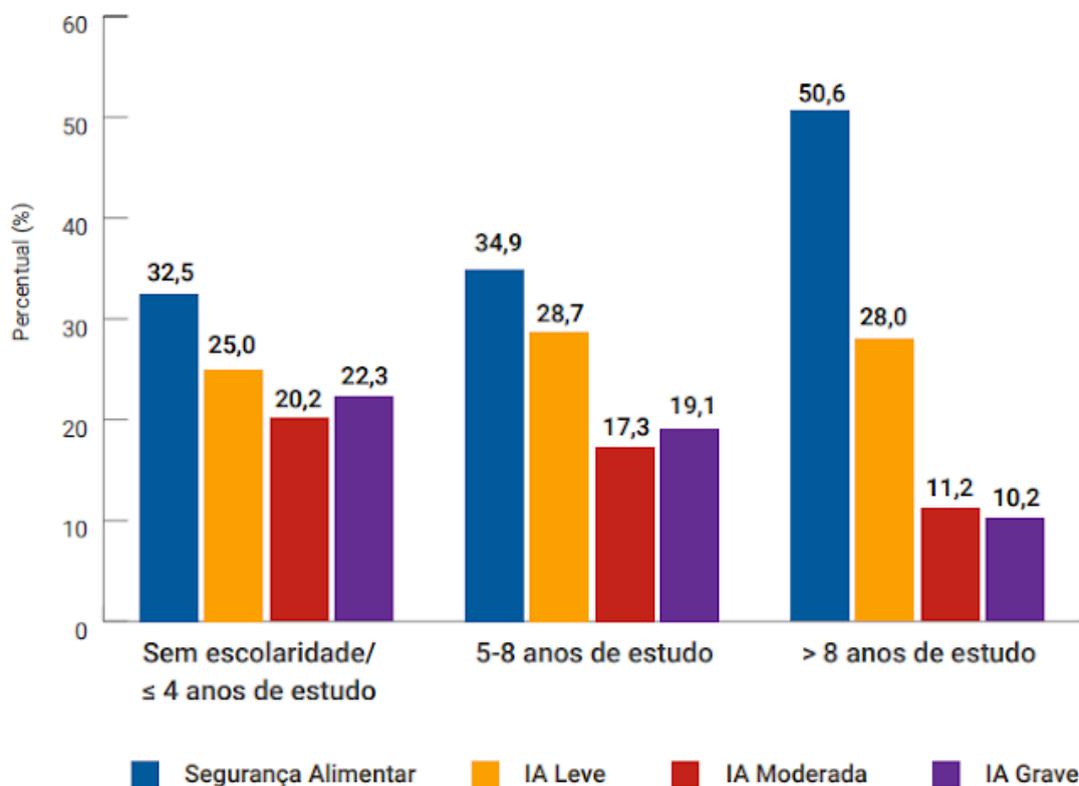
Gráfico 5 – Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil



Fonte: II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

A mesma pesquisa demonstra, como se verifica no Gráfico 6, que, os brasileiros menos escolarizados, por, muitas vezes, não terem acesso a bons empregos e, assim, possuírem um menor poder aquisitivo, são os que mais sofrem de *insegurança alimentar*.

Gráfico 6 – Distribuição percentual de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a escolaridade, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

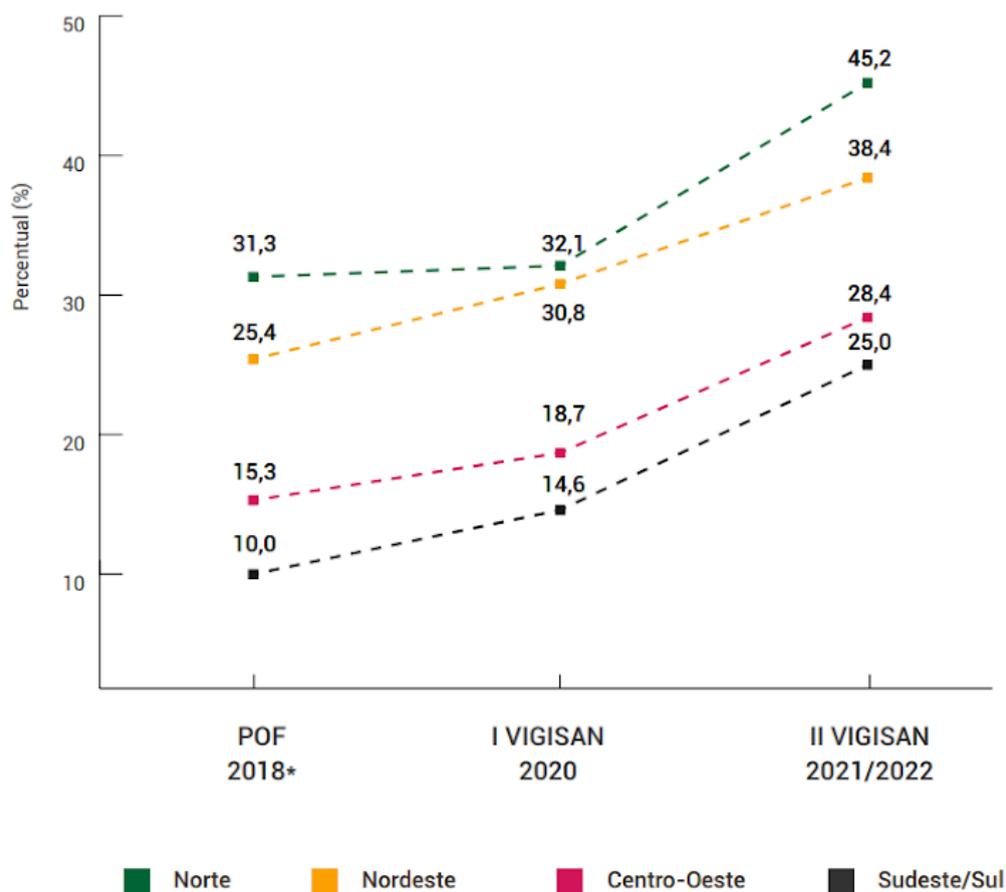
No Brasil, a fome pode ser considerada, ainda, uma questão georreferenciada, haja vista que não é vivenciada da mesma forma em suas cinco regiões, sendo mais intensamente experimentada na região norte e nordeste, onde, também, são registrados os piores índices de desenvolvimento econômico e social do país¹², como se percebe no Gráfico 7, extraído da pesquisa “Olhe para a fome”, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar¹³, o que ratifica, como será visto, a importância de se

¹² “Quando observamos os dados de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) dos municípios brasileiros, verificamos que a pobreza tem maior concentração nas regiões Norte e Nordeste. No ranking dos 15 municípios com população acima de 200 mil habitantes e menor IDH, por exemplo, a grande maioria se encontra nessas regiões.” Disponível em: <<https://cognatis.com.br/norte-e-nordeste-concentram-os-municipios-com-menor-idh-do-pais/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹³ Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em 22 dez.2022.

pensar e formular políticas públicas intersetoriais, pois, somente assim, há que se falar em erradicação da fome.

Gráfico 7 – Evolução (em%) da estimativa da Insegurança Alimentar moderada + grave, segundo as macrorregiões do Brasil, entre os inquéritos nacionais de 2018 (POF), o I VIGISAN, de 2020 e o II VIGISAN, de 2022. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



* Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Os gráficos colacionados acima demonstram que em solo brasileiro a fome não se esconde e, há muito tempo, tem cor, cara, domicílio e endereço certo: cor preta e parda, gênero feminino e reside nos lares onde a pessoa de referência se encontra desempregada/, nas regiões norte e nordeste, ou seja, a geografia da fome há muito tempo revelada por Josué de Castro ainda persiste.

Encaramos, então, a fome como uma questão política, de modo que o seu combate depende da formulação de políticas públicas intersetoriais:

econômicas, educacionais, raciais, de saúde e de gênero, que conformem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, os quais se encontram consignados nos incisos do artigo 3º da Constituição Federal de 1988: 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. É dizer, o direcionamento e o desenvolvimento do país devem ser pautados pela justiça social.

A verdade é que não há fórmula mágica para o combate à fome, a solução é velha e conhecida e há muito tempo apontada por Josué de Castro em sua obra “Geografia da Fome”:

Porque a verdade é que nada existe de específico contra a fome, nenhuma panaceia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão [...] 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. (CASTRO, 1984, p. 291)

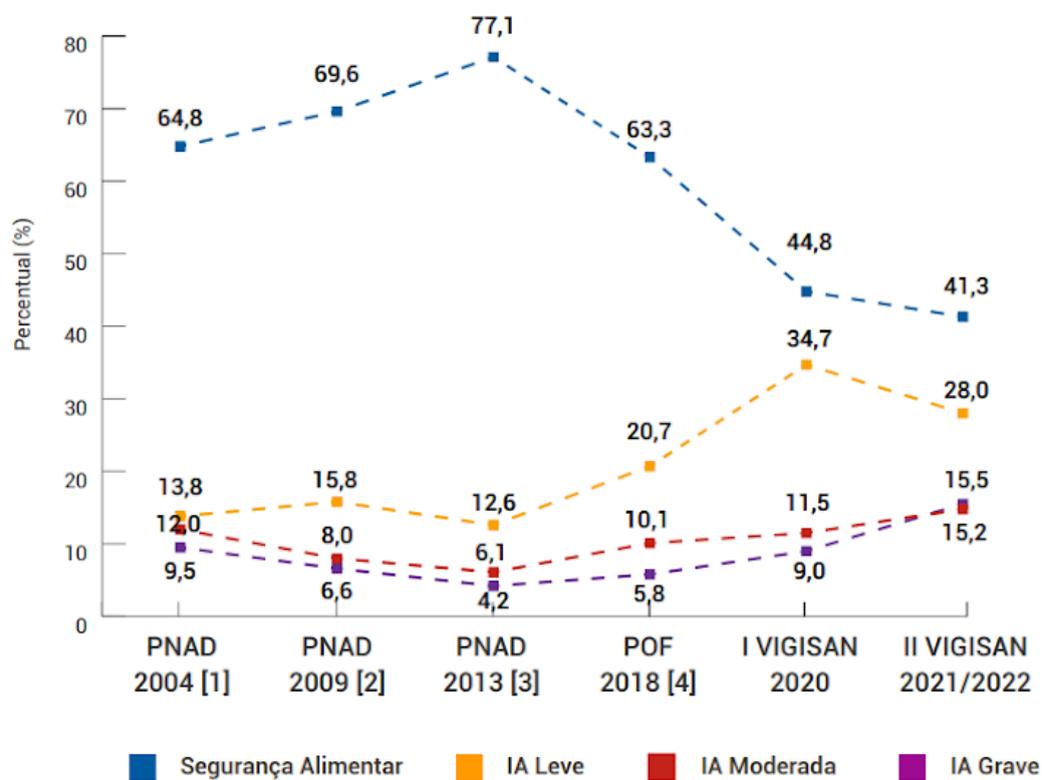
Embora a fome seja uma velha conhecida no Brasil, em 2014, o país chegou a deixar de figurar no *Mapa da Fome* da ONU. Entretanto, pouco tempo depois, logo em 2016, a economia do Brasil passou por um período de recessão, a partir do qual várias políticas públicas nacionais foram desestruturadas. Tal conjuntura culminou na queda representativa do nível de *segurança alimentar* entre o ano de 2017 e 2018, quando apenas 63% da população se encontrava com *segurança alimentar*, e o país passou a vivenciar patamares inferiores aos observados em 2004 (REDE PENSSAN, 2021). Nesse ínterim, passava por um cenário de grande instabilidade política, no qual a Presidente da República – Dilma Roussef – chegou a sofrer um impeachment

Com isso houve a ascensão de Michel Temer à presidência da República e, após, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, os dois governos neoliberais representaram uma inflexão conservadora, foram marcados pelo desmonte de políticas públicas e por retrocessos no campo da democracia e da participação social. Houve, ainda, o início da pandemia da COVID-19.

Ao longo desses últimos anos, o cenário de intensa crise vivenciada no Brasil, fosse ela econômica, política e/ou sanitária, provocou o aumento de pessoas com fome no país, o que foi potencializado pela pandemia de Covid, quando entrou em cena o dilema entre economia e saúde. Todavia, a queda no nível de *segurança alimentar* da população brasileira não ocorreu de uma hora para a outra, a deterioração do quadro da fome teve início antes da pandemia, é o que demonstra o gráfico 8 abaixo, também extraído da pesquisa “Olhe para a fome”, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar¹⁴:

Gráfico 8 – 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

¹⁴ Op. Cit.



* 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).

Observa-se que a Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (POF) já vinha evidenciando o aumento da *insegurança alimentar* desde 2017, porém, devido à alta de preços, desvalorização do Real e desmantelamento de diversas políticas públicas, a situação se agravou, fazendo com que houvesse um avanço expressivo da *insegurança alimentar grave*, ou seja, da *fome*. Em apenas um ano e quatro meses, o percentual de *insegurança alimentar grave* saltou de 9,0%, em 2020, para 15,5%, entre o final de novembro de 2021 e abril de 2022.

Diante do atual cenário, é salutar ter em mente que os determinantes da fome se situam muito além das questões específicas do campo da alimentação e nutrição. Há diversos e multidisciplinares determinantes envolvidos, econômicos, sociais e políticos, os quais, somados ao contexto de enfraquecimento de instâncias democráticas, demonstram a necessidade de fortalecimento dos direitos humanos, em especial do direito à alimentação, cujo estudo, análise e relação com a democracia passam, agora, a ser realizados peculiarmente sob a ótica do campo do saber das ciências jurídicas. Além desse estudo, serão verificados alguns organismos, de ordem internacional e nacional, que, em reforço ao Estado Democrático de Direito, atuam na tutela do direito à alimentação.

4 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

4.1 Direito Social Fundamental à Alimentação versus Direito Humano à Alimentação

No ordenamento jurídico pátrio, o direito à alimentação é considerado um direito social fundamental e se encontra expressamente previsto no rol dos direitos sociais, no *caput* do artigo 6º da Constituição da República Federal Brasileira de 1988, em capítulo próprio (Capítulo II), no catálogo dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II). A sua inclusão expressa no rol dos direitos sociais deu-se somente em 2010, por ocasião da Emenda Constitucional n.º 64, que alterou a redação do artigo 6º¹⁵.

Contudo, mesmo antes da inclusão expressa do direito à alimentação na Carta Magna de 1988, já era possível afirmar que esse direito se encontrava previsto constitucionalmente no ordenamento jurídico nacional, pois o constituinte originário, considerando que os direitos fundamentais constituem uma classe variável “em processo permanente de formação, conforme avança a humanidade nos aspectos sociológico, cultural, tecnológico” (RIBEIRO, 2000, p. 101) e que sua evolução extrapolaria o rol expressamente positivado na Carta Magna de 1988, já havia preconizado através do § 2º do artigo 5º¹⁶ a existência de outros direitos fundamentais que em razão de seu conteúdo integrariam a Constituição da República Federal do Brasil de 1988, isto é, por meio do dispositivo constitucional que materializa a cláusula aberta dos direitos fundamentais.

É dizer, a Carta Magna de 1988 prevê por meio do § 2º do artigo 5º a existência de outros direitos fundamentais não expressos, os quais, em razão de seu conteúdo transcendental, também integrariam a Constituição da

¹⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. CAPÍTULO II – DOS DIREITOS SOCIAIS – 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.

¹⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 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.

República Federal do Brasil de 1988. Tal ideia consubstancia a chamada cláusula aberta de direitos fundamentais e vai ao encontro de uma visão bem mais abrangente do que enxergam os jusnaturalistas, que veem os direitos fundamentais como decorrência dos direitos naturais, concebidos estes como direitos a-históricos. Aqui, compactuamos com o posicionamento, assumido tanto por positivistas como por pós-positivistas, de que os direitos fundamentais são direitos históricos (seculares) e, portanto, manifestam-se no âmbito das circunstâncias temporais em que são demandados.

Neste sentido, é razoável entender que o reconhecimento do direito fundamental à alimentação poderia, desde então, ser extraído como decorrência natural à própria densificação dos direitos fundamentais à vida (artigo 5º, *caput*) e à saúde (artigo 6º), bem como ao direito estruturante referente à dignidade humana (artigo 1º, inciso III), todos explicitamente estabelecidos na Carta Magna pelo constituinte originário.

A chamada cláusula aberta dos direitos fundamentais, prevista constitucionalmente no § 2º do artigo 5º, deixa claro, então, que o rol expressamente apresentado é meramente exemplificativo, uma vez que os direitos fundamentais são mutáveis, sujeitos a processos históricos nos quais diferentes conjunturas sociais, políticas, econômicas, ideológicas tangenciam sua origem, evolução e mutabilidade de conteúdo. O que, como pode ser observado, também ocorre com o direito fundamental à alimentação.

Sendo os direitos fundamentais uma expressão dos direitos humanos, decorrem, indubitavelmente, de fenômenos sociais (BOBBIO, 2004), o que se observa em relação ao direito fundamental à alimentação, que, por sua vez, é uma expressão dos chamados, em âmbito internacional, direitos humanos, já que são projetados não somente nas Cartas Magnas de diversos países, mas também em um quadro jusfilosófico que enaltece a dignificação humana, bem como em diversas convenções internacionais, como será observado mais adiante.

Quando o constituinte originário de 1988 estabeleceu que os direitos e garantias expressos na Carta não excluíam outros decorrentes do regime – no caso, democrático – e dos princípios por ela adotados, quis estender aos direitos expressos em tratados internacionais nos quais a República Federativa

do Brasil seja parte, o que a doutrina chama de “bloco de constitucionalidade”, fenômeno jurídico que prevê a possibilidade de existência de normas materialmente constitucionais expressas em vários textos autônomos, todas elas com reconhecida hierarquia constitucional. Dessa forma, direitos derivados de tratados internacionais de direitos, após o devido processo de internalização, passariam a ser reconhecidos como detentores de *status* hierárquico constitucional¹⁷.

Quanto ao direito humano à alimentação, cabe registrar que o Brasil havia ratificado, ainda em 1992, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual reconhece o direito de todas as pessoas de estarem livres da fome e obriga os Estados-partes a adotarem medidas e programas concretos para atingir este fim (ZIMMERMAN, 2007). Além da previsão contida no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi regulamentado, em âmbito nacional, através do Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992¹⁸, o direito humano à alimentação adequada também podia ser extraído do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁹, o qual

¹⁷ De toda forma, embora consideremos que a questão sobre o reconhecimento dos tratados e convenções sobre direitos humanos, anteriores à Emenda n.º 45/2004 (que, entre muitas outras medidas, criou o §3º do Art.5º da Carta Magna de 1988) como normas de estatura constitucional permaneça em pauta, o fato é que o Supremo Tribunal Federal tem como posição preponderante aquela que considera que esses específicos tratados anteriores à referida Emenda, possuem hierarquia supralegal, mas infraconstitucional.

¹⁸ PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. (Promulgado pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.) 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.

¹⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos. 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 velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

prevê como direito de todos possuir um nível de vida adequado, inclusive à alimentação.

A expressa inclusão formal do direito à alimentação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sem dúvidas, tornou a discussão sobre a sua fundamentalidade esvaziada, superando debates doutrinárias que, porventura, pudessem colocar em questão a sua fundamentalidade, e assumindo as características que, por via de consequência, tais normas trazem consigo.

Com a incontestável fundamentalidade surge, entretanto, outra questão relevante acerca da sua aplicabilidade e eficácia, uma vez que o § 1º do artigo 5º da Carta Magna estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. O que quer dizer que a aplicação de normas relativas a direitos fundamentais seria em regra de eficácia direta, ou seja, não dependeriam da elaboração de norma regulamentadora pelo Poder Legislativo, pois integrante de um direito-garantia ao mínimo existencial.

Esse ponto merece atenção, tendo em vista que, em se tratando de um direito social, poderia haver quem defendesse que o direito à alimentação, como direito social, não estaria abarcado por tal cláusula, argumentando que a aplicação do direito à alimentação dependeria de regulamentação por parte do legislador, já que o referido §1º apenas englobaria as normas de direitos fundamentais expressas no próprio art. 5º (direitos individuais e coletivos, referente ao Capítulo I do Título II da Carta Magna).

Filiamo-nos àqueles²⁰ que entendem que o referido dispositivo constitucional, ao tratar da aplicabilidade direta das normas de direitos fundamentais, abrange também os direitos sociais e difusos, como é o caso do direito à alimentação. Assim sendo, concluímos que a falta de regulamentação especificadora pelo Poder Legislativo não inibe a pretensão do indivíduo/cidadão de exigir seus direitos por meio do Poder Judiciário.

Isto posto, cabe destacar que o que o direito à alimentação é considerado um direito fundamental e um direito humano. Ora, em que pese

²⁰ Conforme SARLET, Ingo.Wolfgang.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2019, p. 669.

haja uma aparente sinonímia entre as nomenclaturas “direitos humanos” e “direitos fundamentais” existe uma sensível diferença entre elas. Os nomeados “direitos fundamentais” são aqueles que já foram juridicamente positivados na ordem constitucional brasileira (CANOTILHO, 2003), já os “direitos humanos” podem ser considerados como meras aspirações, ou seja, não possuem concreção positiva (SARLET, 2008).

Com efeito, pode-se afirmar que, a nomenclatura “direitos humanos” diz respeito a previsões em âmbito internacional, de modo que sua recepção pela ordem jurídica pátria como direitos fundamentais lhes garante a proteção necessária, fazendo, no mínimo, com que esses direitos sejam escopos a serem alcançados no plano concreto.

Portando o direito à alimentação o *status* de direito humano, caracteriza-se como universal, indivisível, inalienável e interdependente dos outros direitos humanos, havendo, assim, um sentido de inter-relação inerente à sua realização. Em outras linhas, o direito à alimentação não pode ser realizado sem a existência de outros direitos humanos. A ideia de inter-relação se compreende no sentido de o direito humano à alimentação ser indispensável à sobrevivência, desta maneira, as normativas internacionais reconhecem o “direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome” como pré-requisito para a realização de outros direitos humanos.

Por sua vez, o dever constitucional de concretude do direito fundamental social à alimentação pelo Poder Público também pode ser considerado como essencial à continuidade biológica, tendo em vista que esta está intimamente relacionada à preservação do bem mais valioso de qualquer ser humano, que é a vida. Nota-se que o conteúdo do direito à alimentação carrega consigo outros importantes direitos fundamentais como o direito à vida e o direito à saúde.

Mas, inobstante a nomenclatura adotada em sua referência, seja ela direito humano à alimentação ou direito fundamental social à alimentação, não se pode atribuir ao direito à alimentação uma concepção restrita a um mero aspecto de sobrevivência biológica, uma vez que o seu enfoque é muito mais amplo.

O direito à alimentação é assegurado, inclusive, constitucionalmente, como forma de resguardar o seu provimento de forma adequada, não se

referindo, assim, a qualquer tipo de ingestão de alimentos que não venha a considerar a qualidade de vida do indivíduo e busque apenas matar a fome e perpetrar a sobrevivência ou, até mesmo, que busque somente a satisfação momentânea de desejos consumeristas.

O que se pretende afirmar é que o conceito de direito à alimentação há muito evoluiu para não somente ser tratado como uma questão de insuficiência de disponibilidade de alimentos e/ou sua ingestão em uma quantidade apropriada, mas também para incorporar o acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, ainda, questões concernentes à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico.

De toda forma, observa-se que, muito embora o direito à alimentação já se encontre expressamente previsto na Constituição Federal da República brasileira de 1988, além de proclamado em âmbito internacional, ainda carece, em muitos casos, de eficácia social, ou seja, de uma “efetiva conduta acorde com a prevista pela norma” (DA SILVA, 2004, p. 64) e dos “efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento” (BARROSO, 1994, p. 35).

O enfraquecimento da democracia resulta na falta de eficácia social do direito fundamental social à alimentação, cuja consequência é o retorno do Brasil ao *Mapa da Fome*. O seu respeito requer o reconhecimento dos grupos vulneráveis e a sua consequente participação nos debates políticos. Há uma cogente conexão entre a ideia concernente ao Estado Democrático de Direito, consubstanciado na centralidade da dignidade da pessoa humana como valor absoluto, e a eficácia social dos direitos fundamentais, como é o caso do direito à alimentação, o qual trataremos na sequência.

4.2 Os direitos fundamentais e a democracia

A existência da ideia de Estado Democrático de Direito somente se faz possível em contextos democráticos, não subsistindo em cenários nos quais a democracia se dá de modo meramente formal. Neste ponto, para melhor compreensão entre a conexão necessária entre Estado Democrático de Direito e direitos fundamentais, cumpre registrar que importante segmento doutrinário estabeleceu a distinção entre democracia formal e democracia substancial

(FERRAJOLI, 2007).

A noção abarcada pela democracia formal estabelece que todo poder emana do povo, e, dessa forma, as vias procedimentais a serem adotadas para veiculação das opções das escolhas públicas devem dar voz exclusivamente aos cidadãos, os quais seriam responsáveis pela deliberação sobre os rumos sócio-políticos daquela determinada sociedade, mediante o estabelecimento de procedimentos previamente convencionados para tal finalidade.

Por outro lado, o conceito de democracia substancial extrapola a visão meramente procedimental e abrange elementos de ordem material que influenciam nas escolhas, impondo limites ao seu pleno e livre exercício. Tais limites acabam se configurando como pré-requisitos à realização do processo democrático justo, já que intocáveis pelo debate político.²¹

Assim sendo, a democracia, em sua plenitude²², ou seja, ao considerarmos tanto os seus aspectos materiais como formais, somente restará realizada se restarem consagradas e, necessariamente, intocadas algumas matérias que concorrem em grau de importância com a visão procedimental exposta.

Seja qual for a concepção a ser adotada, é importante frisar que a noção abarcada pela democracia substancial está diretamente intrincada com o modelo de Estado Democrático (Constitucional) de Direito²³, instituído pelas constituições ora vigentes no mundo ocidental – ainda que seja possível observar oscilações de quando confrontamos ordens constitucionais distintas. São os direitos fundamentais que correspondem aos vínculos responsáveis por preencher o conceito de democracia substancial, os quais, quando não

²¹ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías, La ley del más débil*. 2ª ed. Madri: Trotta, 2001, p. 51, assim identifica estes conteúdos indisponíveis ao debate democrático formal.

²² No plano concreto, a democracia permite uma avaliação de sua realização em graus. Não se trata, portanto, de um conceito absoluto. Ferrajoli, por exemplo, entende que quanto maior o respeito da igualdade em um Estado, maior será seu nível democrático.

²³ Sobre esta opção teórica, segue o posicionamento de FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales, Madri: Trotta, 2001, p. 37: “En efecto, en el Estado democrático de derecho, si las normas formales sobre la vigencia se identifican con las reglas de la democracia formal o política, en cuanto disciplinan las formas de las decisiones que aseguran la expresión de la voluntad de la mayoría, las normas sustanciales sobre la validez, al vincular al respeto de los derechos fundamentales y los demás principios axiológicos establecidos en ellas, bajo pena de invalidez, la sustancia (o el significado) de las decisiones mismas, corresponden a las reglas con las que bien se puede caracterizar la democracia substancial”. Vê-se que tal posicionamento bem se adequa a uma perspectiva tridimensional do fenômeno jurídico, a qual se atrela o presente trabalho.

respeitados, põem em xeque a existência do próprio Estado Democrático de Direito.

As características estruturais desses direitos fundamentais, a universalidade, a igualdade e a indisponibilidade (FERRAJOLI, 2001), acabam por ser responsáveis não só pela condição suprema desses direitos no cosmos constitucional²⁴, como também por fortalecer os vínculos materiais à ideia de democracia em sua concepção mais ampla.

Os direitos fundamentais são universais, no sentido de que todas as pessoas submetidas a uma ordem jurídica específica são seus titulares, ou seja, as normas jurídicas que os prescrevem são direcionadas a todo o universo de pessoas que detêm as qualificações constantes da previsão normativa da norma jusfundamental²⁵, sem exclusão de qualquer natureza²⁶.

²⁴ A respeito da hierarquia material dos direitos fundamentais em relação as demais normas constitucionais, tendo por base o ordenamento constitucional português, OTERO, Paulo, Direitos históricos e não tipicidade pretérita dos direitos fundamentais, AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora, sustenta que, em razão do preceituado no artigo 16, n.º 2 da Constituição Portuguesa, os direitos humanos constantes da Declaração Universal possuem valor supraconstitucional, pelo que a Constituição acaba subordinada ao teor material do referido texto internacional. Considerando a relação material existente entre direitos humanos e os direitos fundamentais, conclui-se que a Constituição Portuguesa assumiu expressamente a primazia desta categoria material de direitos. Entretanto, independentemente deste ponto, a dimensão objetiva, própria dos direitos fundamentais, atualmente acolhida de modo pacífico pelas diversas ordens constitucionais ocidentais, representa o reflexo da primazia destes direitos, já que vinculam hermeneuticamente todas as demais temáticas jurídicas, ao se irradiarem por todo o ordenamento. No que toca à existência de hierarquia entre normas constitucionais na Constituição da República de 1988, se mostra presente. Esta, ao estipular que certos conteúdos não são passíveis de sofrer emendas constitucionais, consignando um rol das cláusulas pétreas expressas, admite que alguns temas contam com primazia em relação a outros, estabelecendo uma escala de valores entre normas constitucionais.

²⁵ Acerca da distinção entre universalidade normativa e generalidade normativa, vide DUARTE, David. A norma de legalidade procedimental administrativa – Teoria da norma e criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória. Coimbra: Almedina, 2006, p. 75 e 131. Leitura paralela encontramos em ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 83.

²⁶ Os direitos fundamentais sociais, em sua maioria, são exequíveis mediante prestações exigíveis dos poderes públicos, das mais variadas ordens, cujos objetos são providências de caráter e alcance variáveis, de acordo com os objetivos instituídos pelas políticas públicas respectivas. Todavia, não perdem o caráter universal, inobstante os deveres jurídicos variem em conformidade com a condição do titular daquele direito fundamental social, ocupante do pólo ativo da relação de direito material existente. Os direitos fundamentais sociais possuem como razão subjacente o suprimento das necessidades humanas básicas – sejam aquelas inatas ou naturais, sejam as adquiridas, decorrentes das tradições e circunstâncias fáticas vigentes em uma sociedade –, de modo que em um grupamento político algumas pessoas podem mostrar-se mais necessitadas do que outras quanto ao atendimento do objetivo visado com a implementação daquele direito social, e o respectivo grau de concretização, já que os direitos sociais são progressivos. A respeito do conceito de necessidades humanas básicas, sugerimos a leitura de ROIG, Maria José Añón. Necesidades y Derechos – Un ensayo de fundamentación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, PISÓN, José Martínez de. La efectividad de los derechos sociales: de las necesidades básicas ao desarrollo humano. In:

Nessa direção, importa ressaltar que os direitos fundamentais possuem uma vocação essencialmente inclusiva, o que se configura como uma exigência decorrente de sua expansão subjetiva, justificada também pela igualdade²⁷.

A igualdade traz ínsita a noção de invariabilidade subjetiva para os efeitos normativos. Assim, como iguais, todos os cidadãos são invariavelmente titulares de direitos fundamentais. Esta titulação, conseqüentemente, não oscila em conformidade com a identidade ou *status* daqueles abrangidos pelo teor deôntico da norma jusfundamental²⁸. Todos são sujeitos de direitos fundamentais, pelo que todos têm igual direito de liberdade, igual direito de privacidade, igual direito à educação, igual direito à alimentação.

Possível variação pode ocorrer apenas com o intuito de promover a concretização da igualdade material²⁹, que segue a máxima de que se deve atribuir tratamento igual aos iguais e tratamento diferente aos diferentes, na estrita medida das diferenças fáticas verificadas³⁰. Propõe-se, com isso, uma visão crítica em relação às ordens política, econômica, social e cultural,

PISÓN, José Martínez de; INDA, Andrés García. (Coords.). Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación. Madri: Editorial Dykinson, 2003, p. 139, FERNANDEZ-LARGO, Antonio Osuna. Los derechos humanos – Ámbitos y desarrollo. Salamanca: San Esteban, 2002, p.188, CLÉMENT, Elisabeth et al. Dicionário Prático de Filosofia. Lisboa: Terramar, 1994, p. 270-271, PELÁEZ, Francisco J. Contreras. Derechos Sociales: Teoría e Ideología. Madri: Editorial Tecnos, 1994, p. 53.

²⁷ Sobre a articulação entre universalidade e igualdade, ALEXANDRINO, José de Melo. Direitos Fundamentais: introdução geral. Parede: Príncipe, 2007, p.66 e seg.

²⁸ Diversamente, outros direitos que não comportam este *status* de supremacia, podem variar em razão de circunstâncias fáticas que lhes servem como condição material para a incidência normativa. Desta maneira, exemplificando, enquanto o direito de propriedade é fundamental, já que são titulares todas as pessoas submetidas àquela ordem jurídica, as quais podem adquirir bens e usufruí-los do modo que lhes aprouver, os direitos decorrentes do domínio de um ou mais bens são meramente patrimoniais, condicionados à situação econômica do seu detentor e anterior aquisição dos mesmos.

²⁹ A respeito da igualdade que se busca, compartilhamos o entendimento de RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 1993, p. 92, que ao tratar da estrutura básica da sociedade registra que: “Na medida do possível, a estrutura básica deveria ser apreciada a partir de uma situação de igualdade entre os cidadãos”. Esta posição é definida pelos direitos e liberdades exigidos pelos princípios da igual liberdade e da igualdade equitativa de oportunidades. Quando os dois princípios são satisfeitos, todos são cidadãos iguais e, portanto, todos estão na posição indicada”.

³⁰ AÑÓN, María José. *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*. Colônia del Carmen: Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2001, p. 23: “El punto de partida es que la igualdad no es identidad ni homogeneidad, puesto que no prescinde de elementos identificadores. La igualdad como expresa De Lucas (1996; 493), parte de la diversidad, es decir, de una situación que contiene elementos o factores iguales y otros diferentes. Dos sujetos, situaciones o entidades son distintos o diversos se uno tiene y otro no una característica o rasgo considerado relevante en el contexto en que se habla de igualdad; o bien se ambos tienen el rasgo o la característica, pero en una medida o grado distinto. La diversidad, por su parte, no se contraponen a la igualdad, sino a la identidad y la homogeneidad”.

apontando para a necessidade (e possibilidade) de transformá-las progressivamente, em prol do incremento da dignidade humana, nas suas variadas e potenciais dimensões determinadas pelo tempo histórico. Nessa linha, o reconhecimento constitucional do direito à alimentação e os delineamentos para implementação de políticas públicas nessa direção exemplificam a questão teórica.

É importante ressaltar que o posicionamento adotado nas hipóteses de busca por igualdade material não tem por objetivo romper com regra absoluta de que todos são iguais na titulação de direitos fundamentais. Na verdade, é a própria previsão normativa de alguns direitos fundamentais que, ao revelarem a preocupação em transmutar uma realidade social³¹, acabam por restringir as pretensões dos ocupantes do polo ativo desta relação jurídica, vinculando-os a uma ou mais categorias funcionalmente delimitadas, sem atentar contra a exigível indeterminabilidade prévia de seus destinatários, que é um dos atributos da norma jurídica.

Também em nome da igualdade material, os direitos fundamentais das minorias e de grupos vulneráveis devem ser resguardados como uma medida de legitimação do próprio direito. Com efeito, se os direitos fundamentais, como se está defendendo, correspondem ao viés material do regime democrático; contam com a pretensão de universalidade e igualdade; e, finalmente, se para que a igualdade material se efetive há a necessidade da adoção de medidas específicas eficazes; conclui-se que os direitos fundamentais das minorias e dos grupos vulneráveis devem, necessariamente, ser resguardados a partir de uma concepção de igualdade que tenha por pressuposto, a sua vertente material.

E tal somente ocorre se os direitos fundamentais não ingressarem nos debates políticos, pois certamente a maioria, seja por um critério meramente quantitativo ou por contar com poderes desmedidos e forças desproporcionais no cenário político-social, poderá fazer com que, caso mecanismos de proteção das minorias não sejam adotados, parcela vulnerável da sociedade tenha seus direitos lesionados por decisões ilegítimas, forjadas a partir de anseios e

³¹ Seguindo MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo IV, p. 103: “Sabemos que a igualdade material não se oferece, cria-se; não se propõe, efetiva-se.”

interesses que lhe sejam proveitosos.

Atente-se ainda para o fato de serem os direitos fundamentais inalienáveis, intransigíveis, invioláveis, personalíssimos, plasmados na própria noção de pessoa humana que, sob um olhar jurídico, somente é reconhecida quando detentora de direitos e deveres, decorrente da sua personalidade jurídica. Como direitos indisponíveis, os direitos fundamentais estão subtraídos, portanto, mais uma vez, das atividades concernentes às decisões políticas, bem como do mercado. Suas titularidades não se encontram passíveis de renúncia nem mesmo por aqueles que detêm a referida titularidade.

Assume-se, então, a basilar noção de que os direitos fundamentais configuram projeções da dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2016) assim reconhecidas no âmbito das particularidades do tempo histórico vivenciado, gerando posições jurídicas aos beneficiários dotadas de supremacia em relação às demais consideradas não-fundamentais, sem, contanto, se limitarem somente a isso. Os direitos fundamentais são geradores de reflexos hermenêuticos contundentes, de forma que a interpretação das normas se encontra vinculada ao alcance e força vinculantes que eles promanam, decorrentes da máxima eficácia e efetividade que lhes são peculiares.

E assim o é porque a ordem jurídico-constitucional brasileira, seguindo o trilhar de muitas outras ordens jurídico-constitucionais ocidentais, estabelece a centralidade nuclear da dignidade humana como um valor absoluto que busca seu substrato nos direitos fundamentais.³² Esses reivindicam legítima efetivação, mesmo que de forma progressiva. Embora os direitos fundamentais não sejam absolutos, em virtude das possíveis colidências concretas em seus

³² Segundo ALEXANDRINO, José de Melo. *A Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 279, tendo “sido objecto de um *tournelement* que veio a colocá-lo no vértice (ou na base, como preferimos) de todo o sistema de direitos fundamentais, é óbvio o papel de articulação desempenhado pela norma de base (tenha ou não sofrido, no contacto com o universo dos direitos fundamentais, uma específica mutação) da dignidade da pessoa humana (v. *infra*, n.º 58), papel que, no respeito pela fisionomia própria do sistema e de cada uma de suas partes, se manifesta em todos os planos, designadamente no axiológico (ou dos valores), no subjectivo (ou de razão para direitos), no objectivo (ou de razão para princípios), no harmonizador (de razão para limitações), no da organização política (de razão para a limitação no exercício do poder público e dos poderes a ele equiparados) e no plano da própria garantia jurídica (de razão para a protecção) concedidas a um tipo de direitos e a outro)”.

respectivos conteúdos protetivos, a realização da dignidade humana³³ é alcançada quando a ordem jurídico-política consegue salvaguardar os bens, interesses e necessidades básicas do ser humano.

Neste sentido, a própria democracia substancial, como um fenômeno político-social, encontra-se em contínuo processo de reformulação, já que necessariamente, quando são colocados em pauta os diversos temas para deliberação, é possível que a vontade das maiorias entre em conflito com esse núcleo garantidor da dignidade humana, mais especificamente os direitos fundamentais. Em razão disso, consideramos que os direitos fundamentais assumem a verdadeira condição para a realização da democracia em si. Quer dizer, o contexto de garantia do direito fundamental à alimentação deve ser compreendido como inserido no projeto de Estado Democrático de Direito decorrente da própria Constituição de 1988. O seu respeito exige que o debate político considere a voz das minorias e dos grupos vulneráveis, os quais devem participar ativamente dos diálogos e deliberações políticas.

Assim, o desmantelamento das políticas públicas que tutelam o direito fundamental à alimentação perpetrado pela lógica do mercado financeiro e pelas investidas contra direitos sociais, fazem com que o país vivencie um verdadeiro retrocesso social e caminhe no sentido oposto ao programa de desenvolvimento social pactuado constitucionalmente.

Em um contexto de enfraquecimento do Estado Democrático de Direito, os organismos que atuam na promoção do direito à alimentação e no combate à fome, os quais serão apresentados a seguir, são de grande relevância, já que aptos a conferir, entre outros, suporte legal internacional e a atender os países nos quais a democracia se encontra enfraquecida tal como os valores democráticos se encontram tensionados. Esses organismos podem ocupar um locus de fomento à implementação de políticas num sistema marcado por muitas tensões e prejuízos ao poder da nação de criar e implementar políticas públicas.

³³ Para tanto, os direitos fundamentais exigem três tipos de tutela diferenciadas: defesa, proteção e promoção. Enquanto que a primeira se satisfaz com a abstenção por parte do Estado, de modo a não violar direitos fundamentais, a segunda exige por parte deste ente medidas com o fim de resguardar direitos dos cidadãos em virtude de interferências danosas de terceiros. Já o terceiro prega uma atividade promocional por parte do Estado, de modo a criar condições materiais que garantam a todos uma existência digna.

4.3 Organismos que atuam na promoção do direito à alimentação e no combate à fome

A seguir, foram selecionados alguns organismos internacionais e nacionais que, embora criados para atuarem com diferentes propósitos na sociedade, possuem papel relevante na atuação com as políticas públicas de alimentação. Em nosso país, a acentuada redução nos gastos públicos correlacionados às políticas de saúde e alimentação e o seu esvaziamento, num movimento de enfraquecimento da própria democracia, contribuiu para o fenômeno da judicialização da fome, que nos propomos a tratar, por derradeiro, nessa dissertação. Tendo em causa que tais organismos, embora não livres de tensões políticas e conflitos de interesses, podem fomentar (e alguns o fazem) a implementação de políticas públicas, justifica-se a sua abordagem, através da categorização de organismos internacionais e organismos nacionais, pelo interesse acadêmico sobre o assunto.

4.3.1 Organismos Internacionais

Os organismos internacionais selecionados abaixo são agências especializadas ligadas ao sistema da Organização das Nações Unidas – ONU, cuja atuação se dá em esferas específicas, todas tocam, de algum modo, a tutela do direito à alimentação. Os nomes dos subitens a seguir foram pensados de modo a possibilitar a apresentação, desde já, do âmbito de atuação de cada uma delas no tocante ao objeto desta dissertação.

4.3.1.1 Atuação especializada no combate à fome: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization* – FAO)

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization* - FAO) é uma agência especializada do Sistema da Organização das Nações Unidas que atua no combate à fome e à pobreza

por meio da melhoria da *segurança alimentar* e do desenvolvimento agrícola. Esta agência é constituída por 191 países membros e pela União Europeia, estando presente no Brasil desde 1949.

Em nosso país, a FAO desenvolveu, em parceria com o governo brasileiro, o Programa Fome Zero, o Programa Nacional de Florestas (PNF), o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre outros³⁴.

A FAO atua em parceria com importantes players globais: o Banco Mundial, Missão Europeia; o Fundo Global para o Desenvolvimento (GEF); o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), entre outros. No Brasil, a FAO trabalha, também, com entidades da sociedade civil como: o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a Confederação Nacional da Agricultura (CNA); a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); universidades e outras organizações (HERNÁNDEZ; CAMPOS; RANGEL, 2022).

Segundo informações extraídas de seu sítio eletrônico, a atuação da FAO, no combate à fome e à pobreza, está ligada à promoção do desenvolvimento agrícola; à melhoria da nutrição; à busca da *segurança alimentar* e ao acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida saudável. Além disso, a agência busca reforçar a agricultura e o desenvolvimento sustentável, como estratégia a longo prazo, para aumentar a produção e o acesso de todos aos alimentos, ao mesmo tempo em que busca preservar os recursos naturais³⁵.

Quanto ao apoio à formulação de políticas relacionadas à alimentação e à agricultura no Brasil, a FAO pode ser considerada uma interlocutora estratégica, tanto pela diversidade de programas em que atua como pela sua notoriedade. Esta última característica lhe propicia diálogos e debates com outros países e entre diferentes organizações.

³⁴ Disponível em: <<https://www.fao.org/brasil/pt/>>. Acesso em: 16 de dez. 2022.

³⁵ Disponível em: <<https://www.fao.org/brasil/pt/>>. Acesso em: 16 de dez. 2022.

Interessa-nos em sua análise o documento intitulado como “Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”, aprovado por ela em 2004. Este documento se caracteriza como o primeiro documento formulado com o fito de orientar os países-membros da ONU a colaborarem, em respectivo âmbito nacional, para a promoção e realização do direito humano à alimentação adequada.

Foi a partir de sua publicação que o direito à alimentação passou a se estabelecer conceitualmente como Direito Humano à Alimentação Adequada, sendo caracterizado por não apenas o direito de todos a não padecer da fome, como também pelo acesso ao alimento adequado, seguro, em conformidade aos diferentes hábitos culturais alimentares. Para mais, as *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional* da FAO preconizam que “A realização progressiva do direito à alimentação adequada exige que os Estados cumpram as suas obrigações pertinentes, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos” (FAO, 2015, p.7).

Ademais, o documento estabelece por objetivo:

[...] garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade apropriada para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos; a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, a alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis no contexto de uma determinada cultura; ou os meios para consegui-las. (FAO, 2015, p.7)

Atualmente, em solo nacional, a atuação da FAO se concentra em quatro prioridades³⁶. A prioridade 1 versa sobre a *segurança alimentar* e busca fomentar o acesso ao direito à alimentação adequada e saudável, de forma permanente e sustentável, como articulado claramente pela construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. A atuação da FAO em relação a esse objetivo envolve a institucionalização e a gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), com a missão de fortalecer a noção do direito humano à alimentação adequada vista por meio de

³⁶ Disponível em: < <https://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/pt/>>. Acesso em: 16 de dez. 2022.

programas e ações públicas. A prioridade 2 compreende a Cooperação Sul-Sul, isto é, a consolidação de uma plataforma de Cooperação Sul-Sul para a *Segurança Alimentar*, Agricultura; Pesca; Pecuária; Florestas; Mudanças Climáticas e Desertificação. A prioridade 3 trata da superação da extrema pobreza através da qualificação, organização e avaliação da agricultura familiar e da aquicultura familiar. E, por último, a prioridade 4 versa sobre a gestão sustentável dos recursos naturais, alterações climáticas e desertificação por meio da introdução de uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social e ambiental.

4.3.1.2 Alimentos como fonte de saúde: Organização Mundial da Saúde (OMS)

A Organização Mundial da Saúde (OMS) é uma agência internacional, também do Sistema da Organização das Nações Unidas, que atua na área da saúde, influenciando, monitorando e avaliando as políticas de saúde em todo o mundo³⁷. Na área da alimentação, a OMS, ao considerar que os alimentos são uma fonte de saúde para todos, apoia os países na melhoria de seus sistemas alimentares.

A concepção da OMS como organização internacional autônoma de saúde remete ao ano de 1945, quando ocorreu, em São Francisco, EUA, a Conferência das Nações Unidas e foi aprovada a proposta de criação encaminhada pelo Brasil e pela China. No ano seguinte, em 1946, durante a Conferência Mundial de Saúde em Nova York, EUA, foi aprovada a sua Constituição, que entrou em vigor somente três anos depois, em 7 de abril de 1948, durante a Primeira Assembleia Mundial de Saúde em Genebra, Suíça (MATTA, 2005).

Em que pese, em seus primeiros anos, a OMS tenha se dedicado primordialmente à classificação de doenças e seu potencial epidêmico, a partir de 1977, numa nova concepção política, a ela passou, também, a operar com o objetivo de fomentar um “padrão de saúde que permitisse a todas as pessoas

³⁷ Disponível em: < <https://www.who.int/about/what-we-do/who-brochure/>>. Acesso em: 16 de dez. 2022.

terem a oportunidade de levar uma vida social e economicamente produtiva” (MATTA, 2005, p. 378).

Com esse intuito, em 1978, a Organização Mundial da Saúde lançou o projeto “Saúde para Todos no Ano 2000”, o qual tinha como fundamento a Declaração sobre Cuidados Primários em Saúde, elaborada em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O projeto tinha por objetivo central atingir um nível de saúde que permitisse, até o ano de 2000, a todos os cidadãos do mundo, uma vida social e economicamente produtiva. Contava, para isso, com o apoio financeiro e político de diversas instituições governamentais, privadas e não governamentais, além de comunidades científicas e acadêmicas.

Nesta dissertação, a importância do projeto “Saúde para Todos no Ano 2000” dá-se em relação à ampliação do foco de atuação da OMS, que ultrapassou a perspectiva doença-centrada, para, também, apoiar a propositura de estratégias sanitárias e sociais, influenciando diretamente as políticas sociais e econômicas empreendidas pelos Estados nacionais, não se olvidando que os alimentos são, também, uma fonte de saúde. À época, a OMS passava por um período de grande prestígio na comunidade internacional, exercendo grande influência aos Estados nacionais e, dessa forma, corroborando com o redirecionamento dos sistemas de saúde em todo o mundo. A ideia central consubstanciava-se na reflexão da saúde como um direito humano, cuja proteção perpassa pela formulação de políticas socioeconômicas com vistas a reduzir a desigualdade e permitir a participação social. A partir de então, a atuação da OMS deixava de se encontrar restrita à área estritamente técnica para, de certa forma, influir na implementação de políticas sociais. Cabe contextualizar que, à época, o mundo se encontrava sob as consequências da Guerra Fria, isto é, polarizado entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética. Nessa conjuntura, a Organização Mundial da Saúde sofria pressão política e econômica. Evidenciou-se, com isso, que o projeto “Saúde para Todos” era grande demais para uma agência especializada da ONU, que mesmo contando com o apoio do Unicef e de outros organismos, ela não era capaz de implementá-lo, pois dependia de políticas, pactos sociais e econômicos dos Estados nacionais. Em relação à alimentação, por exemplo, as suas ações em

apoio ao aleitamento materno foram duramente atacadas pelas empresas norte-americanas.

Embora o projeto “Saúde para Todos” tenha relevância, por demonstrar uma mudança de postura da Organização Mundial de Saúde e o desejo de ampliação de seu alcance, muitos críticos atribuem a ele a perda de protagonismo e poder de influência global da OMS dos anos seguintes, dando azo ao surgimento e crescimento da importância de outros organismos com políticas voltadas à saúde no cenário internacional, como o próprio Unicef, que, como será visto adiante, alcançou uma papel de destaque na ocasião.

Ademais, cabe registrar que, os recursos financeiros destinados à OMS, na década de 80, estacionaram em razão da inflação vivenciada em diversos países, fazendo com que sua receita despencasse, o que, obviamente, impactou a implementação dos seus programas. Salienta-se que, ao final da década de 80 a direção da Organização Mundial de Saúde passou para as mãos do Dr. Hiroshi Nakajima, que “era conhecido por preferir formar compromissos a produzir conflitos” (GODLEE, 1994). Em sua gestão, discussões sobre temas como a oferta de medicamentos essenciais e a privatização da saúde ficaram cada vez mais raras.

A OMS acabou “perdendo terreno para outras agências” (MATTA, 2005) e precisou, por conta disto, rever seus objetivos. Era necessário resgatar a sua credibilidade e reaver investimentos. Sob tais circunstâncias, em 21 de julho de 1998, Gro Harlem Brundtland, ex-primeira-ministra da Noruega, assumiu a direção da agência, com o objetivo de fazer com que ela resgatasse o seu protagonismo e poder de influência mundial.

Com Brundtland, a OMS passou por uma reformulação administrativa, financeira e política, que culminou no que se denominou “Determinações Estratégicas”. Estas determinações aplicar-se-iam em cada uma das áreas de concentração da OMS, para as quais passariam a ser destinados especificamente recursos a serem aplicados em cada região ou programa.

À época, foi ressaltado que a redução da pobreza era um requisito para um desenvolvimento ecologicamente viável e, no que concerne à alimentação, que “muitos problemas de saúde advém de deficiências de nutrição, que existem em praticamente todos os países em desenvolvimento, e, de modo mais

acentuado, em áreas de baixa renda” (HARLEM, 1987, p. 119). Além disso, houve destaque aos vínculos entre saúde, nutrição, meio ambiente e desenvolvimento.

Quanto à *segurança alimentar*, o Relatório Brundtland pontuou que o seu alcance não depende somente do aumento da produção global de alimentos, mas da redução de distorções na estrutura do mercado mundial de alimentos e também de um deslocamento de produção de alimentos para países, regiões e famílias que apresentam déficit em alimentos (HARLEM, 1987). Ressaltou a superação da pobreza como um dos requisitos para a consecução da *segurança alimentar* do mundo, considerando que a distribuição desigual dos bens de produção, o desemprego e o subemprego constituem o cerne do problema da fome em muitos países.

As mudanças havidas durante a gestão de Gro Harlem Brundtland ocorreram num momento no qual diversos organismos internacionais deslocaram sua atenção ao campo da saúde e muitos recursos financeiros foram investidos na área. O conjunto de mudanças desta época ficou conhecido como *Global Health* e considera as consequências da globalização para a saúde do mundo e de cada país, bem como para a construção de uma nova agenda para a saúde global.

4.3.1.3 Proteção e defesa de crianças e adolescentes: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) foi criado em 11 de dezembro de 1946, pela Organização das Nações Unidas (ONU), para fornecer assistência emergencial a crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. Em que pese, à época de sua concepção, a ideia inicial ser a de que o UNICEF seria somente um fundo de recursos, temporário e emergencial, no ano de 1953, ele tornou-se um órgão permanente do sistema das Nações Unidas. Com isso, o seu escopo de atuação foi ampliado para crianças e adolescentes em todo o mundo. Em 1965, inclusive, o UNICEF recebeu o Prêmio Nobel da Paz.

Norteados pelos ditames da Convenção sobre os Direitos da Criança,

adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, cuja vigência teve início em 2 de setembro de 1990³⁸, atualmente, o UNICEF tem como atribuição a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, assim como o auxílio ao atendimento das necessidades básicas deste público e a criação de oportunidades para que eles possam alcançar seu pleno potencial.

No Brasil, o UNICEF atua desde o ano de 1950, com participação em campanhas de imunização e aleitamento materno; do movimento pelo acesso universal à educação; dos programas de enfrentamento ao trabalho infantil, além de ter participado ativamente da mobilização que resultou na aprovação do artigo 227 da Constituição Federal da República do Brasil de 1988, o qual determina ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão³⁹. O UNICEF também fomentou e participou da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.

Nota-se que o Fundo, através de programas, atua em cooperação com os Estados nacionais também na implementação de programas e políticas públicas. No Brasil, desde 2017, o UNICEF prioriza a proteção e defesa das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e exclusão, em especial aquelas que são vítimas de formas extremas de violência, que, em solo nacional, se encontram, em sua maioria, na região da Amazônia, no Semiárido e nos grandes centros urbanos⁴⁰.

O tema da alimentação também faz parte de seu escopo, o UNICEF incentiva, por exemplo, o aleitamento materno e a alimentação saudável a crianças e adolescentes de todo o mundo, sem deixar de olvidar que o combate à pobreza é fundamental na defesa dessas garantias. Em conjunto com outros organismos internacionais, como a Organização das Nações

³⁸ O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990.

³⁹ Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/o-que-fazemos>>. Acesso em: 19 dez. 2022.

⁴⁰ Op. Cit.

Unidas para Alimentação e Agricultura e a Organização Mundial da Saúde, por exemplo, desenvolve estudos, como o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*⁴¹, o qual apresenta atualizações sobre a situação da *segurança alimentar e nutricional* em todo o mundo⁴².

4.3.1.4. Relatório The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: reflexões

O relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022* (FAO, 2022) demonstra a atuação dos três órgãos internacionais abordados em relação à fome, considerando que foi produzido com o auxílio da FAO, OMS e UNICEF. O estudo em tela foi recentemente publicado em 06 de julho de 2022 e aborda as estimativas mais recentes do custo e da acessibilidade de uma alimentação considerada como saudável, além de analisar as formas pelas quais os governos podem redirecionar incentivos à agricultura com vistas a reduzir o custo de alimentos saudáveis, levando em consideração a disponibilidade limitada de recursos públicos em muitas partes do mundo.

Por tratar do tema de modo global, o Relatório demonstra regionalmente os locais onde se constatou, no ano de 2022, o maior aumento da *insegurança alimentar grave (fome)* e moderada no mundo, tendo em vista, inclusive, a guerra na Ucrânia e os potenciais riscos advindos do conflito para o mercado da agricultura internacional e para a *segurança alimentar* global. Nesse ponto, é de bom alvitre destacar que a Rússia e a Ucrânia são alguns dos mais importantes produtores de commodities no mundo, seu papel na produção global de alimentos é de grande relevância, especialmente, em relação ao milho⁴³.

Colacionamos abaixo o gráfico 9, advindo do relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*, que demonstra o crescimento da

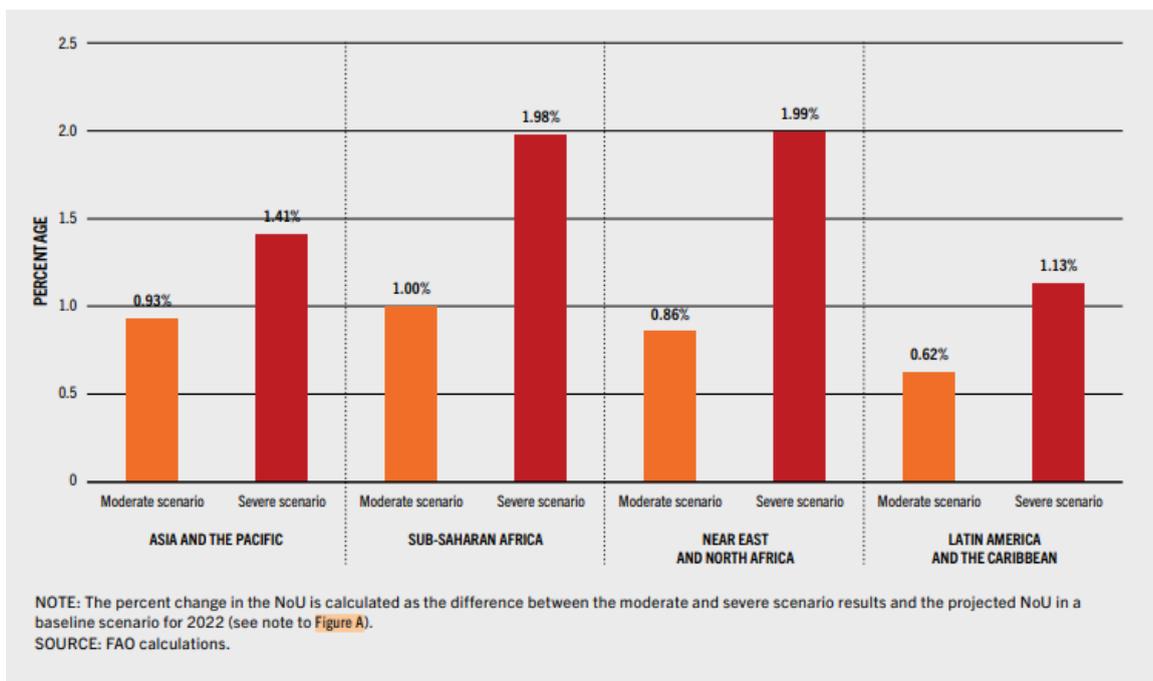
⁴¹ Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2022.

⁴² Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-numeros-globais-de-fome-subiram-para-cerca-de-828-milhoes-em-2021>>. Acesso em: 17 dez. 2022.

⁴³ “A Ucrânia é o quarto maior exportador de milho no mundo, e a Rússia também desempenha importante papel na produção dessa cultura.” In Efeitos do conflito Rússia-Ucrânia na cotação do milho, Estadão, Canal Agro, 2022. Disponível em: <<https://summitagro.estadao.com.br/comercio-exterior/efeitos-do-conflito-russia-ucrania-na-cotacao-do-milho/>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

insegurança alimentar moderada e grave (fome) através do mundo.

Gráfico 5 – Aumento global estimado do número de pessoas em insegurança alimentar em 2022 por região



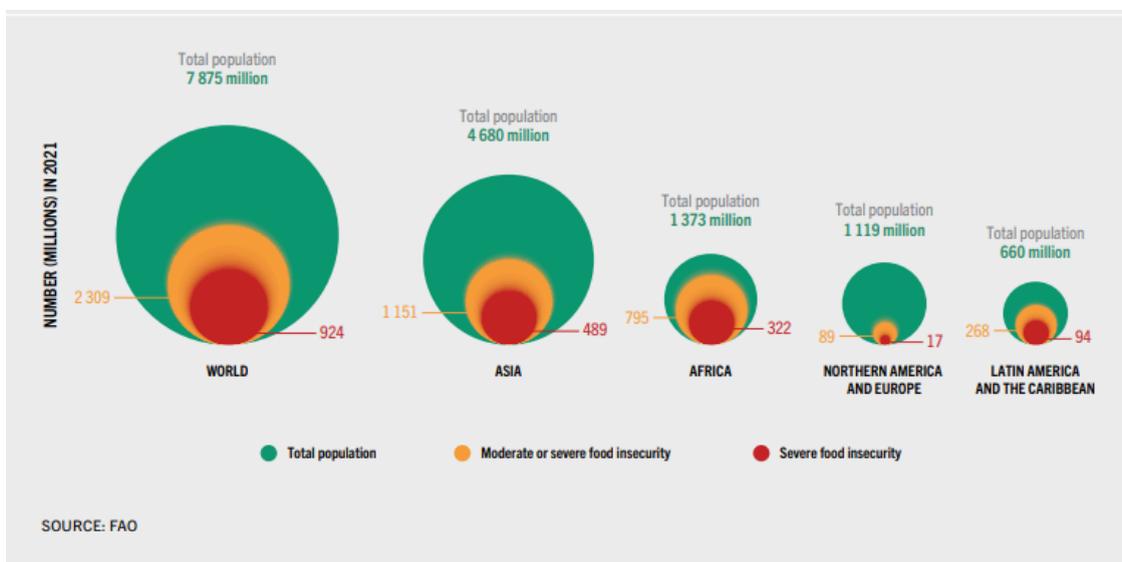
Fonte: FAO et al, 2022.

Observa-se que, as regiões do planeta onde a *insegurança alimentar* foi sentida em suas formas mais graves foram as seguintes: Ásia-Pacífico – se localiza no Oceano Pacífico ou próxima dele e inclui parte da Ásia Oriental, Sul e Sudeste da Ásia e Oceania e abriga mais de 60% da população mundial⁴⁴; África Sub-saariana – região do continente africano localizado no sul do deserto do saara, considerada uma das regiões mais pobres do planeta; África Oriental – região do continente africano banhada pelo Oceano Índico – e o norte da África; além da América latina e caribenha.

Considerando, ainda, a guerra da Ucrânia, o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022* trata da concentração e distribuição de alimentos no mundo, como demonstrado no gráfico colacionado abaixo.

⁴⁴ Disponível em: < <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific> > Acesso em: 18 jan. 2023.

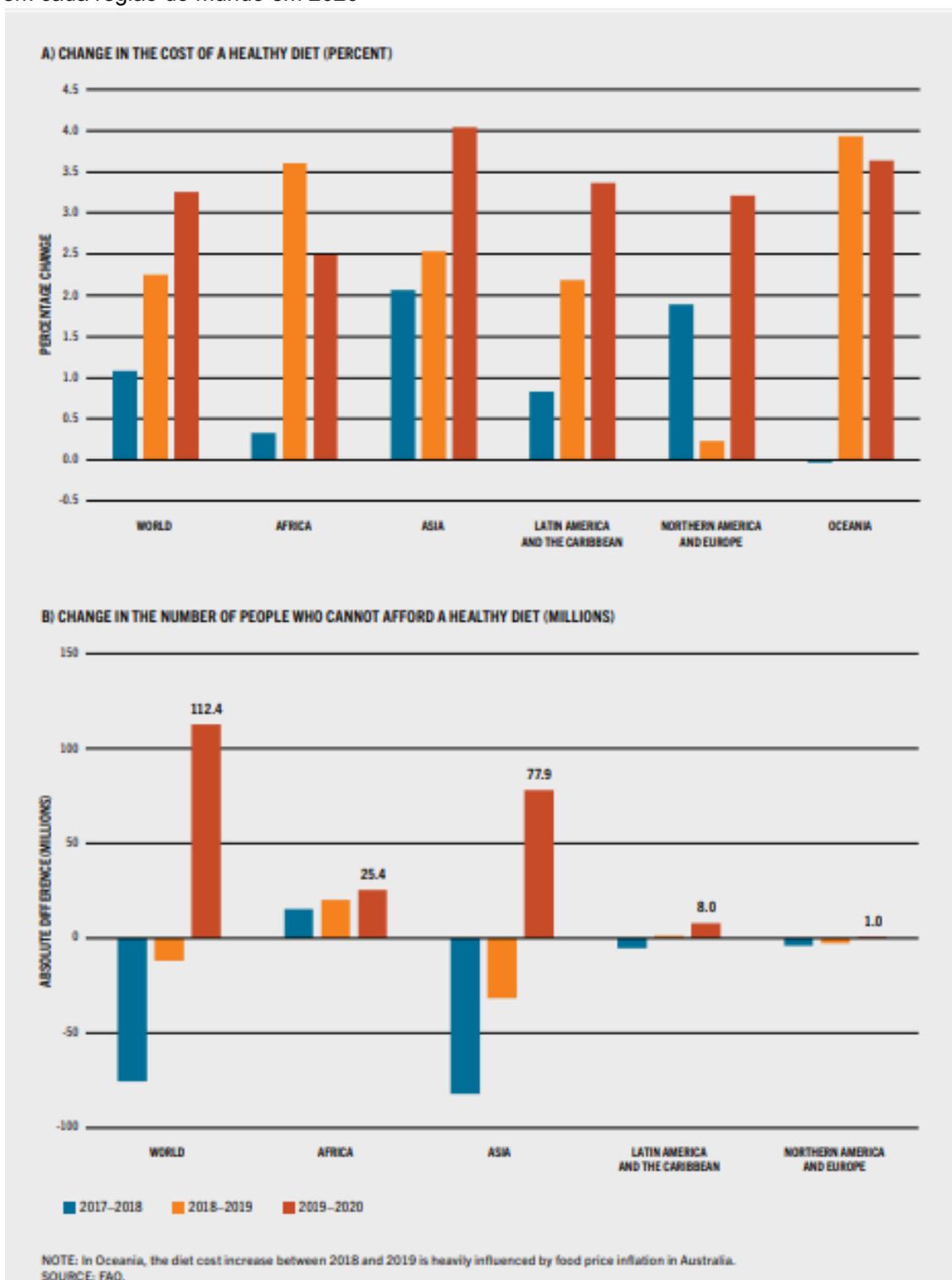
Gráfico 6 – Concentração e distribuição da insegurança alimentar por severidade diverge nas regiões do mundo



Fonte: FAO et al, 2022.

Para além, de modo a subsidiar políticas que tutelem o direito à alimentação adequada, o Relatório expõe onde se paga mais caro por uma alimentação saudável, que como se vê no gráfico 11 são as mesmas regiões preponderantes no gráfico 10, ou seja, onde a *insegurança alimentar* têm sido sentida em sua forma mais grave. Percebe-se, assim, que o preço dos alimentos é um dos entraves à alimentação saudável, a falta de recursos financeiros faz com que se tenha menos possibilidade de escolha alimentos saudáveis. Por outro lado, favorece a venda e consumo de alimentos ultraprocessados, cujos preços têm sido cada vez mais convidativos, colaborando para que a alimentação saudável esteja cada vez mais distante dos pratos.

Gráfico 7 – O custo de uma dieta saudável aumentou, e a dieta está cada vez mais inacessível em cada região do mundo em 2020



Fonte: FAO et al, 2022.

Tal cenário nos faz refletir sobre a importância da existência de políticas públicas destinadas ao atendimento das necessidades nutricionais mínimas da população mais vulnerável, as quais devem ser coordenadas com outras políticas públicas voltadas, especialmente, à geração de renda e à inserção dessa parcela da sociedade no mercado de trabalho.

O próprio Relatório evidencia que, tanto em nível nacional como local, as políticas de alimentação devem ser coordenadas por vários ministérios ou agências departamentais e traz exemplos do Plano de Obesidade Infantil Inglês, cuja implementação envolveu a coordenação de diferentes departamentos: Saúde, Assistência Social, Habitação, Comunidades e Governo Local. Em solo brasileiro, o exemplo apresentado pelo Relatório é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), demonstrando que tal órgão serviu como um espaço de diálogo e articulação entre diferentes partes interessadas e se tornou um facilitador fundamental para a formulação de políticas, como a Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Guia Alimentar Brasileiro.

Nesse sentido, o Relatório exalta a importância da existência de mecanismos de controle social e governança participativa nas políticas públicas, sem deixar de ressaltar a dificuldade no tocante às suas implementações, notadamente, em razão da expansão da influência corporativa na tomada de decisões políticas. A preocupação com o aumento da influência corporativa na tomada de decisões políticas é de grande relevância, apesar de não ser novidade.

As empresas transnacionais de alimentos dão muita importância ao chamado “lobby”, o que impacta diretamente na formulação e implementação de políticas públicas que tutelam o direito à alimentação adequada. Elas empenham grandes esforços no estudo dos arcabouços regulatórios dos países onde atuam e, mais, no estudo de todos os mecanismos que, de certa forma, podem prejudicar a venda de seus produtos e, assim, o seu lucro.

Uma boa ilustração do afirmado no relatório é o recente caso da publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira, o qual sintetiza informações relacionadas à promoção da alimentação saudável e exerce um

importante papel na divulgação de informações. Vimos que, em 2021, a publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde encontrou resistência no âmbito dos próprios órgãos do governo⁴⁵.

Um ano depois, em 2022, houve, pela The Intercept Brasil, a divulgação, como se vê no print do seu sítio eletrônico retratado na figura 2, de um documento produzido para a Coca-Cola dos Estados Unidos da América, que descrevia a preocupação da empresa transnacional com o Guia Alimentar para a População Brasileira, o qual foi classificado como punitivo para o açúcar e para as bebidas comercializadas pela empresa, classificando-as como alimentos “ultraprocessados”, como verificado na figura 3, extraída do periódico jornalístico sobre alimentação intitulado como O Joio e o Trigo, e na figura 4, colacionada do próprio Guia Alimentar. O documento produzido pela Coca-Cola colocava o Brasil como um dos países de maiores riscos para a companhia, em se tratando de políticas públicas⁴⁶.

⁴⁵ A publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde de 2021 sofreu resistência dentro do âmbito do próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que publicou a NOTA TÉCNICA No 42/2020/DAEP/SPA/MAPA (Proc. 21000.090207/2019-56) buscando a revisão da classificação dos alimentos ultraprocessados, aludindo que a nova classificação adotada era “confusa, incoerente” e impedia a ampliação da “autonomia das escolhas alimentares e, principalmente, por prejudicar a correta formação de diretrizes para promover a alimentação de forma adequada e saudável.”; solicitando, por fim, “a imediata retirada das menções a classificação NOVA no atual guia alimentar e das menções equivocadas, preconceituosas e pseudocientíficas sobre os produtos de origem animal.”. A Nota Técnica foi repudiada por toda a comunidade científica, uma vez que seus termos refletiam justamente o contrário do que pensam os pesquisadores e autoridades no assunto. O Professor de Nutrição da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) Dennys Cintra chegou a registrar que o Guia incomodava porque visava esclarecer a população, tecendo comentários sobre a indústria de alimentos e sobre os interesses envolvidos na polêmica. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/tv/direto-na-fonte/2020/09/28/guia-alimentar-incomoda-por-que-e-esclarece-populacao-avalia-professor>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

⁴⁶ “A Sancroft lembra que a atenção crescente às doenças crônicas colocou o açúcar no centro das discussões, em paralelo a uma também crescente aversão por ingredientes artificiais, com destaque para os adoçantes. Com isso, os governos estavam agindo no sentido de criar novos impostos, formular rótulos mais claros e restringir a comercialização, como em cantinas escolares.” Disponível em: <<https://theintercept.com/2021/09/01/coca-cola-documento-lista-guia-alimentar-como-ameaca/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

Figura 2 – The Intercept Brasil



Fonte:

<https://theintercept.com/2021/09/01/coca-cola-documento-lista-guia-alimentar-como-ameaca/>

Figura 3 – Nova classificação de grupos alimentares no Guia Alimentar para a População Brasileira – 2021



Fonte: Cards – O joio e o trigo.

Figura 4 – Orientação do Guia sobre alimentos ultraprocessados

ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS

.....

Evite alimentos ultraprocessados

Devido a seus ingredientes, alimentos ultraprocessados – como biscoitos recheados, salgadinhos “de pacote”, refrigerantes e macarrão “instantâneo” – são nutricionalmente desbalanceados. Por conta de sua formulação e apresentação, tendem a ser consumidos em excesso e a substituir alimentos *in natura* ou minimamente processados. As formas de produção, distribuição, comercialização e consumo afetam de modo desfavorável a cultura, a vida social e o meio ambiente



Alimentos ultraprocessados incluem biscoitos recheados e salgadinhos “de pacote”, refrigerantes e macarrão “instantâneo”

Fonte: Guia Alimentar para a população brasileira, página 39.

De fato, a indústria transnacional de alimentos exerce grande influência nas decisões políticas. Muitas vezes, seu poderio econômico é muito superior ao de um Estado Nacional. Nada obstante, os mecanismos de controle social e governança participativa são ferramentas muito importantes nesse cenário, por trazer visibilidade a parcelas e grupos mais vulneráveis da população e, assim, majorar a reflexão sobre o tema e facilitar a formação de coalizões que possam contribuir para a formulação, criação e implementação de políticas públicas.

O relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World* conclui, ademais, que tanto a questão da disponibilidade como a dos custos dos alimentos, especialmente dos alimentos saudáveis, é complexa e requer abordagens sistêmicas baseadas em dados históricos e/ou cenários baseados em modelos, os quais, por sua vez, dependem de dados oficiais para serem projetados. Entretanto, no Brasil recente, as duas principais agências de fomento à pesquisa, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sofreram intensos cortes de verbas⁴⁷, o que reflete o

⁴⁷ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/03/politica/1567542296_

desmonte do sistema de ciência e tecnologia brasileiro ocorrido durante a gestão do Presidente da República Jair Bolsonaro. A título de exemplo, somente no ano de 2021, houve corte de bolsas do CNPQ⁴⁸ na ordem de 12% em relação ao ano anterior. Como se já não fosse o bastante, insta salientar que não só as pesquisas científicas restaram prejudicadas, como também importantes pesquisas de cunho estatístico, como o Censo Demográfico – IBGE, a partir do qual muitas políticas públicas são construídas e provisionadas⁴⁹.

Por fim, ressalta-se que o Relatório aponta que uma das principais questões que tangenciam o combate à fome é a necessidade da existência de diálogos políticos multissetoriais e multilaterais com todas as partes interessadas relevantes, as quais precisam estar munidas das informações necessárias. Ora, resta evidente que a difusão de informações é um elemento crucial à promoção do direito humano à alimentação adequada, ocorre que o cenário de concentração do mercado alimentício por grandes corporações transnacionais obsta, em demasia, a livre disseminação de conhecimento, tanto a nível global, como a nível local (Brasil).

4.3.2. Organismos nacionais

Dois organismos nacionais para apresentação, em razão de sua atuação específica no campo da Alimentação e Nutrição e da sua importância no estado do Rio de Janeiro, foram selecionados nesta seção, com o objetivo de análise da necessidade apontada pelo relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*, no que tange à multissetorialidade e a multilateralidade. Buscou-se alocá-los em subseções distintas por questões de organização textual.

718545.html>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁴⁸ Disponível em: <<https://super.abril.com.br/ciencia/cnpq-so-conseguiu-pagar-13-das-bolsas-aprovadas-para-cientistas-em-2021/>>. Acesso em 08 set. 2021.

⁴⁹ Disponível em: <<https://exame.com/blog/sergio-praca/adiamento-do-censo-e-mais-um-capitulo-de-bolsonaro-contra-o-estado/>>. Acesso em: 08 set. 2021.

4.3.2.1 Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e seu propósito de fortalecimento de ações coletivas

A Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável é, segundo o seu sítio eletrônico⁵⁰, uma coalizão que reúne organizações da sociedade civil, associações, coletivos, movimentos sociais, entidades profissionais e pessoas físicas que defendem o interesse público com o objetivo de desenvolver e fortalecer ações coletivas que contribuam para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Foi oficialmente lançada no ano de 2016 em Porto Alegre/RS, por ocasião do XXIV Congresso Brasileiro de Nutrição, tendo sido idealizada com o fito de mobilizar grupos; possibilitar a troca de experiência, a multiplicação e o fortalecimento do incentivo à proposição e defesa de políticas públicas de incentivo, apoio e proteção às práticas alimentares adequadas e saudáveis para indivíduos e coletividades.

Além de atuar como um centro que reúne diversas organizações da sociedade civil no Brasil, a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável busca proporcionar o avanço de políticas públicas de garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da Soberania Alimentar. Tem como foco as políticas que implementam estratégias convergentes e integradas de incentivo, ou seja, estratégias que difundem informação e desenvolvem práticas educativas que motivam e, desenvolvem e, desenvolvem capacidade crítica e habilidades para a adoção de práticas e realização de escolhas saudáveis, isto é, estratégias voltadas a práticas saudáveis e de proteção às práticas alimentares adequadas e saudáveis de indivíduos e coletividades, estas últimas, em geral, de caráter regulatório, que pretendem diminuir a exposição a fatores e situações que estimulem, pelos consumidores, práticas não saudáveis.

Este organismo utiliza como referências e inspiração alguns exemplos de políticas públicas que considera exitosas em solo nacional, como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (BRASIL, 2006;

⁵⁰ Disponível em: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/a-alianca/quem-somos/>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL, 2010); a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNaN (BRASIL, 2012); a Política Nacional de Promoção da Saúde (BRASIL, 2014); as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014) e do Guia Alimentar para Crianças Menores de dois anos (BRASIL, 2019).

A Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável preconiza que sua atuação seja dinâmica, de modo a acompanhar as mudanças e avanços ocorridos e a ocorrer na sociedade. A sua agenda de compromissos engloba a incidência política e a mobilização social para a efetivação de políticas públicas relacionadas a dez temas estratégicos, que se encontram abaixo ilustrados na figura 5, extraída de seu próprio sítio eletrônico, os quais orientam as ações do seu núcleo gestor, dos seus núcleos locais e das demais atividades coletivas realizadas por seus membros.

Figura 5 – Dez temas estratégicos da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável



Fonte: <https://alimentacaosaudavel.org.br/agenda-de-atuacao/>

Reunida, como dito acima, sob a forma de uma coalizão, nomenclatura utilizada pelo próprio organismo em sua descrição, a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável reúne pessoas físicas e jurídicas – organizações da sociedade civil, associações, coletivos, movimentos sociais, entidades profissionais, grupos e núcleos de estudo e pesquisa, retratadas na figura 9, que defendem o interesse público com o objetivo de desenvolver e fortalecer ações coletivas que contribuam para a garantia do Direito Humano à

Alimentação Adequada (DHAA). Possui diversas organizações-membro como se observa na figura 6, extraída de seu sítio eletrônico, algumas, inclusive, de âmbito internacional, como o Greenpeace.

Figura 6 – Organizações membros – Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável



Fonte: <https://alimentacaosaudavel.org.br/a-alianca/nossos-membros/>.

Entre as suas campanhas, a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável busca, também, “contribuir para a reconstrução de um Brasil sem fome”⁵¹. Sua biblioteca reúne importantes pesquisas, artigos científicos e publicações que ajudam a pensar sobre a *fome* e a *insegurança alimentar* no Brasil.

4.3.2.2 Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE e o enfrentamento à pobreza e às desigualdades

Criado por Herbert de Souza, o Betinho, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) é uma organização de cidadania ativa, sem fins lucrativos⁵².

Efetivado a partir de 1981, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) tem uma história institucional muito ligada à democratização do Brasil, em particular às lutas que permeiam a emergência da cidadania e a constituição da diversificada sociedade civil brasileira das três últimas décadas.

Quando se autodefine, o Ibase registra que “se pensa mais como ator na sociedade civil, autônomo e público, do que como instituição”. Estabelece o seu compromisso pela radicalização da democracia como modo de vida em sociedade. Define sua missão como a de uma organização de cidadania ativa, que produz e formula conhecimentos, análises, questões e propostas como argumentos para a ação democrática transformadora. O campo prioritário de ação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) é o espaço público.

O Ibase é apenas mais um dos organismos nacionais cuja atuação vêm ganhando relevância em meio ao quadro da fome no Brasil. Tecidas as considerações sobre o cenário atual da *insegurança alimentar* no Brasil, e, no mundo, sobre o direito à alimentação, sua relação com a democracia e dos

⁵¹Como preconiza a campanha “Candidata e Candidato, o que tem no seu prato?” lançada em agosto de 2022 pela Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, que visava apresentar ao eleitorado e às candidaturas às eleições de 2022 um conjunto de medidas necessárias para avançar com a agenda da alimentação adequada e saudável. Disponível em: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/categoria/campanhas/>>. Acesso em: 19 dez. 2022.

⁵² Disponível em: <<https://ibase.br/quem-somos-2/>>. Acesso em: 19 dez. 2022.

organismos que tanto no panorama nacional quanto global atuam em defesa da segurança alimentar, passemos ao estudo concernente as políticas públicas de alimentação.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

5.1 Políticas Públicas: conceitos básicos

As políticas públicas se caracterizam como uma das formas das quais dispõe o Poder Público para implementar os direitos fundamentais, como é o caso do direito à alimentação. Thomas Dye (2017, p. 333) afirma que política pública simplesmente “é tudo aquilo que o governo decide fazer ou decide não fazer”. O autor deixa claro que se entende o ‘não fazer’ também como uma escolha. São apresentadas, a seguir, algumas definições sobre o termo, antes de iniciar a discussão em si.

Para Lassweel (1936/1958), políticas públicas são as decisões ou análises que buscam responder quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Muller e Surel (2002, p. 11) consideram as políticas públicas como o “processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos, coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.” Já Jenkins (apud IOCKEN, 2014, p. 18) a define como um conjunto de decisões inter-relacionadas “que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para lográ-los”, numa situação especificada em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo desses atores.

Efetivamente, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p. 5), ainda assim, na concepção mais tradicional de políticas públicas, há sempre um papel central do governo⁵³ quanto à formulação e implementação. E, sob a perspectiva de um Estado Democrático de Direito, uma política pública deve contar com exercício participativo da sociedade no controle das ações do governo. O acesso democrático, nesse viés, seria uma forma de direcionar as políticas públicas como instrumento de promoção do bem-estar coletivo.

Percebe-se que, a partir dos conceitos acima expostos, as políticas

⁵³ O governo é, nesse sentido: “a instância máxima de administração executiva, cuja atribuição principal é direcionar políticas públicas e regular a sociedade politicamente.” in SILVA, A. G. F. S.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. *A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, jan.-abr. 2017, p. 31.

públicas constituem um processo dinâmico que resulta de decisões inter-relacionadas. Não cabe somente aos governantes a decisão sobre a sua formulação e implementação, mas a limitação das habilidades dos governantes pode restringir as opções de políticas públicas, ou ainda, contribuir para o seu sucesso ou fracasso.

A criação de uma política pública parte do pressuposto da identificação de um problema público⁵⁴ sobre o qual o Estado irá intervir. Ou seja, os atores envolvidos percebem o problema, visualizam as soluções e definem as suas propostas de ação. Nota-se, então, que os atores estabelecem as políticas e influenciam o ciclo de políticas públicas.

Um problema público quando relevante deve entrar em pauta na agenda pública. Segundo Cobb e Elder (1983) existem três condições para que um problema entre na agenda pública: *Atenção* – diferentes pessoas devem ver a gravidade da situação; *Resolutividade* – a solução deve ser necessária e factível; *Competência* – o problema deve tocar em responsabilidades políticas. Entretanto, a agenda política se encontra sempre sob constante pressão de diferentes agentes, motivo pelo qual nem todos os temas, embora relevantes, sejam contemplados na agenda institucional, ou seja, virem uma pauta que o poder público decide enfrentar.

Tal como qualquer outra, a formulação de uma política pública que tutela o direito à alimentação depende, inicialmente, da identificação dos problemas e do provisionamento de soluções para estes, mas deve-se ter em conta que a sua formulação e implementação depende, substancialmente, de iniciativas a serem sancionadas pelo governo⁵⁵. Cabe sempre aos governantes a escolha entre fazer ou não fazer, embora abster-se desta decisão é também uma escolha que importa em consequências (BILHIM, 2016).

Logo, a partir do pressuposto de que a implementação do direito à alimentação requer a formulação de políticas públicas, é crucial que o tema esteja em pauta na agenda política a fim de que entre, de fato, para a agenda

⁵⁴ Pode haver um problema que não seja público, caberá ao analista de políticas públicas descobrir se ele é ou não público.

⁵⁵ "Identifying problems (however imperfectly) and matching solutions to them [...] involves articulating policy goal through policy deliberations and discourses and using policy tools in an attempt to attain those goals." in HOWLETT, M., Ramesh, M., & Perl, A. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Toronto: Oxford University Press, 1995, p. 4.

institucional – Agenda-setting – , visto que o acesso à agenda política se dá de modo assimétrico, isto é, as elites econômicas, sociais e políticas possuem mais facilidade em incluir ou excluir determinados assuntos e funcionam como uma espécie de filtro dos temas relevantes.

Jaime *et al.* (2018) elencam quais deveriam ser as pautas prioritárias, apesar de que a agenda política das políticas públicas não deve se esgotar nos temas registrados pelos autores:

As pautas prioritárias incluem: ampliação do acesso e da qualidade da atenção em saúde na perspectiva da integralidade do cuidado e que considerem a apreensão ampliada das reais necessidades de saúde e nutrição das pessoas; promoção de transformações no sistema alimentar para práticas alimentares saudáveis e sustentáveis; promoção de ações de educação e também de regulação e controle de alimentos (tais como a regulação da publicidade e da rotulagem de alimentos e o controle de níveis críticos de nutrientes como o sódio em alimentos industrializados); consolidação de modelos de governança intersetoriais e participativos voltados à transformação do sistema alimentar e à promoção da saúde e da SAN; avanço na integração de políticas sociais, chegando a públicos específicos com necessidades diferenciadas; e, por fim, a busca por políticas de garantia de direitos e acesso à alimentação saudável e sustentável em territórios vulneráveis, como os desertos alimentares.

No que se refere às políticas de *segurança alimentar e nutricional* (SAN), cabe registrar que a sua inserção na agenda governamental sempre foi influenciada por diversos atores e variados interesses. Foi somente a partir da primeira década do ano 2000 que o tema *segurança alimentar* passou a ter mais importância na agenda de governo. Na ocasião, o governo federal elaborou uma série de políticas públicas voltadas à transferência direta de renda à população extremamente pobre, como, por exemplo, a Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde (MS), que visava ao atendimento de crianças menores de 6 anos e gestantes de baixa renda; o Vale Gás, do Ministério de Minas e Energia (MME) e a Bolsa Escola, do Ministério da Educação (MEC).

No início do ano de 2003 houve o lançamento do Programa Fome Zero, que propunha a articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da *segurança alimentar* e ao combate à pobreza, como será visto adiante. Ao fim do mesmo ano, foi lançado o Programa de

Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF), destinado às famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema, que se tornou o principal programa destinado ao combate à fome e à miséria no Brasil. Esse programa passou a englobar todos os programas de transferência de renda em curso até então, como os supracitados Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

A criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (LOSAN) – Lei Federal n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, objetivou assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio da articulação e promoção da gestão intersetorial das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. O sistema em referência representou a síntese de um esforço coletivo e suprapartidário da luta nacional contra a fome, a pobreza e em defesa do direito humano à alimentação adequada.

A análise da situação de *segurança alimentar e nutricional* do país, embasada pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e pela Soberania Alimentar, passou a ser uma pauta do governo, por ocasião da criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). De toda forma, remanescia a necessidade de criar um sistema de monitoramento, que pudesse servir de instrumento de avaliação continuada da evolução dos indicadores de *segurança alimentar e nutricional*, da realização progressiva deste direito e das políticas públicas concernentes à temática, bem como do próprio desempenho do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Em 2010 foi editado, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Decreto n.º 7.272, que regulamentou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e, entre outras disposições, instituiu o processo de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de identificar os grupos populacionais mais vulneráveis à violação do direito humano à alimentação adequada, consolidando dados sobre desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero (CONSEA, 2010).

Com a LOSAN, a *segurança alimentar e nutricional*, em nível nacional,

passou a englobar a ampliação de condições de acesso aos alimentos por meio da produção, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluídas a água, a geração de emprego e redistribuição de renda (RANGEL, 2015).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) abrangue, ainda, a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, além do seu aproveitamento, com incentivos a práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, cultural e racial do povo brasileiro.

A partir de então, o setor da saúde, que priorizava propostas individuais, passou a interagir conjuntamente com as ações do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), tratando de suas complexidades e estabelecendo um liame com os processos de produção, abastecimento, comercialização, acesso e consumo dos alimentos.

Essa linha reforça a agenda única da nutrição e dá o necessário enfoque à alimentação, inclusive, como contributo para uma vida mais saudável. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), ao criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dar outras providências, se caracteriza como uma política pública constitutiva, segundo a tipologia de Lowi (1966), como será visto na sequência, e se encontra acima das demais políticas públicas sobre o tema.

Embora a LOSAN tenha sido publicada no ano de 2006 e antes da sua publicação houve a instituição de uma série de programas políticos sobre o tema da alimentação, considerando a relevância desta no estabelecimento de regras e princípios, até mesmo para a consolidação das demais políticas públicas, optamos por apresentá-la antes de adentrarmos nas políticas distributivas, não cabendo aqui uma apresentação meramente cronológica.

Não olvidamos, também, o fato de que a implementação de uma política passa por diversas fases e processos sociais, mas neste trabalho não trataremos de seus ciclos, pois nos interessa demonstrar, a partir da seleção das políticas de alimentação de maior renome no Brasil, o seu significado e as consequências de seu esvaziamento.

5.2 Políticas Públicas Distributivas

Existem quatro tipos de políticas públicas, de acordo com a tipologia de Lowi (1964). São elas: as políticas regulatórias; as políticas distributivas; as políticas redistributivas e as políticas constitutivas. Interessa-nos, no presente estudo as políticas distributivas, assim classificadas por transferir diretamente recursos a grupos específicos da sociedade, geralmente os grupos mais vulneráveis. Tais políticas partem do pressuposto de que alguns problemas, como o da fome, são considerados de última grandeza e, por isso, responsabilidade de todos.

Quando caracterizada como distributiva, uma política pública tem o condão de gerar benefícios para um determinado grupo de atores, seus custos recaem sobre toda a sociedade, mesmo sobre a parcela não beneficiada diretamente por aquela política específica. Este tipo de política segue, dessa maneira, o fundamento de justiça social, que permeia o estudo de John Rawls, pela qual o sistema político e econômico, base da sociedade, deve ser organizado para propiciar justiça social.

Lowi (1966) ainda considera como critério para a classificação de políticas públicas, o seu impacto na sociedade (o número de pessoas que podem ser atingidas por ela) e o local onde se desenvolvem as discussões afetadas aos conflitos ocasionados pelas políticas. Logo, salienta que as políticas distributivas se dão mediante um baixo nível de conflito, isto é, em arenas pouco conflituosas, uma vez que o problema público que ela se dedica a atacar pode ser considerado um dilema de ação coletiva.

As políticas públicas distributivas têm beneficiários específicos, facilmente multiplicáveis, tendo o condão de atender vários e diversos interesses concomitantemente. Por isso, pouco conflituosas. Para além, as políticas públicas distributivas caracterizam-se “pela facilidade com que os recursos podem ser desagregados e repartidos em pequenas unidades, independentes umas das outras e livres da regra geral” (LOWI, 1992, p.

101-103), por isso, também chamadas de “pork barrel”⁵⁶ ou “log-rolling”⁵⁷. Por fim, cabe ter em mente, que este tipo de política pública costuma ser utilizado como estratégia governamental de sustentação ou até de expansão de bases eleitorais.

Selecionamos alguns exemplos de políticas públicas, de ordem nacional, que podem ser consideradas como distributivas e trataremos a seguir. A seleção destes exemplos considerou a sua relação com o atual quadro de fome vivenciado no Brasil e, também, o fato de terem sido tratadas nas ações judiciais analisadas no último capítulo.

5.2.1 Programa Fome Zero

O Programa Fome Zero foi lançado em 2003, assessorado pelo CONSEA, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como parte de seu plano de desenvolvimento social. O principal objetivo deste programa era o de combater a fome e a pobreza no Brasil e melhorar a qualidade de vida das pessoas, especialmente das crianças e dos idosos, e para promover o acesso à alimentação saudável. Teve em sua base a distribuição de alimentos, a melhoria da nutrição e da produção de alimentos, a garantia do direito à alimentação adequada e o acesso à educação nutricional.

Constituíria-se como uma política de inserção social que, mais que distribuir alimentos, objetivava “gerar renda, trabalho, resgatar a auto-estima e a cidadania” (BETTO, 2003). O escopo do programa visava a articulação de políticas locais, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias, entre outras importantes para a culminância do programa; políticas específicas, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e políticas estruturais,

⁵⁶ Assim definida pelo Dicionário Collins da língua inglesa: “*If you say that someone is using pork barrel politics, you mean that they are spending a lot of government money on a local project in order to win the votes of the people who live in that area.*”. Disponível em: <<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/pork-barrel>>. Acesso em 30 ago. 2021.

⁵⁷ Dessa forma definida pelo Dicionário Collins da língua inglesa: “*If you accuse politicians of log-rolling, you mean that they make private agreements with each other, so that, for example, they give each other help or vote for each other's bills.*”. Disponível em: <<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/log-rolling>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

a exemplo do incentivo à agricultura familiar e microcrédito (BELIK, GROSSI, 2003).

Por fim, o programa acabou diluindo-se em diversas políticas de *segurança alimentar* e de distribuição e geração de renda e foi completamente descontinuado pelo presidente Jair Bolsonaro, em 2019, em razão de sua própria agenda de governo, que alegava que o programa não era eficaz, e que as medidas de austeridade econômica eram necessárias para alavancar a economia.

5.2.2 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, criado no ano de 2003 por meio da Medida Provisória n.º 132⁵⁸, convertida na Lei Federal n.º 10.836/2004⁵⁹, é um típico exemplo de política pública distributiva e tem como foco a população produtiva em idade ativa, com ênfase nas crianças. Esse programa surgiu em meio ao cenário de crescimento da miséria no país e foi um programa inovador no cenário político social brasileiro, também, por consolidar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes, se aproximando mais da estrutura de benefícios sociais de países com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos que o Brasil da época⁶⁰.

O Bolsa Família “deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza” (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.25) e previa certas condicionalidades aos seus beneficiários, os quais, para fazerem jus ao recebimento do auxílio instituído pelo programa, assumiam compromissos nas áreas da saúde e educação como acompanhamento pré-natal às gestantes; acompanhamento nutricional e frequência escolar em estabelecimento público de ensino.

⁵⁸ Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁵⁹ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁶⁰ Lembra-se que pouco depois, em 2005, houve a aprovação do SUAS- Sistema Único de Assistência Social.

Tal como previsto no artigo 11 de seu decreto instituidor – Decreto n.º 5.209 de 17 de setembro de 2004 – que prevê que “a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”. O programa contava com a articulação interfederativa, o que acabou fortalecendo a área de assistência social de cada município, que ganhou relevância política ao ser responsável pela gestão local do programa e do cadastro, mediante o Cadastro Único – CadÚnico.

Criado em 2001 para ser uma ferramenta de identificação dos beneficiários de baixa renda dos programas do governo federal (FARIAS; DIAS, 2018), o CadÚnico passou a ser o instrumento utilizado para a seleção e focalização dos beneficiários do Bolsa Família, reunindo todas as informações sobre as famílias beneficiárias, perfil socioeconômico, acesso a serviços e suas principais vulnerabilidades.

Os municípios, por sua vez, através de um termo de adesão assinado com o Ministério de Desenvolvimento Social, assumiam diversos compromissos para se tornarem participantes do programa Bolsa Família, dentre os compromissos se encontrava a necessidade de ter um gestor designado para o programa, bem como uma instância de controle social, que é encarregada de fazer o acompanhamento da gestão do seu cadastro e do próprio programa no município.

À época de sua criação, pairava sobre o programa alguns receios. Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 36) apontam que o primeiro deles era o de que “essas transferências poderiam constituir um desincentivo à participação dos beneficiários no mercado de trabalho”. O segundo receio era o de que o critério da transferência baseado no número de filhos “poderia servir como incentivo para o aumento da fecundidade” (2013, p. 36).

Todavia, os autores registram que “o número de estudos acumulados sobre esse assunto permite concluir que o temor de que o Bolsa Família viesse a gerar alguma espécie de “efeito preguiça” pode ser descartado” (2013, p. 36), já que tais efeitos foram de magnitude muito pequena para serem considerados relevantes. Ademais, estudos demonstram que as famílias beneficiárias do

programa reportavam gastar seus recursos majoritariamente com alimentos, além de itens relacionados com educação e saúde.

Vale pontuar que ainda em 2016, em capítulo de livro intitulado como “Alimentação, cidadania e direitos da população em situação de rua: um tema ainda negligenciado”, juntamente com WOLLZ, OLIVEIRA e FERREIRA, pontuamos que a população em situação de rua não tinha “acesso às políticas públicas que visam enfrentar a pobreza e a fome, e que este segmento populacional não é inserido nas políticas públicas que combatem a insegurança alimentar” (WOLLZ; LEITE; FERREIRA; OLIVEIRA; 2016, p. 83). Como exemplo, o fenômeno social da falta de documentação da população em situação de rua, o que inviabilizava o preenchimento do Cadastro Único, instrumento necessário para a conquista do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, que garantiria uma renda mínima que poderia permitir o acesso à alimentação.

Isso demonstra que o programa apresentava, sim, falhas e lacunas, mas não se pode deixar de ressaltar que a sua existência, juntamente com outros programas e políticas sociais, logrou, num contexto geral, a superação da fome no Brasil.

O programa foi criado em 2003, ou seja, durante a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Teve continuidade e foi, inclusive, ampliado com a presidente Dilma Rousseff (2011-2014), passando a integrar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado pelo Decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011, que englobava mais de dezoito programas do governo federal: Minha Casa Minha Vida; Programa Bolsa Verde; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; Tarifa Social de Energia Elétrica; Telefone Popular, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros; constituindo-se na porta de entrada para o acesso à boa parte das políticas sociais brasileiras, justamente com aquelas voltadas para a parcela da população historicamente com menor visibilidade para a política pública.

Cabe considerar que os elementos constitutivos do Programa Bolsa Família, quais sejam: contribuir para a superação e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil; proteger a família inteira em vez do indivíduo; potencializar as ações de governo, articulando União, unidades da

Federação e municípios; construir uma gestão configurada em redes; e assumir a educação como direito coletivo, subjetivo e inalienável; sempre exigiram práticas e processos intersetoriais, como uma política pública deve ser.

Durante a gestão do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2023), houve uma série de cortes que desencadearam a redução de 61% do alcance do programa, bem como o cancelamento de 158 mil bolsas no país⁶¹. Durante a pandemia, o Programa Bolsa Família sofreu grandes cortes nos estados das regiões Norte e Nordeste, locais onde se encontra a parcela mais vulnerável da população brasileira e, como vimos, onde se concentra a fome. Em 2021, através da Medida Provisória n.º 1.061/2021⁶², o Programa Bolsa Família, que já vinha sendo esvaziado, chegou ao fim.

Por meio desta medida provisória foi instituído o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, os quais ocuparam, em tese, o lugar do Programa Bolsa Família. Ao dizer que os novos programas ocuparam em tese o lugar do Bolsa Família pretende-se evidenciar que não se vislumbra nesses novos programas tamanha articulação intersetorial, conforme havia no Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, embora considerado em nossos exames uma política pública distributiva, caracterizava-se para além de um programa de transferência de renda. A sua base se consolidava numa rede de proteção social⁶³, isso, graças, inclusive, ao trabalho realizado pelas lideranças municipais de assistência social com a ferramenta social do CadÚnico, o que passou a ser feito via aplicativo. Este novo processo, para muitos, constitui-se como um retrocesso, por não passar pela assistência social.

Não se pode deixar de destacar que, desde a sua concepção, o Programa Bolsa Família recebia críticas quanto ao valor de seus benefícios, considerados por muitos especialistas insuficientes, um valor abaixo do necessário para paralisar o ciclo da pobreza⁶⁴. Não por acaso, o Auxílio Brasil

⁶¹ Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsa-familia/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁶² Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁶³ Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-brasil-se-despede-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁶⁴ DE SOUZA, Pedro HG et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a

propôs o aumento do valor do benefício, às vésperas da eleição presidencial⁶⁵.

O desmantelamento do Programa Bolsa Família foi um dos temas que ocasionou o ajuizamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, discutidas no último capítulo.

5.2.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado na década de 50 no Brasil sob o nome de Campanha da Merenda Escolar, é também um exemplo de política pública distributiva e é considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. O PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, através de repasses feitos pelo governo federal aos estados e municípios, bem como a escolas federais. Esses repasses são feitos através de 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino⁶⁶.

Os recursos financeiros do PNAE são provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O montante dos repasses são calculados com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Em atenção à Lei Federal n.º 11.947, de 16 de junho 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar. Essa medida tem o condão de estimular o desenvolvimento econômico e sustentável

desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Texto para discussão, 2019.

⁶⁵ Destaca-se que a medida provisória que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil foi editada em 09 de agosto de 2021.

⁶⁶ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 30 jan. 2023.

das comunidades e fortalecer a economia local, como também de dar mais autonomia aos municípios⁶⁷.

Nos anos de sua existência, o PNAE se mostrou como uma das políticas públicas mais importantes para o enfrentamento da fome, além de ter sido uma das poucas políticas de alimentação que resistiu ao desmantelamento. Entretanto, a suspensão das aulas durante a pandemia e, conseqüentemente, a falta de distribuição da merenda escolar e o enfraquecimento da agricultura familiar afetaram a nutrição e a saúde de milhares de crianças.

Atualmente, o PNAE também é objeto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, abordados no último capítulo desta dissertação, os autores consideram que tal política se encontra ameaçada, por conta do Projeto de Lei n° 5695.

5.2.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado no início do primeiro mandato do Governo Lula⁶⁸, pela Lei Federal n.º 10.696/2003⁶⁹, cujo artigo 19, atualmente revogado, previa como finalidades:

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011)
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011)
- III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança

⁶⁷ Embora tramite o Projeto de Lei n° 5695, de 2019, de autoria do Senador Izalci Lucas, que pretende anular o dispositivo que estabelece que, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, no mínimo de 30% (trinta por cento) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, Documento disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139597>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

⁶⁸ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/11/12/esvaziado-programa-federal-de-aquisicoes-de-alimentos-ve-doacoes-despencarem.ghtml>>. Acesso em: 02 fev. 2023.:

⁶⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em: 02 fev. 2023.

alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011)

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011)

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011).

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011)

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (Incluído dada pela Lei n.º 12.512, de 2011) § 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. (Redação dada pela Lei n.º 12.512, de 2011)

Esta política pública possuía duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Com esse intuito, o programa comprava alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destinava às pessoas em situação de *insegurança alimentar e nutricional* e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de *segurança alimentar* e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O PAA também contribuía para a constituição de estoques públicos de alimentos.

Ao estimular a agricultura familiar, o Programa contribuía para a sobrevivência dos pequenos produtores rurais, os quais veem suas atividades ameaçadas pelo agronegócio, modelo de produção baseado em commodities. Inobstante a sua importância, o PAA começou a ser esvaziado com a paralisação de envio de verbas, o que diminuiu, substancialmente, o ritmo de sua execução. Registra-se que o programa já chegou, apenas em um ano, 2010, a comprar e doar mais de 500 mil toneladas de comida da agricultura familiar. Em seu último ano de existência doou apenas pouco mais de 100 mil toneladas, isso, em pleno cenário de emergência sanitária global em razão da Covid-19.

Importa considerar que, no ano de 2021, durante a gestão Bolsonaro, o Programa de Aquisição de Alimentos teve o seu nome alterado para Alimenta Brasil. Sem nenhum embargo, o orçamento destinado ao Alimenta Brasil continuou ínfimo para garantir a sua efetividade. Por último, importa destacar que, embora a chefia do Poder Executivo federal esteja sob nova gestão, o orçamento aprovado para o ano de 2023 não é suficiente para a plena execução do Alimenta Brasil.

5.2.5 Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas)

Popularmente chamado de Programa Cisternas, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais foi criado pela Lei Federal n.º 12.873/2013⁷⁰, regulamentado, inicialmente, pelo Decreto n.º 8.038/2013 expedido pela então Presidente da República Dilma Rousseff e atualmente regulamentado pelo Decreto n.º 9.606/2018 expedido pelo então Presidente Michel Temer. O Programa Cisternas tem como objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo.

A sua execução compete ao Ministério do Desenvolvimento Social, conforme preconiza o artigo 2º do Decreto n.º 9.606/2018, contudo, com a extinção desse Ministério através da Medida Provisória n.º 8710/2019, o programa passou a ser de responsabilidade do Ministério da Cidadania (Artigo 23 da Medida Provisória n.º 8710/2019).

O programa é destinado a famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. A participação resta vinculada à inscrição no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal.

Por sua natureza, o Programa Cisternas acaba priorizando as áreas do

⁷⁰ “Art. 11. Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, com a finalidade de promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio de implementação de tecnologias sociais, destinado às famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água.” Lei Federal n.º 12.873/2013.

Nordeste – semiárido, onde, como já observado, não por acaso, sente-se a *insegurança alimentar* em sua forma mais grave. Nessa região há escassez de chuva, razão pela qual o sistema de cisternas, ou seja, reservatórios de águas pluviais é de suma importância.

O Programa Cisternas tem tido a sua execução reduzida. Nessa linha, a Confederação Nacional de Municípios registrou que “a quantidade de cisternas finalizadas nos últimos quatro anos representa redução de quase 60% na comparação com o segundo semestre de 2013, período auge das ações do programa”⁷¹.

Observa-se que, tal como as demais políticas públicas aqui registradas, o orçamento do Programa Cisternas tem sofrido reduções que impactam diretamente a população, a situação se agrava quando considerado o cenário de emergência sanitária pela pandemia da Covid- 19, que impõe medidas de profilaxia que a população sem acesso à água não pode adotar.

71

Disponível

em:

<<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-sobre-cortes-de-recursos-da-uniao-que-paralisam-o-programa-cisternas>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

6. A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO

Por ser um direito humano e portar, na condição de direito fundamental social, a garantia de aplicabilidade imediata, o direito à alimentação é um direito exigível também em face do Poder Judiciário. Como já exposto, até a sua introdução formal no texto constitucional, havia discussão sobre a sua exigibilidade, porém a inserção do direito à alimentação no *caput* do artigo 6º da Constituição da República Federal do Brasil de 1988 materializou a existência de obrigações do Poder Público e responsabilidades de diversos atores sociais quanto à sua concreção e promoção (RANGEL, 2015, p.102).

Por isso, ao encontro das lições de Barroso (1994, p. 42), que entende que “[...] direito é direito e, ao ângulo subjetivo, ele designa uma específica posição jurídica. Não pode o Poder Judiciário negar-lhe a tutela, quando requerida, sob o fundamento de ser um direito não exigível”, entendemos que quando o Poder Judiciário é invocado a se pronunciar sobre o direito social fundamental à alimentação, na omissão dos demais poderes, cabe a ele garantir a efetividade deste direito.

Nesse sentido, há que se pontuar que, existem vários exemplos jurisprudenciais de demandas individuais nos quais somente através do provimento jurisdicional⁷² foi possível obrigar o Poder Executivo a fornecer

⁷² Exerce importante papel nesse cenário, como guardião da tutela coletiva do direito humano à alimentação adequada no ordenamento jurídico nacional, o Ministério Público, cujas atribuições transcreve-se a seguir: “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º- São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. § 2º- Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998) § 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. § 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) § 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) § 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de

alimentos ou, até mesmo, alimentos especiais e essenciais a pessoas enfermas, por exemplo, como é o caso do Recurso Especial n.º 900.487/RS⁷³. Este exemplo demonstra como o direito à alimentação ainda se encontra ligado ao direito à saúde. A grande maioria dos casos provém de demandas

diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004).

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I- promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV- promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V- defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI- expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII- exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX- exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. § 1º- A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. § 2ºAs funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) § 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) § 4ºAplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) § 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004).”

⁷³ RECURSO ESPECIAL - FAZENDA PÚBLICA - FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS - CRIANÇA - LEITE ESPECIAL COM PRESCRIÇÃO MÉDICA - BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS - CABIMENTO - ART. 461, § 5º DO CPC - PRECEDENTES. 1. Preliminarmente, o recurso especial deve ser conhecido pela alínea "a", uma vez que a matéria federal restou pré-questionada. O mesmo não ocorre com a alínea "c", pois o recorrente não realizou o necessário cotejo analítico, bem como não apresentou, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. 2. A hipótese dos autos cuida da possibilidade de bloqueio de verbas públicas do Estado do Rio Grande do Sul pelo não-cumprimento da obrigação de fornecer medicamentos a criança que necessita de leite especial, por prescrição médica. 3. A negativa de fornecimento de um medicamento de uso imprescindível ou, no caso, de leite especial de que a criança necessita, cuja ausência gera risco à vida ou grave risco à saúde, é ato que, per si, viola a Constituição Federal, pois vida e a saúde são bens jurídicos constitucionalmente tutelados em primeiro plano. 4. A decisão que determina o fornecimento de medicamento não está sujeita ao mérito administrativo, ou seja, conveniência e oportunidade de execução de gastos públicos, mas de verdadeira observância da legalidade. 5. O bloqueio da conta bancária da Fazenda Pública possui características semelhantes ao sequestro e encontra respaldo no art. 461, § 5º, do CPC, pois trata-se não de norma taxativa, mas exemplificativa, autorizando o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, a determinar as medidas assecuratórias para o cumprimento da tutela específica. Precedentes da Primeira Seção. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

individuais de provimentos de alimentos a crianças⁷⁴, ou, ainda, de pessoas que por alguma questão peculiar e motivos de saúde necessitam de alimentação especial.

Em pesquisa jurisprudencial, foram vislumbradas algumas hipóteses nas quais o Poder Judiciário, com base na dignidade da pessoa humana, que se constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, zelou pela efetivação do direito social fundamental à alimentação em ocasião nas quais o ente federativo quedou-se inerte quanto ao seu dever constitucional de implementá-lo⁷⁵ ou efetivou direitos fundamentais com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal de que “é possível ao Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Executivo a implementação de políticas públicas para a garantia de direitos constitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa ao Princípio da Separação de Poderes. ADPF n.º 45 MC”⁷⁶.

Como assinala Clèmerson Merlin Clève (2011, p. 1), “[...] a atuação do juiz nesse campo é particularmente complexa. É que os direitos sociais se realizam através de prestações do poder público, prestações que pressupõem a existência de um orçamento e de dotações específicas”. Assim, cumpre anotar que muitas vezes, o grau de eficácia de uma decisão dessa natureza resta comprometido, já que o Poder Judiciário somente poderia obrigar o Poder Executivo a executar a política pública se essa já houvesse sido definida pelo Poder Legislativo. Nesse caso, sabemos que o Poder Judiciário apenas apontaria a mora.

Em 2015, na obra “Judicialização no âmbito da Nutrição”, algumas considerações para pensar o direito à alimentação saudável”, junto com LIMA e FERREIRA, apontei que:

No âmbito do direito à alimentação, levanta-se a possibilidade de que uma possível ausência de ação por parte do agente político legitimado no processo de efetivação e demarcação do mencionado direito pela via legal, incentive uma atuação judicial forte por parte do

⁷⁴ Há inúmeros exemplos jurisprudenciais, não sendo cabível nesse trabalho mencioná-los.

⁷⁵ Proc. n.º 0009632-84.2019.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO - Des(a). MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO - Julgamento: 25/04/2019 - OITAVA CÂMARA CÍVEL. TJRJ.

⁷⁶ Proc. n.º 0085169-64.2011.8.19.0001 – APELAÇÃO- Des(a). MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA - Julgamento: 10/03/2016 - QUARTA CÂMARA CÍVEL. TJRJ.

Poder Judiciário, como aquela ocorrida com o direito à saúde nos anos 90 do século passado. Embora tal atuação tenha gerado certa insegurança jurídica (os juízes apresentaram as soluções mais diversas para casos assemelhados), é possível, no mínimo, afirmar que tal atitude provocou uma atuação regulamentadora por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, sem que o conteúdo desta atuação tenha se afastado das linhas demarcáveis anteriormente estabelecidas pelo Poder Judiciário. (LIMA; LEITE; FERREIRA; 2015, p. 461)

Nos anos do governo Bolsonaro, considerando-se o esvaziamento de importantes políticas públicas de alimentação e o retorno do Brasil ao *Mapa da Fome* (ONU), somados a um maior empoderamento da população em relação aos seus direitos, a judicialização da alimentação tomou novo contorno. Houve um deslocamento do controle social exercido outrora na arena política para a arena da justiça. O Supremo Tribunal Federal foi acionado tanto por entes federativos, como é o caso do Governo do Maranhão e o ajuizamento da Ação Cível Originária n.º 3.508, que veremos ao final deste capítulo, como por alguns partidos políticos e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio, respectivamente, da ADPF n.º 831 e n.º 885, as quais ainda tramitam e buscam, por meio da Corte, instar a atuação proativa do governo federal em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome no Brasil.

Num movimento que pode ser, também, considerado como mais recente no âmbito brasileiro, diversas organizações da sociedade civil que atuam na defesa de direitos humanos se reuniram, se organizaram como forma de exercer controle social das políticas públicas que tutelam ou tutelavam o direito humano à alimentação adequada, constituindo, simbolicamente, um tribunal, nomeado de Tribunal Popular da Fome, o qual, dentre outras ações, emitiu uma sentença na qual listou todas as ações judiciais pertinentes à temática, cobrando o pronunciamento da Corte Suprema. Nessa linha, registramos a ADPF n.º 831 e a ADPF n.º 885, as quais buscam, por meio da Corte, instar a atuação proativa do governo federal em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome no Brasil.

Ao fim deste capítulo, foi analisado, ainda, a Ação Cível Originária n.º 3.508 que, embora não trate diretamente de uma judicialização concernente às políticas públicas de *segurança alimentar*, implica na criação, formulação e

implementação destas, já que busca assegurar a realização do censo demográfico, pesquisa de âmbito nacional crucial ao planejamento de programas que tutelam o direito à alimentação.

6.1. O Tribunal Popular da Fome

O Tribunal Popular da Fome foi um simulacro⁷⁷ de tribunal organizado pela sociedade civil em resposta ao desmantelamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), à extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e às violações de direitos, violências e ameaças à vida dos povos do campo, das florestas, das águas e das cidades.

A partir da instauração de um tribunal fictício, no qual o “povo com fome” – vítima da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, em especial vítimas da violação do Direito a Estar Livre da Fome – acusou o Governo Federal sob a presidência de Jair Bolsonaro, que figurou como réu, por ações e omissões praticados.

Em 27 de setembro de 2021, houve o julgamento simulado, exibido ao vivo através da Internet. A equipe de acusação foi composta pela jurista Deborah Duprah, uma das signatárias da ADPF n.º 831 e por Flávio Bastos, que atua em temas como genocídio, direitos humanos e direito constitucional. O advogado e, à época, presidente do Consea do Espírito Santo, Rosemberg Morais Caitano, atuou como juiz. Como assistentes técnicos jurídicos de “juízo”, foram nomeados Michel Fakhri, relator da ONU para o Direito Humano à Alimentação; José Celso Cardoso e José Celso Cardoso Jr., presidente da Associação dos Servidores do Ipea (AFIPEA).

Representantes de entidades como a Coalizão Negra pelos Direitos, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Articulação do Semiárido (ASA) e da Campanha em Defesa do Cerrado foram ouvidos como testemunhas.

O júri foi composto por dez pessoas de qualificações multidisciplinares,

⁷⁷ “Em efeitos práticos, o Tribunal Popular da Fome não tem poder punitivo caso o réu seja condenado.” In <https://fase.org.br/pt/noticias/governo-federal-e-reu-em-tribunal-popular-da-fome/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

com nomes como Míriam Balestro, colaboradora do “Guia para legislar em matéria de Direito Humano à Alimentação Adequada”, e Flávio Valente, ex-presidente do Consea Nacional, ex-secretário geral da Organização Internacional para o Direito Humano à Alimentação (Fian Internacional de 2007 a 2015).

O resultado do Tribunal Popular da Fome foi divulgado na ocasião da própria Conferência Popular, em forma de sentença⁷⁸, cujo relatório descreveu as violações de direitos que o “povo com fome” vinha sofrendo, reportando-se aos dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, pesquisa já mencionada nos capítulos anteriores da presente dissertação, que demonstra que a fome no país retornou aos patamares de 2004, tendo sido o maior aumento vivenciado entre os anos de 2018 a 2020.

A acusação demonstrou que a fome não é sentida de forma igualitária, pois é mais acentuada na região Norte (18,1%) e Nordeste (13,8%) e atinge as parcelas mais vulneráveis da população: rurais, quilombolas, indígenas e ribeirinhas, mulheres, pessoas pretas e pardas e de baixa escolaridade.

Aqui, cabe registrar consideração correlata em “O trabalhador expulso do campo se transforma em homo sacer na cidade: as consequências da pobreza entre os pequenos produtores rurais no Brasil”:

[...] quando da implantação de políticas públicas destinadas aos grupos que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, a liberdade do Poder Público se estabelece como uma vertente da dignidade humana, que, através da interação com o outro, é livre para manifestar seu pensamento e eleger os grupos privilegiados nas deliberações sociais.

A autonomia pública é representada pela ideia de que as decisões são tomadas por aqueles que são também seus próprios destinatários, numa evidente materialização da soberania popular. Assim, na escolha dos grupos a serem contemplados pelos investimentos em políticas públicas, o poder público deve pautar-se pela concepção kantiana, segundo a qual o fim natural de todos os homens é a realização de sua própria felicidade. Desse modo, não basta agir de modo a não gerar prejuízo a alguém. Tratar a humanidade como um fim em si implica o dever de favorecer, tanto quanto possível, o fim de outrem. (LEITE *et al.*, 2016, p. 99)

⁷⁸Documento disponível em: < <https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/SentencaVF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Nota-se, assim, que as pessoas do campo, quilombolas, indígenas, ribeirinhas, mulheres, pessoas pretas e pardas e de baixa escolaridade não são eleitos como destinatários de políticas públicas, em que pese sua condição de extrema vulnerabilidade.

O Tribunal ouviu testemunhas que relataram o aumento de pessoas em busca de comida nas ruas brasileiras e nas portas de mercados de alimentos. Para além, houve testemunho de que a fome também aumentou no campo e na floresta, em razão da expulsão dos povos indígenas e famílias agricultoras de suas terras. Aumentou, também, por conta da expansão do agronegócio. A inexistência ou insuficiência de arcabouço regulatório direcionado às empresas e corporações transnacionais também entrou na pauta.

Nessa linha, o relatório da sentença do Tribunal Popular da Fome trouxe dados provenientes da OXFAM BRASIL, organização da sociedade civil brasileira sem fins lucrativos, criada em 2014, que busca promover a justiça social e reduzir as desigualdades⁷⁹ sobre a concentração de terras no campo. A OXFAM BRASIL sinaliza que tal fato acentua as desigualdades atinentes à fome. Ela registrou a configuração de dano moral coletivo, passível de indenização, que teve como fato gerador a violação do “Direito a Estar Livre da Fome”.

Segundo o relatório produzido pelo Tribunal Popular da Fome, o governo de Bolsonaro:

[...] desmontou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), ao extinguir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ao dismantlar a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e, desmobilizou o processo de Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o que fragilizou a capacidade de controle social sobre as políticas públicas.

Em síntese, a acusação e as testemunhas pontuaram a associação entre a fome e (1) o desemprego e a precarização do trabalho; (2) as ações violentas de remoções, reintegrações de posse e despejos, tanto em áreas urbanas quanto rurais; (3) o aumento da população em situação de rua; (4) o aumento do preço dos alimentos; (5) no semiárido brasileiro, a falta de água e

⁷⁹ Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/historia/>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

a sede; (6) a falta de acesso à terra.

Foi alegado que o governo federal – gestão Bolsonaro – descumpria a Constituição Federal de 1988 e a legislação internacional ao paralisar as demarcações de terras indígenas, a legalização de territórios para povos e comunidades tradicionais e a desapropriação de terras para fins de reforma agrária, assim como outras políticas públicas correlatas. Houve realce também ao fato de que a fome atinge mais drasticamente a população negra e as mulheres, o que nessa dissertação já foi revelado no capítulo 4.

No âmbito do direito humano à alimentação adequada, *lato sensu*, faz-se relevante evidenciar que o sobredito Tribunal, em seu relatório, associou, ainda, a fome à perda da qualidade da alimentação, este último responsável pelo crescimento de pessoas com excesso de peso e obesidade. Aqui, vale um parêntesis, pois, muito embora sejam aparentemente independentes: o *excesso de peso*, a *obesidade*, a *insegurança alimentar* e a *fome* são consequências correlatas do modelo hegemônico de produção e consumo, notadamente o consumo de alimentos. Um modelo de produção manejado por grandes corporações transnacionais.

Tais fenômenos que afetam grande parte das pessoas numa escala global, quando analisados conjuntamente, constituem uma sindemia, ou seja, há uma sinergia entre esses fenômenos epidêmicos pelo fato deles coexistirem no mesmo tempo e espaço, interagindo uns com os outros produzindo complexas consequências cujas causas subjacentes são comuns⁸⁰ (SWIMBURN, KRAAK, ALLENDER et al; 2019).

Não gera surpresas perceber que o Tribunal Popular da Fome, também, evidenciou o fato do então governo federal desconsiderar o Guia Alimentar para a População Brasileira e, dessa forma, acabar corroborando com o aumento do consumo de produtos ultraprocessados, a redução do consumo de frutas, legumes e verduras, e de homogeneização do consumo alimentar, fortalecendo a transição de hábitos alimentares e, assim, o *sobrepeso* e a *obesidade* associados ao fenômeno da *insegurança alimentar*, inclusive, grave.

⁸⁰ SWINBURN, BA; KRAAK, VI; ALLENDER S. et al. *The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report*. LANCET, 2019. Disponível em: < [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)>. Acesso em: 25 de dez. 2022.

Cumpre-nos alertar que este ponto, muitas vezes, escapa ao pensamento de pesquisadores fora da área da saúde.

À vista disso, vale ressaltar que tanto o *excesso de peso* e a *obesidade* como a *insegurança alimentar* são fruto de uma alimentação desajustada em qualidade, quantidade e diversidade. Lembra-se que as escalas de *insegurança alimentar* abrangem situações de alimentação de má qualidade até a fome em larga escala.

Geralmente, quando pensamos em alguém em situação de *insegurança alimentar grave*, imaginamos uma pessoa excessivamente magra. Ocorre que, nem sempre a deficiência alimentar reflete tal fenômeno. E, por óbvio, resta mais difícil identificar a *insegurança alimentar* nesses casos, pois se trata de pessoas com fome, que, parcialmente, se saciam com a ingestão de alimentos ricos em sal, açúcares e gorduras.

Corroborando o exposto, em “Os sentidos da fome no filme Garapa” (2016), com Coutinho, Costa e Kraemer, registrei a fala do diretor do documentário, José Padilha, ao comentar sobre o uso excessivo da bebida garapa que lhe deu nome. Segundo ele, “se você calcular custos, a forma mais barata de comprar caloria é comprando açúcar ou rapadura, o que explica dois fenômenos muito comuns: pessoas desnutridas e obesas [...]” (LEITE *et al.*, 2016, p. 200).

Em suma, a *fome* e a *obesidade* são dois lados de uma mesma moeda que consiste num sistema alimentar que não funciona e condena milhões de pessoas à má nutrição.

Feito esse adendo, há que ser salientado que o Tribunal Popular da Fome coloca a *fome* e a *sede* como consequências, ainda, da contaminação por agrotóxicos das águas e dos alimentos, considerando que o Brasil tem flexibilizado o registro de agrotóxicos “além dos padrões internacionais, liberando o uso de agrotóxicos proibidos em outros países, além de permitir a pulverização aérea de agrotóxicos, priorizando os interesses econômicos à vida humana”.

Dessa maneira, a fome parece mesmo estar associada a um projeto político prioritário de expansão do agronegócio, que prioriza a destinação de terras para produção de grãos para exportação em detrimento de alimentos

para o consumo doméstico. Acentuando-se, segundo o Tribunal em comento, com o aprofundamento do projeto neoliberal e as medidas de austeridade fiscal, representadas principalmente pela Emenda Constitucional n.º 95, com graves consequências sobre o desmonte de políticas fundamentais para a garantia do direito humano à alimentação⁸¹.

A redução orçamentária destinada a políticas públicas estratégicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos; o Programa Cisternas; o Programa de Distribuição de Alimentos para Grupos Populacionais Tradicionais Específicos; o Programa de Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania das Mulheres Rurais, entre outros; além das mudanças administrativas havidas no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) também foi salientada pelo Tribunal Popular da Fome.

O relatório da sentença sintetizou as teses provenientes do Governo Federal sobre as acusações realizadas, tais teses foram extraídas da Nota SAJ n.º 144/2021/ CHIP/SAJ/SG/PR da Presidência da República e do Ofício n.º 2927/GM/MC, encaminhado pelo Ministério da Cidadania ao Supremo Tribunal Federal em resposta à ADPF n.º 831, cuja tramitação será abordada no próximo item.

Como fundamento, a sentença prolatada pelo Tribunal registrou o artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispõe que “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”⁸². Mencionou, ademais, outras declarações e normas de soft-law, como: a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição (1974); a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996) e as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (2004)⁸³.

⁸¹ Disponível em: <<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/SentencaVF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁸² Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>>. Acesso em 15 dez. 2022.

⁸³ Disponível em: <<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/>>

Em âmbito penal, o Tribunal Popular da Fome destacou que o cenário brasileiro pode imputar crime contra a humanidade na figura do representante do Governo Federal, tal como preconiza o Estatuto de Roma, que instituiu o Tribunal Penal Internacional, promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002, incorporado à Magna Carta de 1988, vide parágrafo 4º do artigo 5º.

Dessa forma, pontua o Tribunal Popular da Fome que tal crime se caracteriza quando são cometidos atos próprios de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil, entre os quais, atos desumanos de caráter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento ou afetem gravemente a integridade ou a saúde física ou mental das referidas populações⁸⁴.

Para além, registrou que o crime de extermínio também pode restar configurado, segundo o artigo 8, n.º 2, alínea “b” do Estatuto de Roma⁸⁵. Tal crime pode ser cometido mediante intencional sujeição das vítimas a condições de vida tais como a privação do acesso a alimentos, com o objetivo de causar a sua destruição, ao menos de parte da população. Chamou a atenção do fato de que “uma ação criminosa intencional (dolosa) pode ser cometida por ação, mas também por omissão, como o não estabelecimento de políticas públicas alimentares [...]”⁸⁶.

Utilizou como fundamentos, ainda, os seguintes tratados internacionais: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); a Convenção dos Direitos da Criança; bem como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Quanto ao PIDESC ressaltou a previsão contida no artigo 11.1, pela qual todos os Estados parte “reconhecem o direito de todos de usufruir de um padrão adequado para si e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação adequados, e a melhoria contínua das condições de vida”⁸⁷. Considerando que tal previsão

SentençaVF.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁸⁴ Op. Cit.

⁸⁵ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁸⁶ Disponível em: <<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/SentençaVF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁸⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso

denota o direito de implementação progressiva do direito humano à alimentação adequada, vivenciamos no Brasil um completo retrocesso.

Em âmbito nacional, a sentença emanada pelo Tribunal Popular da Fome⁸⁸ usou como fundamento a LOSAN, em especial seu artigo 2, que dispõe que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a *segurança alimentar e nutricional* da população. E seu parágrafo segundo o qual estabelece o dever do poder público de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para a sua exigibilidade.

Tal como defende-se na presente dissertação de mestrado, o Tribunal Popular da Fome entende que o direito humano à alimentação adequada, para o Tribunal especialmente em sua vertente de “Estar Livre da Fome”, sob o ponto de vista jurídico, possui exequibilidade imediata “devendo o gestor público desvelar-se em políticas emergenciais para livrar a população da fome”.

Para o Tribunal, a atuação do Governo Federal – gestão Bolsonaro – encontrava-se na contramão da realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030-ONU)⁸⁹, em especial do objetivo n.º 2, que trata da redução, pela metade, das pessoas com fome até o ano de 2030, entendendo que tal atuação consiste em “uma opção política do Chefe do Executivo”.

Após o relatório, o corpo de jurados do Tribunal Popular da Fome decidiu, resumidamente, que o Governo Federal era culpado pelo aumento da fome no Brasil; por ter violado o direito humano à alimentação adequada e o direito emergencial a estar livre da fome, por ação e omissão, devendo, assim, indenizar coletivamente o dano moral produzido⁹⁰.

Assim, como medidas reparatórias e de redução de danos, esse Tribunal, em tese, determinou ao Governo Federal:

em: 15 dez. 2022.

⁸⁸ Documento disponível em: < <https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/SentencaVF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁸⁹ Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

⁹⁰ Disponível em: <<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/SentencaVF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

1. a revogação imediata do teto de investimento público imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, uma vez que ele impossibilita os gastos necessários ao combate à fome e à garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional;
2. a derrubada do veto presidencial ao PL 823, que dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19;
3. a retomada imediata da demarcação de terras indígenas,
4. A regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais e da política de reforma agrária, bem como das políticas públicas de incentivo a agricultura familiar;
5. a interrupção imediata da Medida Provisória n.º 1.061/2021, que cria o Programa Auxílio Brasil e institui o Programa Alimenta Brasil e desmontam os programas Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
6. a manutenção, aperfeiçoamento e ampliação do Programa Bolsa Família; a ampliação dos recursos destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
7. a revitalização do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas);
8. o reforço às estratégias para implementação do Guia Alimentar para a População Brasileira;
9. a reativação do CONSEA, da CAISAN, de forma plena, e do processo de Conferências Nacional de SAN e de elaboração de um Plano Nacional de SAN, na perspectiva do restabelecimento do SISAN;
10. a ampliação da capacidade de resposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no atendimento e proteção social à população em situação de rua;
11. a condução de uma reforma tributária solidária, justa e sustentável, com a tributação emergencial dos setores mais ricos para ampliação das condições de financiamento das políticas públicas para a garantia de direitos.⁹¹

A sentença, por fim, considerou a emergência do quadro da Fome no país e a dificuldade de enfrentá-la de modo sistêmico em outros espaços institucionais, pleiteando a intervenção do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal - STF. Assim, solicitou informações em caráter de urgência acerca do andamento de algumas ações que tramitam na Suprema Corte brasileira, dentre as quais destacamos:

- ADFP n.º 831, que trata do enfrentamento da fome e que questiona a afronta grave aos princípios e direitos fundamentais relativos à dignidade da pessoa humana e aos direitos à alimentação adequada e à assistência social;
- ADFP n.º 885, que trata de violações de direitos constitucionais e aponta a necessidade do Governo Federal de assumir políticas de segurança alimentar e nutricional, como a retomada do auxílio-emergencial, e programas como de Aquisição de Alimentos e da Alimentação Escolar;

⁹¹ Op. Cit.

- ADPF n.º 709, que apresenta falhas no enfrentamento da pandemia do coronavírus em relação aos povos indígenas;
- ADPF n.º 742, que apresenta falhas no enfrentamento da pandemia do coronavírus em relação aos quilombolas;
- ADPF n.º 769, que demanda a retomada das políticas de reforma agrária.

Além disto, o Tribunal Popular da Fome questionou uma série de iniciativas legislativas contrárias ao direito à alimentação dos povos indígenas, registrando a existência de 33 proposições anti-indígenas em tramitação no Congresso e no Senado, que buscam alterar processos de demarcações de terras indígenas e sustar portarias declaratórias.

Nota-se que a sentença emanada ao final do ano de 2021 pelo Tribunal Popular da Fome já alertava sobre as violações que eram perpetradas ao povo indígena, não há dúvidas que a sequência de violações aos direitos humanos dessa parcela da população culminou, segundo relato do médico tropicalista André Siqueira, do Instituto Nacional de Infectologia da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), que esteve em terras yanomami no mês de janeiro/2023⁹², divulgada muito recentemente pela BBC, na “pior situação de saúde e humanitária” já vivenciada.

6.2. O instrumento processual da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

A chamada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF se trata de uma ação judicial que é direcionada ao Supremo Tribunal Federal, com o intuito de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público, conforme preconiza o artigo 1º da Lei Federal n.º 9.882/1999, que regulamenta o processo e julgamento da Arguição

⁹² Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), a terra indígena yanomami é a maior reserva indígena do Brasil, habitada por oito povos, possui cerca de 26,7 mil habitantes e compreende uma área de 9,6 milhões de hectares (o equivalente a 13,8 mil campos de futebol). Ela foi homologada e reconhecida pelo governo brasileiro em 1992, por meio de um decreto assinado pelo então presidente Fernando Collor (PTB). O território está localizado entre os Estados de Roraima e Amazonas ao norte, na divisa de Brasil e Venezuela. Entre os povos que habitam o local, estão os yanomami, os ye'kwana, os isolados da Serra da Estrutura, os isolados do Amajari, os isolados do Auaris/Fronteira, os isolados do Baixo Rio Cauaburis, os isolados Parawa e os isolados Surucucu/Kataroa. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64365655>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos do § 1 do art. 102 da Constituição Federal.

Este instrumento processual é cabível quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. E somente poderá ser manejado quando não houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, de acordo com o artigo 4º, § 1.º, da Lei Federal n.º 9.882/1999. Dessa forma, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental se submete à regra da subsidiariedade, no sentido de a sua utilização depender da inexistência de outro meio capaz de sanar, de modo eficaz, a lesividade ao preceito fundamental.

Segundo Sarlet, Marinoni e Mitidiero, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental “intensifica o poder de controle de constitucionalidade do STF”. De acordo com o artigo 2º, inciso I da Lei Federal n.º 9.882/1999, somente podem propor uma ADPF os legitimados para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, ou seja, aqueles definidos no artigo 103, incisos I a IX da Constituição Federal da República do Brasil de 1988, a saber: o presidente da República; os presidentes do Senado, da Câmara ou de assembleia legislativa; a Ordem dos Advogados do Brasil; o procurador-geral da República; partido político e entidade sindical de âmbito nacional.

Em entendimento jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal classifica os legitimados para a propositura de ADI em legitimados universais e legitimados interessados ou especiais. Nessa linha, os legitimados universais são: a) o presidente da República; b) a mesa do Senado Federal; c) a mesa da Câmara dos Deputados; d) o procurador-geral da República; e) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; f) partido político com representação no Congresso Nacional. Destaca-se que os legitimados universais possuem legitimação ativa universal, portanto, não precisam demonstrar pertinência temática ao que será questionado em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Já os legitimados interessados ou especiais são: a) mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, b) o governador de Estado ou do Distrito Federal, c) confederação sindical ou

entidade de classe de âmbito nacional. Estes, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, devem demonstrar interesse na propositura da ação relacionado à sua finalidade institucional.

Posto isto, passaremos, a seguir, a examinar as arguições de descumprimento de preceito fundamental que buscam responsabilizar o então presidente da República Jair Bolsonaro por violações ao direito humano à alimentação adequada, lembrando que qualquer decisão de mérito no âmbito das ADPFs examinadas, poderá, como estabelece o artigo 10 da Lei Federal n.º 9.882/1999, vir a declarar a nulidade dos atos eventualmente impugnados, impedindo sua aplicação ou, ainda, determinar medida idônea à tutela do preceito fundamental violado, no presente caso: o direito fundamental social à alimentação.

6.2.1. Em busca de um freio ao aumento da fome no país – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 831

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 831 foi proposta em 22 de abril de 2021, pelo Partido dos Trabalhadores – PT, e tem por objeto a adoção de medidas para equacionar ou minimizar o aumento da fome no país. Considera a parte autora que “em apenas dois anos, o número de pessoas que passa fome no Brasil praticamente dobrou: eram 10,3 milhões de pessoas em 2018, e, em 2020, 19,1 milhões”, cenário “inconcebível numa sociedade minimamente democrática”, cuja Constituição da República consagra a dignidade da pessoa humana e o direito à alimentação.

Na ação em tela há alegação de descumprimento dos seguintes dispositivos constitucionais:

- Artigo 1º, inciso III – que consigna como fundamento da República Federativa do Brasil o ato de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”;
- Artigo 3º, incisos de I a IV – que estipula como 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”;

- Artigo 6º – que prevê o rol, aqui cumpra salientar meramente exemplificativo, como já defendido em linhas anteriores, dos direitos sociais constitucionais, entre os quais se encontra o direito à alimentação e, nessa seara, o direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome;
- Artigo 60, §4º, inciso IV – que dispõe que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais;
- Artigo 170, caput e inciso VII – que determina que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais;
- e Artigo 193, caput, que dispõe que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, além de violações a instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Por meio desta ADPF, defende-se, também, a inconstitucionalidade das Emendas Constitucionais n.º 95/2016, a qual altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal; e 109/2021, que institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial da Covid-19 e de políticas de austeridade que inviabilizam a milhões de brasileiros a satisfação de um mínimo existencial.

Quando da distribuição da ADPF, houve pedido liminar, *ad referendum* do Plenário, sob a justificativa de que “a fome precisa ser enfrentada sempre com o sentido de emergência”.

A liminar pretendida buscava (a) suspender os efeitos das Emendas Constitucionais números 95/2016 e 109/2021 em relação a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome; (b) determinar (i) a inclusão automática no Programa Bolsa Família de todas as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda; e (ii) sejam reajustados o valor da renda per capita que define a elegibilidade do programa e os valores dos benefícios transferidos às famílias com base no IPCA do período 2016/2021, e, observando, como piso mínimo, a linha da pobreza, conforme estabelecida por

organizações multilaterais.

Além disto, pleiteava (c) determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, que o Governo Federal (i) garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados e municípios e estipule um reajuste anual, tendo em vista a alta inflação dos alimentos, medida pelo IPCA; (ii) assegure o repasse de parcelas extras dos recursos do PNAE a Estados, Municípios e Distrito Federal, nos mesmos valores e condições em que ocorreram em 2020, em razão da pandemia de Covid-19; (iii) implemente a Resolução CD/FNDE n.º 06/2020, de modo a restringir a aquisição e a oferta de produtos ultraprocessados aos estudantes e observar o emprego mínima de 30% dos recursos federais na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar; e (iv) promova as ações necessárias junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para que, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia de Covid19, os estudantes tenham acesso a uma alimentação adequada e saudável.

Além disto (d) determinar (i) a imediata destinação de R\$ 1 bilhão ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a ser atualizado anualmente pelo IPCA; e (ii) a adoção de procedimentos administrativos simplificados, com prioridade para a Compra Direta (CD), a Compra com Doação Simultânea (CDS), bem como a retomada da modalidade Formação de Estoques (FE) com a opção de liquidação em produto; (e) determinar a retomada, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), das chamadas públicas para universalização do acesso às cisternas de consumo (350 mil cisternas) e de produção (800 mil cisternas) para as famílias do Semiárido, nos Estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais, com prioridade, na construção dos equipamentos, às organizações sociais; (f) determinar o repasse de crédito extraordinário no valor mínimo de R\$ 2.550.000.000,00 ao Ministério da Cidadania, como ocorreu em 2020 por força da Medida Provisória n.º 953, de modo a aumentar a capacidade de resposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da Covid-19; (g) determinar sejam

preservadas, em 2021, pelo Ministério da Cidadania, as recomendações gerais para garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive migrantes, no contexto da Covid-19, objeto da Portaria 69/2020 do Ministério da Cidadania ⁹³.

Pugnou-se, no mérito, pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja declarada a nulidade parcial sem redução de texto das Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e 109/2021, no que se refere a políticas e programas com aptidão para enfrentar o cenário atual de fome, e sejam confirmadas todas as medidas dispostas acima, requeridas em sede liminar.

Diante dos pleitos, a Ministra Relatora Rosa Weber, considerando a relevância do problema jurídico-constitucional posto e da especificidade do objeto da ação, requisitou 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.

Nesse ínterim, houve na ação pedido de ingresso como *Amicus Curiae* da FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas.

Ato contínuo, ao prestar as informações requisitadas, a Advocacia Geral da União - AGU requereu, preliminarmente, entre outros: *a 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*. Neste sentido, arguiu que restar claro que a pretensão do autor é a de “substituir os critérios adotados pela Administração Pública por outros que entende mais adequados”, manejando a condução de determinadas políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da fome pelo Poder Judiciário em detrimento do Poder Executivo federal, o que “vulneraria a separação de Poderes.”.

Quanto ao pedido cautelar, alegou a Advocacia Geral da União - AGU faltar *fumus boni iuris*, uma vez que a edição da Emenda Constitucional n.º

⁹³ Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160211>>. Acesso em: 20 abril 2022.

95/2016 teve o intuito de instituir o Novo Regime Fiscal, a fim de reverter, no horizonte de médio e longo prazos, o quadro de grave desequilíbrio fiscal da União, pois “somente mediante a efetiva existência de recursos orçamentários é que será possível a formulação e manutenção de políticas públicas capazes de garantir direitos fundamentais, dentre eles a alimentação adequada.” (p. 21)

A AGU registra não ser possível negar que a cláusula da reserva do possível encontra limitação em sua aplicabilidade quando for capaz de comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial. Mas entende que a questão “não pode ser tratada de forma dicotômica, como se houvesse uma simples oposição entre os aspectos orçamentários e as necessidades da população mais vulnerável”. Alega que o Governo Federal vem garantindo “os meios necessários para a manutenção dos direitos individuais básicos através de um conjunto de ações assistenciais e, também, de medidas de envergadura macroeconômica como as emendas constitucionais objurgadas”.

Por fim, a Advocacia Geral da União entende que resta evidenciada a falta de verossimilhança do direito alegado pelo arguente, considerando que o Governo Federal permanece aplicando recursos nos programas sociais que, direta ou indiretamente, atuam no combate à fome e procuram assegurar o mínimo existencial à população brasileira, a despeito de suas limitações financeiras e orçamentárias.

Sobre o *periculum in mora*, a AGU defende sua inexistência no caso em tela, considerando que o Governo Federal “tem atuado diligentemente na aplicação de recursos nos programas sociais apontados pelo arguente”. Dessa maneira, por derradeiro, o advogado-geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ADPF n.º 831 e, no mérito, o descabimento do provimento liminar pleiteado, bem como a improcedência dos pedidos formulados na inicial.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, ao prestar as informações solicitadas, alegou estarem ausentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar pedida, bem como que cabe, somente, aos poderes Legislativo e Executivo dispor sobre despesas públicas.

O Ministério da Educação, ao encaminhar as informações, considerou que aguardava o reconhecimento da inadmissibilidade da presente arguição à

vista das preliminares, e, caso assim não fosse, a improcedência da demanda, ante a inexistência de ofensa a qualquer preceito fundamental.

O Senado Federal, por sua vez, afirmou que “a interferência do Poder Judiciário nas funções típicas dos Poderes Legislativo e Executivo só pode ser tolerada em casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos”, o que, segundo ele, não se vislumbrava na ação em tela. Por isso, se manifestou pelo indeferimento da exordial ante a “impossibilidade jurídica de o Poder Judiciário definir e implementar políticas públicas, gerindo o orçamento da União”, e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

A Câmara dos Deputados e o Ministério de Estado da Economia quedaram-se silentes em relação ao pedido de informações da Ministra Relatora.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) preliminarmente suscita que a ADPF n.º 831 deveria ser distribuída por dependência às ADIs n.º 5.568, n.º 5.680 e n.º 5.715, ao argumento de que parte do objeto da ADPF n.º 831 coincidiria com o daquelas (impugnação da Emenda Constitucional n.º 95, de 15.12.2016). Para ela, a ADPF n.º 831 pretende que o Supremo Tribunal Federal substitua os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de uma parcela relevante das políticas sociais do Estado, sob o argumento de completa inoperância do governo e da caracterização de um “estado de coisas inconstitucional”.

Para além, a PGR entende que mesmo sob o fundamento da garantia do mínimo existencial, “não cabe ao Poder Judiciário escolher quais políticas públicas são mais adequadas para a concretização dos direitos fundamentais”, sendo a discussão suscitada no âmbito da ADPF em comento tipicamente da seara legislativa. Pontua que quando o STF ocupa os espaços institucionais próprios dos Poderes Legislativo e Executivo, se vê diante da inexecutabilidade de suas decisões:

Se acatados os pedidos do autor, 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. É por isso que, no caso dos autos, o Supremo Tribunal Federal há de praticar a

autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes, não conhecendo da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ademais, pontua a PGR que o eventual acatamento dos pedidos confrontariam os incisos I e II do artigo 167 da Constituição Federal, segundo os quais são vedados “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Registra, ainda, que não houve indicação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro das despesas, em descompasso com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por último, em relação às Emendas Constitucionais n.º 95/2016 e n.º 109/2021, se manifesta pelo não conhecimento desta ADPF em razão do desatendimento à regra da subsidiariedade (Lei Federal n.º 9.882/1999, art. 4º, § 1º), uma vez que para discussão sobre as emendas caberia ação direta de inconstitucionalidade. Em tempo, destaca que em face da Emenda Constitucional 95/2016 já tramitam no Supremo Tribunal Federal as ADI n.º 5.680 e n.º 5.715. Pelo exposto, opinou o procurador-geral da República pelo não conhecimento da ADPF n.º 831.

Na sequência, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – RBPSSAN (Rede PenSSAN) solicitou o seu ingresso como *Amicus Curiae*, assim como alguns ex-presidentes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos (DHESCA BRASIL), rede formada por mais de 45 organizações e articulações da sociedade civil, que desenvolve ações de promoção e defesa dos direitos humanos, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), criado pela Lei Federal n.º 12.986 de 02 de junho de 2014, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e a Defensoria Pública da União (DPU).

Atualmente, os autos se encontram conclusos ao Relator.

6.2.2. Em razão de eventuais ações e/ou omissões do Poder Público Federal na gestão da fome no Brasil – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 885

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 885 foi proposta em 27 de setembro de 2021, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), em razão de eventuais ações e/ou omissões do Poder Público Federal na gestão da fome no Brasil, por violação a preceitos fundamentais da Constituição da República, notadamente aqueles inscritos nos artigos 1º, inciso III; 3º, incisos I a IV; 5º, caput, 6º, caput, c/c art. 196; 170, caput e inciso VII; e 193, caput.

Na peça inicial, o Conselho relatou a tendência de avanço da *fome* e da *insegurança alimentar* no país, o que atribuiu a um “desmonte das políticas públicas de combate à fome e distribuição de renda no Brasil”, em especial, em função da redução de recursos em políticas públicas, como o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Cisternas.

Sobre a Covid-19, salientou o Auxílio Emergencial, o qual, segundo a sua narrativa, seria insuficiente; o veto presidencial a trechos da lei que dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil; e o fim da política de abastecimento e controle de preços dos alimentos.

A Ordem dos Advogados do Brasil utiliza o instrumento da ADPF aduzindo se tratar da “via cabível e adequada para controlar as omissões e as insuficiências de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais”. Trata no mérito do instrumento que “a adequada alimentação e o direito a não passar fome deve ser lido como direito fundamental, inderrogável, posto que norma de *jus cogens*, condição para que possamos falar em efetiva dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88) e fundamento da República, a qual deve envidar esforços para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Alega a OAB que a extinção do Conselho Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional, por meio da Medida Provisória n.º 807/2019, teria fragilizado “os mecanismos de garantia do direito à alimentação adequada em todas as esferas de governo”.

E, em sede cautelar, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pleiteia:

1. A revogação da Medida Provisória n.º 870 promulgada no dia 1º de janeiro de 2019, que extinguiu na prática o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão responsável pela construção histórica de Políticas Públicas centradas no combate à fome, promoção da SAN, e não violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA);
2. Determinar, quanto ao Programa Bolsa Família: 2.1) A Inclusão automática das pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema a partir da comprovação da elegibilidade pelo critério renda; 2.2) O reajuste do valor da renda per capita que define a elegibilidade do programa como dos valores dos benefícios transferidos às famílias;
3. Determinar, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que: 3.1. O Governo Federal garanta o repasse do recurso financeiro suplementar destinado à aquisição de alimentos aos estados, municípios e Distrito Federal e estipule reajuste anual; 3.2. O Governo Federal promova junto aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ações que garantam, mesmo durante a suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia, que os estudantes da rede pública de ensino tenham acesso a uma alimentação adequada até o regular o retorno às aulas presenciais nas escolas; 3.3. 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 n.º 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;
4. Determinar, quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que: 4.1. Seja assegurado imediatamente um investimento de R\$ 1 bilhão e que esse recurso seja anualmente atualizado pelo IPCA.

No mérito, requer o Conselho Federal da Ordem das Advogados do Brasil a **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 n.º 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.

Ainda no mérito, pleiteia o Conselho Federal da OAB o **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 Federal n.º 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.

Além disto, requer a **5.** Aplicação emergencial no valor de 1 bilhão de reais para o Programa de Aquisição de Alimentos, conforme proposta apresentada por mais de 800 movimentos, entre eles a Ação da Cidadania, redes e organizações sociais do campo e da cidade, no dia 08/04, ao Governo Federal; a **6.** Recomposição dos estoques públicos de alimentos da CONAB com ações de controle de preços para evitar falta de alimentos e inflação descompensada; a **7.** Garantia de acesso da população ao gás de cozinha por meio de uma adequada política de preços; a **8.** Abertura de crédito adicional no orçamento de 2021 para a realização do Censo e garantia de publicidade dos dados e resultados da pesquisa; e o **9.** Fortalecimento das linhas de créditos para MPEs com fiscalização dos recursos liberados para as mesmas na CPI da Pandemia.

Ao encontro do que fora feito nos autos da ADPF n.º 831 pela Ministra Relatora Rosa Weber, o Ministro Relator Dias Tofoli, ao receber a ADPF n.º 885, determinou a solicitação de informações à parte requerida.

Em resposta, a Advocacia Geral da União (AGU) arguiu que a ADPF em tela não merecia ser conhecida e, caso diferentemente entendesse aquela Suprema Corte, que não seria cabível o deferimento dos pedidos liminares, ou ainda, que no mérito não houvesse provimento dos pedidos da exordial do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pela falta de

verossimilhança do direito alegado, já que o Governo Federal, “a despeito de suas limitações financeiras e orçamentárias, vem aplicando os recursos de que dispõe nos programas sociais que, direta ou indiretamente, atuam no combate à fome e procuram assegurar o mínimo existencial à população brasileira”.

Em sua manifestação, a AGU defendeu que o acatamento dos pedidos contidos na ADPF nº. 885 pelo STF implicaria no fato de a Suprema Corte constituir providências normativas, “em verdadeira atuação como legislador positivo, para interferir no conteúdo das políticas públicas federais que atuam, direta ou indiretamente, no combate à fome”. Prosseguiu, salientando que a exordial contém pedidos que se referem a programas federais que já se encontravam revogados quando de sua propositura.

Advogou que os vetos presidenciais ventilados na ADPF em tela tiveram o intuito de preservar a regra de ouro (artigo 167, inciso III, da Carta Republicana), bem como foram realizados em observância ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual estabelece a necessidade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncias de receitas.

Considerou, por derradeiro, em sua manifestação nos autos, que o Poder Judiciário deve pautar a sua atuação na “autocontenção (judicial self-restraint), a qual pode ser entendida como a prática decisória consistente na retração do poder judicial em favor dos outros poderes políticos, seja por motivos de deferência político-democrática, seja por prudência político-institucional”.

A Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, ao responder a solicitação de informações da Corte, salientou que “o Estado Brasileiro não tem sido omissor na concretização de direitos fundamentais sociais individuais e coletivos, seja em matéria de combate à pobreza, segurança alimentar, saúde pública”. E, desse modo, entendeu pela extinção prematura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 885-DF, sem apreciação de mérito, ou, ainda, pela sua improcedência, caso seja julgado o mérito.

A Procuradoria Geral da República, em parecer sobre o caso, concluiu

não ser cabível ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas; que a ADPF sob análise viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal por demandar a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária; e, ainda, que cabe, tipicamente, ao Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas; cabendo ao Judiciário adotar postura de deferência institucional ao debate parlamentar.

Sobre o aludido parecer da PGR, a parte autora da ADPF n.º 885 veio aos autos, em síntese, se manifestar no sentido de que:

É certo que o Poder Judiciário não deve e não pode se imiscuir nas funções legislativas que escapam de sua alçada, em latente afronta ao princípio da separação de poderes. Ocorre que, tal como já reconhecido diversas vezes por essa Suprema Corte, tampouco podem o Legislativo e o Executivo, sob a escusa desse argumento, se furtar de prover proteção ao cidadão e de fazer valer os mandamentos constitucionais afetos aos direitos fundamentais.

Para além, entende o autor que pelo regime constitucional adotado no Brasil, o Estado pode vir a ser responsabilizado pela não atuação estatal quando lhe é imposto o dever de agir ou, até mesmo, pela sua atuação de modo insuficiente quanto à tutela de direito fundamental, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados por efeitos negativos. E, assim, reforça todos os pedidos elencados na petição inicial, reafirmando o cabimento e a urgência da ADPF em comento.

Pleitearam o ingresso como *Amicus Curiae* nesta ADPF: o Instituto Mais Cidadania; a Associação Comitê Rio da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida; o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGE/RJ), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, O Instituto Alana, a Rede Nacional Primeira Infância e a Defensoria Pública da União (DPU).

Mais recentemente, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados considerando que “a legislação pátria privilegia que ações que discutem a mesma matéria, [...] ou se fundamentam na mesma causa de pedir, devem ser julgadas de modo conjunto, objetivando evitar decisões contraditórias ou conflitantes” peticionou nos autos da ADPF n.º 885 requerendo o

reconhecimento da conexão entre esta e a ADPF n.º 831, tratada no tópico anterior desta dissertação, a fim de que elas restem reunidas sob a relatoria da Ministra Rosa Weber.

Diante disto foi aberta conclusão dos autos ao Relator Dias Toffoli, que determinou que a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentasse informações atualizadas acerca do objeto dessa arguição, sobretudo sobre a situação dos programas do governo federal referidos no pedido e, que, em seguida, a Procuradoria-Geral da República fosse intimada a se manifestar acerca das informações.

Em sua manifestação, a AGU ressaltou, entre outros assuntos, a existência de um novo Programa Bolsa Família, criado através da Medida Provisória 1.164 de 02/03/2023, com a correção do Cadastro Único para focar atenção nos mais pobres e vulneráveis, com reajuste do valor do benefício do Programa, que aguarda votação no Congresso Nacional. Ademais, que em 22/03/2023 foi publicada a Medida Provisória 1.166 que reinstalou o Programa de Aquisição de Alimentos e trouxe, ainda, alterações normativas para programas de combate à pobreza e à fome como o Programa de Cisternas e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o que juntamente com o retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) demonstram a prioridade dada pelo atual governo ao tema.

A Procuradoria Geral da República, tendo em vista as informações atualizadas da Advocacia Geral da União (AGU), por sua vez, reiterou as razões lançadas anteriormente quanto ao não conhecimento da ADPF n.º 885.

Em decisão monocrática, o Ministro Dias Toffoli julgou extinto o processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 21, inc. IX, do RISTF, em razão da perda superveniente do objeto, uma vez que houve a revogação ou a alteração substancial do ato questionado.

Em 03 de agosto de 2023 a ADPF n.º 885 transitou em julgado.

Tal como a ADPF n.º 831, o ajuizamento da ADPF n.º 885 pode ser, por si só, considerado como um marco ao trazer à lume a necessidade de o Poder Público tutelar o direito humano à alimentação adequada no contexto da pandemia de COVID-19.

O Poder Judiciário tem sido acionado, em detrimento dos Poderes

Legislativo e Executivo, com o fito de assegurar a efetividade das políticas públicas de alimentação e promover, dessa maneira, a equidade social. Em que pese o acesso à justiça ainda seja limitado para parcelas mais vulneráveis da sociedade brasileira, representantes, como os partidos políticos e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, podem se constituir em importantes pontes com vistas ao controle social das políticas públicas de alimentação, até mesmo, pelo fato de que, uma vez judicializadas tais políticas, várias entidades da sociedade civil podem ingressar como *amicus curiae* e participar do deslinde dos processos.

6.3. O censo demográfico e a Ação Cível Originária n.º 3.508

Uma ação cível originária é uma ação que se inicia diretamente nos tribunais, e não nos juízos monocráticos, como as demais ações cíveis. A competência para processar e julgar esse tipo de ação cível tem natureza funcional e funda-se na qualidade da parte ou na matéria de litígio. Ao Supremo Tribunal Federal cabe o julgamento de litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, Estados, Distrito Federal e Territórios, inclusive entre os órgãos da administração indireta, como preconiza o artigo 102, inciso I, alínea “f” da Constituição de 1988:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I – processar e julgar, originariamente:
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

Ainda no âmbito do estudo da judicialização da Fome em virtude do desmonte das políticas públicas, merece destaque a Ação Cível Originária n.º 3.508, ajuizada em 26 de abril de 2021 pelo Governo do Estado do Maranhão em face da União e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), perante o Supremo Tribunal Federal, com pedido de tutela de urgência, com o fito de evitar a suspensão do Censo Demográfico 2021, cuja realização restava prejudicada em função da não destinação dos recursos necessários à operação censitária.

Embora a Ação Cível Originária n.º 3.508 não contenha pleito

diretamente vinculado ao tema da *segurança alimentar*, o objeto desta ação vai ao encontro das discussões realizadas na presente dissertação, notadamente, da ligação entre as pesquisas e a formulação e implementação de políticas públicas que tutelam os direitos fundamentais, como o direito humano à alimentação.

Nessa linha, a parte autora da Ação Cível Originária n.º 3.508, que é o governo de um estado, afirma sua legitimidade e interesse na ação em razão da perda de receitas tributárias e da dificuldade, considerando a falta de dados, de formular e executar políticas públicas, em especial a implementação de direitos fundamentais e enfrentamento da pandemia de covid-19.

A atuação da Suprema Corte em relação a esse caso, relativa ao não implemento dos atos administrativos e da alocação de recursos destinados à realização do censo demográfico no ano de 2021, pode gerar desestabilização ao pacto federativo, de maneira a suscitar a competência originária do STF.

Nesse ponto, cumpre registrar que a Lei Federal n.º. 8.184/1991, que dispõe sobre a periodicidade dos censos demográficos e dos censos econômicos e dá outras providências, estabelece em seu artigo 1º que a periodicidade dos censos demográficos e dos censos econômicos, realizados pelo IBGE, não pode exceder a dez anos a dos censos demográficos e a cinco anos a dos censos econômicos.

Dessa forma, não há que se falar em aceite de eventual escolha política que, esvaziando as dotações orçamentárias vocacionadas às pesquisas censitárias do IBGE, inibe a produção de dados demográficos essenciais ao acompanhamento dos resultados das políticas sociais do Estado brasileiro.

Sob esse raciocínio, em sua peça inicial, o autor cita precedente do Supremo Tribunal Federal, no sentido da viabilidade do controle jurisdicional ante a inação do Estado em formular e executar políticas de base constitucional. Requer, em sede liminar, a determinação de adoção de medidas voltadas à realização da pesquisa, a partir dos parâmetros indicados pelo IBGE, resguardada sua discricionariedade técnica. No mérito, pleiteia a confirmação da providência requerida liminarmente.

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu liminar determinando que os réus, União e IBGE, adotassem medidas voltadas à

realização do Censo Demográfico de 2021, considerando que o direito à informação é basilar para a formulação e implementação de políticas públicas. O censo realizado pelo IBGE permite mapear as condições socioeconômicas de todo o Brasil e, com isso, possibilitar ao Poder Executivo e Legislativo elaborar políticas públicas que tutelem os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

O STF, ao conceder a liminar pleiteada, entendeu que a não realização do estudo, pelos réus, em razão de corte de verbas, configura descumprimento do dever específico de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia de alcance nacional, previstos pelo artigo 21, inciso XV, da Constituição de 1988.

Tal fato, por si só, suscita a atuação conjunta dos três poderes: Executivo, Legislativo e, também, Judiciário, em cumprimento ao mandamento constitucional: “No caso, cabe ao Supremo, presentes o acesso ao Judiciário, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e a omissão dos réus, impor a adoção de providências a viabilizarem a pesquisa demográfica.”. E, assim, o STF defere a liminar, para determinar “a adoção de medidas voltadas à realização do censo, observados os parâmetros preconizados pelo IBGE, no âmbito da própria discricionariedade técnica”.

Importa ressaltar que, no caso da Ação Cível Originária n.º 3.508, a Suprema Corte considerou que as falhas estatais não se resumem a uma conduta meramente omissiva, adotando posicionamento recente no sentido de que em situações nas quais as instâncias políticas dispuserem de ampla margem de discricionariedade, cabe à Corte atuar na defesa de direitos negligenciados pelo Estado, sem, contudo, invadir o domínio dos representantes democraticamente eleitos ou assumir compromisso com a conformação das políticas públicas. Com isso, determinou que o Poder Executivo implementasse a referida política pública no exercício financeiro subsequente.

Com base nesse entendimento, o plenário do STF, por maioria, confirmou parcialmente a medida liminar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (relator) e indicou a adoção de medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do censo demográfico do IBGE no exercício

financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022), observados os parâmetros técnicos preconizados pelo IBGE, devendo a União adotar todas as medidas legais necessárias para viabilizar a pesquisa censitária. Vencidos os ministros Marco Aurélio e Edson Fachin, que propuseram o referendo da medida liminar, e o ministro Nunes Marques, que negou o pedido liminar.

Em 21 de maio de 2023, através de decisão monocrática, o Ministro Relator André Mendonça confirmou os efeitos da tutela de urgência concedida e julgou procedente o pedido para assegurar a decisão colegiada que determinou a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE no exercício financeiro de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de Mestrado em Direito, intitulada “A judicialização da fome: do desmonte das políticas públicas de alimentação à judicialização”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, vinculada à linha 2: Agendas das políticas públicas, teve por objeto central a discussão sobre o recente fenômeno da judicialização das políticas públicas de alimentação face ao cenário de retorno do Brasil ao *Mapa da Fome* (ONU) e de esvaziamento de programas políticos e grupos de defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

O retorno do Brasil ao *Mapa da Fome* e o recrudescimento das políticas públicas que tutelavam o direito humano à alimentação, somados ao cenário de crise econômica e alta dos preços dos alimentos, impulsionaram o deslocamento dos esforços quanto à garantia de direitos sociais exercidos outrora na arena política para a arena da justiça.

O recente crescimento da atuação do Poder Judiciário no âmbito das políticas de alimentação e nutrição resulta na ambígua tarefa de vigilância e atuação ante às violações do direito humano à alimentação como também ante ao desmantelamento das alternativas políticas e formas de participação social que visem a garantia deste direito.

O direito à alimentação, embora antes tutelado a nível internacional, somente foi incorporado ao rol constitucional de direitos sociais a partir da Emenda Constitucional n.º 45/2010. Sua previsão expressa lhe trouxe a normatividade necessária para exigência de sua implementação pelos poderes públicos. Tutelado, em primazia, pelos poderes executivo e legislativo, anos depois à sua incorporação expressa à Carta Constitucional de 1988, mais precisamente em 2014, o direito à alimentação ganhou notoriedade, já que o Brasil deixou de figurar no *Mapa da Fome* da ONU. Em 2021, o país voltou a figurar no mesmo mapa, o que denota o enfraquecimento do direito à alimentação e um verdadeiro retrocesso social.

Buscando apresentar as razões que fizeram com que o Brasil saísse e

voltasse ao *Mapa da Fome*, esta dissertação percorreu uma trajetória que teve início na apresentação de noções sobre a *insegurança alimentar*, apresentando o atual quadro da fome no Brasil, a partir de recentes publicações de pesquisas na área. Foi verificado que o quadro de crise de emergência sanitária global e a conseqüente crise econômica, em decorrência da pandemia, contribuiu para a situação da fome no país, a qual, no entanto, já vinha assombrando o Brasil antes da pandemia.

Também houve enfoque ao retrato da fome no país, que, como pode ser percebido, ainda porta o mesmo modelo encarado e revelado por Josué de Castro na década de 80. A partir das pesquisas selecionadas, foi possível auferir que a fome atinge mais gravemente aqueles com menos escolaridade e desempregados, assim, sua superação deve se relacionar intrinsecamente com um conjunto de políticas públicas intersetoriais que contemplem outros direitos sociais fundamentais, tal como o da educação, o da saúde e o da moradia.

A abordagem do direito humano à alimentação tocou na diferenciação entre direitos sociais fundamentais e direitos humanos, e, mais, na relação entre os direitos fundamentais e a democracia. Como se registrou na epígrafe desta dissertação: “democracia com fome, sem educação e saúde para a maioria é uma concha vazia” (MANDELA, 1989), isto é, o que dá corpo e substância à democracia, em seu aspecto material, é a cidadania e a tutela dos direitos fundamentais.

Como a implementação do direito à alimentação pelo Poder Público geralmente se dá através das políticas públicas, houve a necessidade de melhor entendê-las. Dessa forma, foram apresentados conceitos gerais acerca das políticas públicas, a fim de possibilitar a compreensão das políticas públicas de alimentação, apresentadas na sequência, considerando o seu desmantelamento ao longo dos últimos anos.

A judicialização, aqui verificada, surge em resposta ao desmonte dos programas sociais, quando já finadas as crenças na atuação dos outros poderes. As ADPFs analisadas foram selecionadas a partir da atuação do Tribunal Popular da Fome, que foi um simulacro de tribunal ocorrido em 27 de setembro de 2021, que contou com a participação de diversas organizações da sociedade civil, em resposta ao desmantelamento do SISAN, à extinção do

CONSEA e às crescentes violações de direitos humanos.

A atuação da sociedade civil através deste tribunal foi formalizada através de um documento nomeado como sentença, que cobrava a atuação do Poder Judiciário na tutela do direito humano à alimentação por meio da propositura das ADPFs discutidas no último capítulo.

Não há mais como negar o protagonismo do Judiciário na conformação dos direitos sociais fundamentais e na efetivação das políticas públicas. O reconhecimento desse fenômeno perpassa pela compreensão de suas raízes. Somente compreendendo as suas causas se faz possível traçar metas que envolvam o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e da independência, harmonia e, também, interdependência dos três poderes.

Assim, idealmente, os poderes legislativo e executivo voltariam a protagonizar a conformação dos direitos sociais através da formulação, criação e implementação das políticas públicas, e o poder judiciário poderia ocupar o papel de mero coadjuvante. Nessa peça idealizada, resta espaço para apenas um diretor, que é o povo, que exerce a sua cidadania plena para escolher seus representantes, mas deve permanecer sempre atento e forte no controle social das políticas públicas.

Este trabalho não teve a intenção de verificar a efetividade das decisões judiciais que tutelam as políticas públicas, mas, sim, de instigar a reflexão sobre os motivos que fizeram com que o Brasil voltasse ao *Mapa da Fome* e, mais, as razões que levaram a questão ao Judiciário. O fortalecimento dos direitos fundamentais e da democracia é um movimento síncrono que pode fazer com que o Judiciário deixe de ser acionado a imiscuir-se em pautas que, precipuamente, são de atribuição de outros poderes.

Enquanto não houver o fortalecimento, é importante que possamos lançar mão, seja no âmbito individual ou, como aqui estudado, numa amplitude maior, dos instrumentos processuais existentes para chamar o Judiciário à tutela do direito social fundamental à alimentação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é fome*. Brasiliense, 2017.

ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais: introdução geral*. Parede: Príncípia, 2007.

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

AÑÓN, Maria José. *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*. Colônia del Carmen: Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 2001.

AZEVEDO, Elaine de; RIBAS, Maria Teresa Gomes de Oliveira. Estamos seguros? Reflexões sobre indicadores de avaliação da segurança alimentar e nutricional. *Revista de Nutrição*, v. 29, p. 241-251, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito Administrativo*, v. 197, p. 30-60, 1994.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. *Cadernos de Debate*, v. 10, p. 1-24, 2003.

BETTO, Frei. A fome como questão política. *Estudos Avançados*, v. 17, p. 53-61, 2003.

BILHIM, João. Políticas Públicas e a Agenda Política. ISCSP, *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP, Edições de Aniversário*, p. 83-103, 2016.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Pesquisa qualitativa em saúde coletiva: panorama e desafios. *Ciênc. saúde coletiva*, vol.17, no.3, p.575-586, 2012.

BRASIL. *Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003*. Cria o programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2003.

_____. *Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2004a.

_____. *Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2004b.

_____. *Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências.

Brasília: Congresso Nacional, 2007.

BURITY, Valéria et al.. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2010.

CAMARGO JR., Kenneth R. de; BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Editorial: Metodologia qualitativa e pesquisa em saúde coletiva. *Physis*, Dez 2011, vol.21, no.4, p.1187-1190. ISSN 0103-7331.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Josué. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Ed. Antares, 1984.

CLÉMENT, Elisabeth et al. *Dicionário Prático de Filosofia*. Lisboa: Terramar, 1994.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista dos Tribunais Online - Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*, vol. 3, 2011.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* / John W. Creswell; Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

DUARTE, David. *A norma de legalidade procedimental administrativa – Teoria da norma e criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*. Coimbra: Almedina, 2006.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Boston: Pearson, 2017.

FAO. *Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação*. Roma: 2014. Disponível em: < <https://www.fao.org/3/i3448e/i3448e.pdf>>. Acesso em: 08 abril 2023.

FAO. *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada, no contexto da segurança alimentar nacional*. Edição Portuguesa. 127ª Sessão do Conselho da FAO, 2015.

FAO et al. *The state of food security and nutrition in the World 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>>. Acesso em: 18 dez.

2022.

FARIAS, Luciana; DIAS, Rafael. O cadastro único: a consolidação de uma infraestrutura para programas sociais. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 27, n. 1, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías, La ley del más débil*. 2ª ed. Madri: Trotta, 2001.

_____. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madri: Trotta, 2001.

_____. *Principia iuris, Teoria del diritto e della democrazia 2*. Roma: Laterza, 2007.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1974.

FERNANDEZ-LARGO, Antonio Osuna. *Los derechos humanos – Âmbitos y desarrollo*. Salamanca: San Esteban, 2002.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Trad. Galeano de Freitas. 13.ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GODLEE, Fiona. WHO in retreat: is it losing its influence? *British Journal of Medicine*, v. 309, n. 6967, p. 1491-1495, 1994.

HARLEM, Brundtland Gro et al. *Our common future*. Report of the World Commission on Environment and Development, 1987.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; CAMPOS, Mauro Macedo; RANGEL, Caroline Saboia. Fiat Panis: a atuação da FAO no Brasil. *Tensões Mundiais*, v. 18, n. 36, p. 135-163, 2022.

HOFFMANN, Rodolfo. Insegurança Alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação da pobreza. *Segur. Aliment. Nutr.*, v. 28, p. 1-17. Campinas, 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Toronto: Oxford University Press, 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2022. Desigualdades sociais por cor ou raça*. IBGE, Brasil, 2022.

JAIME, Patricia Constante et al. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 1829-1836, 2018.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*, São Paulo, Ática, 8ª ed., 2004.

KRAEMER, Fabiana Bom; PRADO, Shirley Donizete; FERREIRA, Francisco Romão; CARVALHO, Maria Claudia Veiga Soares de. O discurso sobre a alimentação saudável como estratégia de biopoder. *PHYSIS* (Uerj. Impresso), v. 24, 2014.

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda. *Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público na violação do direito à alimentação: uma contextualização jurídica*. 2021. 143 f. Tese (Doutorado em alimentação, Nutrição e Saúde) – Instituto de Nutrição, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2021.

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda; COUTINHO, Carolina de Oliveira; COSTA, Júlio Cesar Gomes; KRAEMER, Fabiana Bom. Os sentidos da fome no filme Garapa. In: Francisco Romão Ferreira; Shirley Donizete Prado; Cristiane Marques Seixas; Eliane Portes Vargas. (Org.). *Cinema e Comensalidade*. 1ed. Curitiba: CRV, 2016.

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda; WOLLZ, Larissa Escarce Bento; FERREIRA, Francisco Romão; PRADO, Shirley Donizete. O trabalhador expulso do campo se transforma em homo sacer na cidade: as consequências da pobreza entre os pequenos produtores rurais no Brasil. In: PRADO, S.D.; SANTOS, L.A.; SILVA, L.F.; ARNAIZ, M.G.; BOSI, M.L.M.. (Org.). *Estudos Socioculturais em Alimentação e Saúde: saberes em rede*. 1ed. Rio de Janeiro: Uerj, 2016.

LIMA, Marcelo Machado; LEITE, Bruna Fontes Sepulveda; FERREIRA, Francisco Romão. Judicialização no âmbito da Nutrição: algumas considerações para pensar o direito à alimentação saudável. In: Shirley Donizete Prado; Fabiana Bom Kraemer; Cristiane Marques Seixas; Ricardo Ferreira Freitas (Org.). *Alimentação e consumo de tecnologias*. 1ed. p. 453-472. Curitiba, Paraná: CRV, 2015.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

MATTA, Gustavo Corrêa. A Organização Mundial da Saúde: do controle de epidemias à luta pela hegemonia. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 3, p. 371-396, 2005.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2000.

OTERO, Paulo. Direitos históricos e não tipicidade pretérita dos direitos fundamentais, *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

PELÁEZ, Francisco J. Contreras. *Derechos Sociales: Teoria e Ideologia*. Madri: Editorial Tecnos, 1994.

PISÓN, José Martínez de; INDA, Andrés García (Coords.). *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación*. Madri: Editorial Dykinson, 2003.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Direito à alimentação adequada e desenvolvimento humano: a possibilidade de justiciabilidade da temática e a concreção da dignidade da pessoa humana. *Lex Humana*, v. 7, n. 2, p. 90 – 108. Petrópolis: 2015.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 1993.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). VIGISAN: *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/04/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf> Acesso em: 28 fev. 2022.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. O Permanente Reconhecimento dos Direitos Fundamentais. *Revista de AJURIS*. Porto Alegre, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. Comentário ao artigo 6º, caput. In: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2014.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, A. G. F. S.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. *Revista Debates*, v. 11, n. 1, jan.-abr. Porto Alegre, 2017.

SOUZA, Hebert. de. Democracia e Cidadania. In. MACHADO et al. *Democracia: cinco princípios e um fim/ organizado por Carla Rodrigues, colaboração de Catherine Vieira*. Coleção Polêmica. São Paulo, Moderna, 1996.

SWINBURN, Boyd A. et al. *The global syndemic of obesity, undernutrition, and*

climate change: The Lancet Commission report. LANCET, 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

WOLLZ, Larissa; LEITE, Bruna; FERREIRA, Francisco; OLIVEIRA, Meimei. *Alimentação, Cidadania e Direitos da População em Situação de Rua*: um tema ainda negligenciado. Curitiba: CRV, 2016.

ZIMMERMAN, Clóvis, As Políticas Públicas e a Exigibilidade do direito humano à alimentação. In. *Direito Humano à Alimentação Adequada*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.