



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

LAÍS MARCELLE NICOLAU ABRANTES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: análise da
garantia do direito à alimentação em João Pessoa**

João Pessoa
2016

LAÍS MARCELLE NICOLAU ABRANTES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: análise da
garantia do direito à alimentação em João Pessoa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba
como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Direitos Humanos
Orientador: Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto

João Pessoa
2016

A161p

Abrantes, Laís Marcelle Nicolau.

Políticas públicas de segurança alimentar: análise da garantia do direito à alimentação em João Pessoa, Laís Marcelle Nicolau Abrantes. João Pessoa, 2016.

151f.

Orientador: Fredys Orlando Sorto

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCJ

1. Direitos humanos. 2. Políticas públicas – segurança alimentar – João Pessoa – PB. 3. Direito à alimentação.

UFPB/BC

CDU: 342.7(043)

LAÍS MARCELLE NICOLAU ABRANTES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: análise da garantia
do direito à alimentação em João Pessoa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba
como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto (UFPB)
Orientador

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira (UFPB)

Prof^ª Dr^ª Alessandra Marchioni (UFAL)

Apresentado (aprovado), ____/____/____ .

Dedico esse trabalho à minha amada e
preciosa família.

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de iniciar meus agradecimentos sem expressar toda minha gratidão a Deus por mais uma etapa de vida vencida. Desde o período de estudos para a seleção no Mestrado até o momento final de conclusão desta dissertação, o Senhor esteve presente guiando meus passos. Sem Ele nada disso seria possível. A Deus toda honra, toda glória e todo louvor para sempre.

Agradeço ao amor incondicional do meu esposo, dos meus pais e da minha irmã, a minha preciosa família, fonte de alegria e motivação nessa longa jornada. Vocês fazem os meus dias serem mais felizes e cheios de esperança.

Ao Professor Dr. Fredys Orlando Sorto agradeço pela excelência na orientação desta pesquisa. Seu vasto conhecimento jurídico e sábios conselhos foram os alicerces basilares para a realização deste trabalho. Querido professor, muito obrigada!

À minha amiga Joseane Azevedo e à minha prima Luíza Nicolau agradeço pelo companheirismo dentro e fora de sala de aula. Garantia de boas risadas e ricas trocas de conhecimentos e experiências de vida, nossas conversas tornaram meu dia a dia mais leve e divertido!

Agradeço, por fim, a todos os professores e funcionários do PPGCJ/UFPB, referência no âmbito acadêmico.

RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado tem por objeto o exame das políticas públicas de segurança alimentar promovidas atualmente na cidade de João Pessoa. Sua finalidade consiste na análise das contribuições realizadas por tais políticas para superação das situações de insegurança alimentar ainda presentes na região e, por conseguinte, para garantia efetiva do direito à alimentação na vida dos cidadãos locais. No Brasil, somente a partir da sua redemocratização e das consequentes mudanças no plano jurídico, o direito à alimentação passou a ser protegido de maneira mais ampla e completa. Sob a influência dos avanços internacionais e dos próprios movimentos populares internos, a democracia foi reestabelecida e o respeito à dignidade humana foi erigido como fundamento basilar do sistema. Dentro desse novo contexto, o conceito de segurança alimentar, antes tímido e mais presente em âmbito internacional, passou a ser desenvolvido nacionalmente, acarretando a elaboração de diversos dispositivos normativos, a exemplo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Tal elaboração salientou a importância da alimentação como direito fundamental do ser humano e, por conseguinte, realçou o papel impreterível do Estado em garantir sua concretização a toda população. É nesse ponto que se sobressai o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil. São tais ações estatais que têm o condão de conferir efetividade ao direito à alimentação. Porém, para tanto, devem ser implementadas a partir da atuação de todos os entes federativos do Estado, inclusive dos próprios Municípios. Sendo assim, considerando essa realidade, o presente trabalho, para alcançar a finalidade a que se propõe, encontra-se estruturado em três capítulos. No primeiro, abordam-se as conquistas jurídicas históricas que colaboraram para o reconhecimento internacional do direito humano à alimentação e para a construção do conceito de segurança alimentar. No segundo, examinam-se a influência dessas conquistas no Brasil e o avanço da legislação brasileira na proteção ao direito à alimentação, bem como se investigam as políticas públicas promovidas pelo Estado para o combate da insegurança alimentar no país. Por último, no terceiro capítulo, é realizado o estudo de caso. Nessa oportunidade, é colocado em destaque o exame das políticas públicas de segurança alimentar implementadas em João Pessoa e dos seus consequentes desdobramentos. A partir desse exame, constata-se, por fim, a insuficiência da atuação estatal no cumprimento de sua responsabilidade na concretização do direito à alimentação a todos os cidadãos locais.

Palavras-chave: Políticas públicas. Segurança alimentar. Direito à alimentação. Cidade de João Pessoa.

ABSTRACT

This Master's Dissertation is engaged in the examination of public food security policies currently promoted in the city of João Pessoa. Its purpose is to analyze the contributions made by such policies to overcome situations of food insecurity still present in the region and, therefore, to effectively guarantee the alimentation right in the lives of local citizens. In Brazil, only from its re-democratization and the consequent changes in law, the alimentation right has become protected from broader and more complete way. Under the influence of international developments and own internal social movements, the democracy was reestablished and the respect for human dignity was erected as the basic foundation of the system. Within this new context, the concept of food security, rather shy and more present in the international arena, became developed nationally, leading to the development of various regulatory provisions, such as the Organic Law on Food and Nutritional Security (LOSAN) This emergence stressed the importance of alimentation as a fundamental human right and, therefore, stressed the imperative role of the State in ensuring its implementation to the entire population. This is where stands the development of public policies in Brazil. They are such state actions that have the power to give effect to the right to alimentation. But to do so, they must be implemented from the actions of all federal entities in the State, including the Municipalities themselves. Thus, given this reality, the present work, to achieve the purpose for which it is proposed, is structured into three chapters. In the first, the historical legal achievements that contributed to the international recognition of the human right to alimentation and to build the concept of food security are approached. In the second, are examined the influence of these achievements in Brazil and the advancement of Brazilian legislation to protect the alimentation right, as well are investigated the public policies promoted by the State to combat food insecurity in the country. Lastly, in the third chapter, a case study is carried out. At that time, is placed emphasis on the examination of public food security policies implemented in João Pessoa and its consequences. From this examination, is noticed, finally, the lack of state action in fulfilling its responsibility in implementing the alimentation right for all local citizens.

Keywords: Public policies. Food security. Alimentation right. City of João Pessoa.

Muito mais grave do que a erosão da riqueza do solo, que se processa em câmara lenta, é a violenta erosão da riqueza humana, é a inferiorização do homem provocada pela fome e pela subnutrição (Josué de Castro).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO: DA PROBLEMÁTICA SOCIAL À PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL	21
1.1 Considerações históricas sobre a proteção jurídica dos direitos sociais	21
1.2 O Estado Social de Direito	29
1.3 Direitos sociais no contexto internacional do século XX	35
1.4 O caráter social e a indispensabilidade do direito à alimentação	41
1.5 A legislação internacional protetiva do direito à alimentação	47
1.6 Segurança alimentar e nutricional: a construção e o alcance do conceito	53
2 SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: O AVANÇO JURÍDICO E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	61
2.1 Redemocratização, Constituição de 1988 e mudanças no sistema jurídico brasileiro	61
2.2 A proteção jurídica dos direitos sociais na legislação nacional	68
2.3 A concretização dos direitos sociais e a importância das políticas públicas	73
2.4 A garantia do direito à alimentação no Brasil	83
2.5 LOSAN, segurança alimentar e políticas públicas na atual realidade nacional	90
3 ESTUDO DE CASO: A GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM JOÃO PESSOA	99
3.1 O Município na forma federativa do Estado Brasileiro	99
3.2 Atuação municipal e políticas públicas sociais no Brasil	105
3.3 Caracterização da cidade de João Pessoa e suas demandas sociais	110
3.4 As políticas públicas de segurança alimentar do Município	115
3.3.1 Programa Banco de Alimentos	118
3.3.2 Programa Cozinhas Comunitárias	121
3.3.3 Programa Restaurantes Populares	123
3.3.4 Programa de Aquisição de Alimentos	126
3.5 Outros programas relacionados à questão alimentar implementados na cidade	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	

INTRODUÇÃO

Diante das atrocidades cometidas contra o ser humano durante a Segunda Guerra Mundial, a partir do encerramento de tal conflito bélico, novo panorama jurídico internacional passou a ser construído no mundo. Com efeito, as práticas cruéis realizadas durante a guerra não apenas precisaram ser reparadas, mas também impedidas de serem repetidas. Por essa razão, houve mobilização entre os Estados para o desenvolvimento de uma plataforma de diálogo e paz em suas relações, o que, por conseguinte, fez surgir uma nova ordem jurídica internacional, pautada no fundamento basilar da proteção à dignidade humana.

Como desdobramento desse novo panorama, reconheceu-se ao ser humano a titularidade de direitos universais e indivisíveis, os quais passaram a ser internacionalmente denominados de “direitos humanos”. Em sequência, uma série de documentos jurídicos internacionais passou a ser elaborada para formalizar e ampliar tal reconhecimento, tendo como diretriz substancial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1948.

À medida que a nova ordem jurídica internacional foi evoluindo ao longo do século XX, a força de sua importância também o foi. Assim, sob a influência dos avanços jurídicos internacionais, e também em razão dos particulares acontecimentos nacionais, os ordenamentos jurídicos dos Estados integrantes da ONU e signatários dos tratados internacionais passaram a ser transformados à luz da necessidade de proteção do ser humano e da consequente concretização dos direitos inerentes à sua dignidade.

Entre tais direitos, destacam-se os de cunho social, os quais demandam, em sua maioria, atitude prestacional do Estado para serem realizados. A proteção desses direitos, elemento indispensável da própria cidadania, está associada à promoção da igualdade material entre os seres humanos, por essa razão, eles dependem da atuação estatal para serem vividos de forma plena por toda a população.

Na verdade, três são os elementos que caracterizam a cidadania no atual Estado Democrático de Direito, quais sejam: o elemento civil, o político e o social. Este último consiste justamente na proteção dos direitos sociais, que começaram a ser reconhecidos juridicamente no início do século XX, durante o surgimento do Estado Social de Direito.

Passado esse começo, a proteção dos direitos sociais continuou evoluindo durante os séculos XX e XXI. Hoje, sua garantia se estende por diversos documentos nacionais e internacionais, não havendo dúvidas de que, tendo em vista a universalidade e a indivisibilidade

que caracterizam essencialmente os direitos humanos, eles devem ser tão completamente garantidos quanto os direitos de natureza civil e política. É o caso do direito à alimentação.

De inequívoca natureza social, tal direito foi reconhecido pela primeira vez no novo panorama jurídico internacional de respeito à dignidade humana pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. De fato, ao conferir proteção especial a ele, a Declaração tornou-se o primeiro documento internacional a reconhecer a indispensabilidade de sua realização à dignidade do ser humano.

Em seguida, outros documentos passaram a trazer em seus textos a proteção do direito à alimentação, demonstrando, aos poucos, tanto a necessidade de ingestão alimentar apropriada ao gozo de uma vida digna, como também a complexidade de fatores que a satisfação dessa necessidade envolve. Nesses termos, desenvolveu-se a compreensão de que a garantia do direito à alimentação não pode ser reduzida apenas ao combate à fome, mas tem que estar relacionada ao enfrentamento de uma série de fatores a ele conectados. Surgiu, assim, o conceito de segurança alimentar.

No Brasil, o direito à alimentação percorreu longa jornada até ser reconhecido formalmente pela Constituição do país como direito fundamental do ser humano. Hoje, o sistema jurídico brasileiro se caracteriza pela mais avançada proteção normativa conferida a esse direito em sua História, compondo-se de vasto aparato infraconstitucional voltado à regulamentação da atuação estatal na garantia da segurança alimentar.

Assim, embasado nesse aparato, e imerso em realidade que ainda apresenta gritantes desigualdades sociais, o Estado brasileiro, em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal), desenvolve ações para a concretização do direito à alimentação. Tais ações se configuram nas denominadas “políticas públicas”, meio de atuação estatal cujo principal objetivo e fundamento mediato revelam-se na necessidade de realização de prestações que visem à concretização dos direitos sociais.

Com efeito, tendo em vista que tais direitos estão intimamente relacionados ao ideal de igualdade material entre os seres humanos e, por essa razão, demandam atitude positiva por parte do Estado para serem garantidos, pode-se afirmar que o principal meio pelo qual ele cumpre sua responsabilidade de promover efetivamente os direitos sociais é através da implementação de políticas públicas na sociedade.

Nesse sentido, considerando-se a importância dos Municípios no Estado Federativo brasileiro, e levando-se em conta não apenas a responsabilidade estatal em relação aos direitos sociais, mas também o meio pelo qual ela é cumprida, a presente dissertação põe em evidência o desempenho do Município de João Pessoa na garantia da segurança alimentar, questionando-

se se, na referida cidade, são promovidas políticas públicas que garantem efetivamente o direito à alimentação a todos os cidadãos locais.

A pesquisa parte da hipótese que não. Sua proposta, porém, consiste em investigar a atuação municipal na promoção de políticas públicas voltadas à concretização do direito à alimentação aos habitantes da cidade. Para constatar a hipótese levantada, examina-se, à luz do conceito nacional conferido à segurança alimentar, e a partir da análise de dados públicos que retratam a realidade social do Município, em que medida tais políticas tem contribuído para a concretização do direito à alimentação e para a consequente superação das situações de insegurança alimentar ainda presentes na região.

A relevância da pesquisa relaciona-se à investigação de temática pertinente não apenas aos estudantes e operadores do Direito, mas aos próprios cidadãos, haja vista serem eles os titulares dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico nacional. Ademais, o exame das políticas públicas de segurança alimentar, notadamente as promovidas na cidade de João Pessoa, permitirá melhor compreensão da realidade local, contribuindo, assim, no desenvolvimento de outras pesquisas acadêmicas e, principalmente, no avanço mais sólido da transformação social necessária ao desenvolvimento da região.

Em termos metodológicos, muito embora não exclua a utilização de outros métodos, a pesquisa fundamenta-se, em sua essência, no uso do método de abordagem do tipo dedutivo, porquanto se lança ao desafio de construir raciocínio lógico acerca do tema apresentado, realizando, em princípio, análise geral da proteção jurídica conferida ao direito à alimentação no âmbito internacional e nacional. Após essa análise, parte-se para o seu objeto, isto é, as políticas públicas de segurança alimentar promovidas na cidade de João Pessoa.

No que tange ao método de procedimento, vale salientar que a pesquisa constitui, em síntese, estudo de caso, através do qual são analisadas as políticas públicas de segurança alimentar promovidas em João Pessoa e, consequentemente, a inafastável responsabilidade do Município em assegurar a concretização do direito à alimentação na região.

Adota-se, ainda, a utilização da técnica da documentação indireta. Nesse ponto, é importante destacar que a pesquisa recorre à revisão bibliográfica, porquanto realiza análise das mais relevantes contribuições teóricas, nacionais e estrangeiras, pertinentes ao assunto, cujo acesso faz-se possível através de consultas a bibliotecas, físicas e eletrônicas, bem como a periódicos disponíveis *online* e recursos oriundos de acervo pessoal.

A pesquisa também conta com investigação puramente documental, uma vez que examina documentos normativos nacionais e internacionais, além de documentos administrativos públicos. O acesso a tais documentos é feito por meio de consultas a endereços

eletrônicos institucionais e governamentais, bem como a órgãos públicos que compõem a Administração Municipal de João Pessoa.

Por fim, importa destacar que, para a melhor compreensão do tema, este trabalho se divide em três capítulos. No primeiro, é examinada a importância do direito à alimentação na vida do ser humano, bem como analisado o contexto e as razões sociojurídicas que embasaram o reconhecimento desse direito no âmbito internacional e que acarretaram o surgimento do conceito que recai hoje sobre segurança alimentar.

No segundo capítulo, é investigado o avanço jurídico da proteção do direito à alimentação no Brasil. Para tanto, é analisada a evolução da legislação brasileira, e examinado, a partir da abordagem de como a concretização do direito à alimentação está intrinsecamente relacionada à promoção de políticas públicas pelo Estado, como esse direito se encontra protegido no ordenamento brasileiro e as atuais políticas públicas de segurança alimentar do Brasil.

Finalmente, no terceiro capítulo, é realizado o estudo de caso. Analisa-se, no contexto das competências constitucionais que lhe cabem na estrutura federativa brasileira, como a concretização do direito à alimentação é garantida pelo Município de João Pessoa, destacando-se o exame das políticas públicas de segurança alimentar promovidas na cidade.

1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO: DA PROBLEMÁTICA SOCIAL À PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

O direito à alimentação se reveste de caráter social, pois está relacionado à ideia de igualdade material entre os seres humanos, tal como todos os direitos sociais. Tais direitos, vale mencionar, nem sempre foram alvo de reconhecimento jurídico, tendo a origem de sua proteção associada de maneira imediata a acontecimentos ocorridos durante o século XIX e início do século XX, os quais, por sua vez, relacionam-se a fatos históricos anteriores e imprescindíveis.

Sem tais acontecimentos e fatos históricos os direitos sociais não teriam alcançado proteção jurídica. E, sem as transformações sofridas pelo Direito Internacional após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a garantia desses direitos não teria se desenvolvido da maneira densa e completa como se constata hoje, pois foi justamente a partir do surgimento da nova ordem jurídica internacional, fundamentada no respeito à dignidade humana, que os direitos sociais passaram a ser tratados internacionalmente como direitos humanos, conquistando proteção jurídica em forma nunca antes lhe conferida.

Nesse sentido, considerando que a garantia do direito à alimentação faz parte desse processo histórico e jurídico, neste primeiro capítulo, serão analisados o contexto e as razões sociojurídicas que embasaram a proteção desse direito no plano internacional e que contribuíram para o desenvolvimento do conceito que recai hoje sobre segurança alimentar. Na medida em que se pretende examinar as políticas públicas de segurança alimentar implementadas em João Pessoa, tal análise mostra-se de fundamental importância, pois a assimilação do referido conceito no âmbito jurídico brasileiro não se dissocia dos avanços internacionais na área.

1.1 Considerações históricas sobre a proteção jurídica dos direitos sociais

Os fundamentos basilares do panorama jurídico contemporâneo remontam às conquistas políticas e jurídicas alcançadas durante a Modernidade. De fato, foi durante esse período que países da Europa e os Estados Unidos passaram por mudanças revolucionárias, as quais acarretaram o surgimento de um novo modelo político e jurídico, responsável por influenciar o Direito em todo o mundo.

Na Europa, os dois séculos que sucederam a Idade Média, isto é, os séculos XV e XVI, foram marcados por extraordinária concentração de poderes e pelo uso arbitrário deles, pois

justamente nesse período se consolidou a monarquia absolutista, forma de governo que se fundamenta na ideia de poder soberano e exclusivo do rei (COMPARATO, 2007, p. 49).

No século XVII, entretanto, tanto os campos artístico e literário, como os campos político e científico caracterizaram-se por uma onda de questionamentos acerca das conservadas tradições medievais e das supostas certezas da época, incluindo o próprio regime absolutista. Surgiu, assim, o movimento iluminista, responsável por suscitar reflexões e debates centrados no uso da razão pelo homem em contraposição à visão mística e teocêntrica até então predominante.

Assim, sob a influência do Iluminismo e em razão da insatisfação da população com as arbitrariedades cometidas pelos soberanos absolutistas, surgiram na Europa movimentos revolucionários. Dentre eles, os que tiveram maior destaque foram as Revoluções Inglesas e a Revolução Francesa. Tais movimentos, muitos embora tenham tido características distintas e particulares, possuíram em comum o cenário de enfraquecimento do regime absolutista e de influxo das ideias iluministas entre boa parte da população local.

Duas foram as Revoluções Inglesas, ambas ocorridas durante o século XVII. A primeira delas foi a Revolução Puritana, que teve como origem o desentendimento do rei Carlos I com o Parlamento e a consequente dissolução deste. Durante onze anos, o rei governou sozinho, e suas decisões geraram descontentamento entre a população. Esta, mesmo diante do reestabelecimento do Parlamento, não admitiu o monopólio das questões religiosas e tributárias nas mãos do monarca, que acabou sendo deposto e decapitado.

A segunda revolução foi a Revolução Gloriosa. Apesar de Revolução Puritana ter deposto o rei e instaurado uma República, o autoritarismo permaneceu presente na figura do líder da Revolução, Oliver Cromwell. Ou seja, não houve grandes avanços. Com a morte de Cromwell, a monarquia foi reestabelecida e o governo arbitrário continuou presente na Inglaterra, fazendo com que o Parlamento e membros da burguesia formassem exército para depor o rei. Sucedeu-se, assim, a Revolução Gloriosa, que, ante o desejo de ruptura com o antigo regime, teve como principal desdobramento a instauração de uma monarquia parlamentar. Sua maior contribuição jurídica foi a elaboração de uma declaração de direitos, que ficou conhecida como *Bill of Rights* (1689) e que marcou o surgimento de um novo período político e jurídico na Inglaterra (HILL, 1984, p. 9).

Esse documento teve como base teórica os escritos de Locke em defesa da repartição dos poderes estatais¹, por essa razão, refutou a monarquia absolutista e institucionalizou a

¹ Importa salientar que a teoria de Locke em torno da repartição dos poderes estatais se distingue da teoria adotada pela maioria dos Estados atualmente. Nesta, destacam-se, com base nas contribuições de Montesquieu (1987,

separação de poderes no Estado Inglês. Essa mudança, assim como tantas outras institucionalizadas pela declaração, só foi possível porque, segundo Comparato (2007, p. 93), “[...] o *Bill of Rights* pôs fim, pela primeira vez, desde o seu surgimento na Europa renascentista, ao regime de monarquia absoluta, no qual todo poder emana do rei e em seu nome é exercido”.

De outra banda, na Europa Continental, o movimento de maior repercussão contra o Absolutismo foi a Revolução Francesa. Com estopim em 1789, quando ocorreu a tomada da Bastilha (antiga fortaleza medieval usada como prisão), a partir dessa Revolução, o Estado francês passou por transformações radicais, as quais marcaram o começo de um novo período. Acerca da utilização do termo “revolução”, Comparato (2007, p. 129) assevera que:

[...] o termo passou a ser usado para indicar uma renovação completa das estruturas sociopolíticas, a instauração *ex novo* não apenas de um governo ou de um regime político, mas de toda uma sociedade, no conjunto das relações de poder que compõem a sua estrutura.

No tocante aos objetivos práticos, pode-se afirmar que o discurso da Revolução Francesa centrou-se, em termos políticos, na luta pelo fim do Absolutismo e, em termos jurídicos, no reconhecimento dos direitos do homem, estes baseados no lema “liberdade, igualdade e fraternidade” (*liberté, égalité, fraternité*). É bem verdade que antes desse período, alguns poucos documentos normativos foram elaborados em prol da proteção de direitos, todavia, como o rei possuía poder soberano e absoluto, a lei acabava sendo simplesmente o que ele determinava.

Como consequência da Revolução Francesa, não apenas os privilégios do clero e da nobreza foram abolidos, como também a própria democracia foi retomada (agora, na perspectiva representativa). O povo passou a ser considerado o detentor do poder, e com base nessa premissa um novo regime foi instaurado.

Em termos jurídicos, a grande herança do movimento, em resposta à luta pelo reconhecimento dos direitos do homem, foi a aprovação, por uma Assembleia Nacional, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Esse documento trouxe em seu texto não apenas afirmações de fundamental importância, como também a proteção de diversos direitos nunca antes assegurados. Por essa razão, Bobbio (1990, p. 40) afirma que “[...] os testemunhos da época e os historiadores estão de acordo em considerar que esse ato representou

p.165) sobre o assunto, as atuações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, encarados como independentes e harmônicos entre si. Naquela, porém, apesar de se apontar a existência de três poderes estatais, eles se constituem nos Poderes Legislativo, Executivo e Federativo, e o primeiro é exaltado como supremo sobre os demais (LOCKE, 1994, p. 71-75). De qualquer forma, não se pode desconsiderar as contribuições realizadas por Locke acerca da repartição dos poderes, principalmente pelo fato de elas terem sido pioneiras no contexto do Estado Moderno.

um daqueles momentos decisivos, pelo menos simbolicamente, que assinalam o fim de uma época e o início de outra”.

Já no seu início, a Declaração traz, em sua redação, os ideais da liberdade e da igualdade presentes no discurso central da revolução, uma vez que proclama, em seu artigo 1º, que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Com efeito, durante todo o texto, busca-se consagrar, a partir da proteção de direitos, os ideais da liberdade, igualdade e fraternidade bradados contra o antigo regime.

E esse propósito se seguiu também na elaboração da Constituição Francesa de 1791, que adotou, inclusive, declaração de direitos própria, com acréscimos consideravelmente relevantes em relação à Declaração de 1789. Mesmo assim, dada a importância desta, a Constituição a incorporou em seu texto a título de preâmbulo, pois, de fato, ela representou o primeiro elemento constitucional do novo regime instaurado.

Apesar das revoluções ocorridas na Europa terem influenciado as bases do sistema jurídico contemporâneo, não se pode reduzir a construção dessas bases apenas a tais influências. Isso porque outra Revolução de grande repercussão também contribuiu para a superação das características políticas e jurídicas arbitrárias da Modernidade, qual seja: a Revolução Americana.

Esse movimento revolucionário se inseriu no contexto histórico relativo ao final da Guerra dos Sete Anos (1756-1763), conflito no qual a Inglaterra apossou-se de grande parte do Império Colonial Francês, especialmente das terras a oeste das treze colônias americanas. Com o intuito de cobrir os gastos do conflito, a Coroa Inglesa aumentou impostos e, em ato contínuo, consolidou, através de uma série de leis, política restritiva em relação à exploração e ao comércio por parte dos americanos.

Os colonos, também influenciados pelas ideias iluministas, passaram a reagir contra a política da metrópole, desencadeando a Revolução. O principal resultado desse movimento foi justamente a independência das colônias americanas. Por essa razão, o primeiro documento importante advindo dele foi a Declaração de Independência dos Estados Unidos, elaborada em 1776 e responsável por afirmar, pela primeira vez na história da política moderna, os princípios democráticos (COMPARATO, 2007, p. 105-106).

Vale ressaltar que, antes mesmo do advento desse documento, fora elaborada a Declaração de Direitos de Virgínia. Promulgada também no ano 1776, essa Declaração esteve relacionada ao contexto da independência e serviu de apoio para a própria elaboração da Constituição Americana de 1787. É bem verdade que esta não se voltou à regulamentação de todas as matérias essenciais à sociedade, porém, ainda que sucinto, seu conteúdo refletiu as

discussões e conquistas da época, em especial a criação de um governo mais forte, marcado pela imposição de limites e mecanismos de controle no desempenho das funções estatais (SORTO, 1996, p.142).

Portanto, sob a influência de todos esses movimentos revolucionários, o Absolutismo, tão forte no início da Idade Moderna, passou a dar espaço à instauração do regime democrático. A titularidade do poder passou a ser atribuída ao povo, e o seu exercício a ser considerado tanto na perspectiva da imprescindível repartição das funções do Estado, como também da necessária representatividade de sua consecução (BOBBIO, 1991, p.49).

Toda essa mudança política, entretanto, somente foi possível porque esteve atrelada a outra mudança de fundamental importância, isto é, à institucionalização do Estado de Direito. Conforme mencionado, antes dos movimentos revolucionários, a lei se resumia às determinações do rei, que eram quase sempre arbitrárias. Todavia, após a ocorrência deles, houve a formação de um novo tipo de Estado, não apenas em termos políticos, mas também jurídicos, pois as Declarações de Direitos então promulgadas tornaram-se base para o funcionamento dos princípios democráticos (Ibidem, p. 49).

A expressão lexical “Estado de Direito” foi utilizada pela primeira vez por J. W. Placidus, em meados de 1798, na Alemanha (COSTA, 2006, p. 112). Seu sentido inicial está relacionado à existência e ao funcionamento de um Estado pautado em um ordenamento jurídico estabelecido na sociedade.

Atualmente, o Estado de Direito se encontra vigente na maior parte dos países no mundo, contudo, considerando que sua essência está ligada à relação estabelecida entre indivíduo, direito e poder, e levando em conta que essa relação está sujeita a inevitáveis mudanças em razão dos diversos acontecimentos históricos, seu sentido e estrutura atuais encontram-se mais rebuscados, de sorte que não correspondem de maneira exata ao Estado formado após as revoluções.

Durante seu período de formação e o início de seu desenvolvimento, o Estado de Direito esteve voltado à proteção dos direitos civis e políticos. Dadas as circunstâncias da época, o que mais se almejava entre os revolucionários era a conquista de direitos que significassem o fim de privilégios de classes e a vigência da liberdade e igualdade formal entre todos os indivíduos.

Desse modo, tanto as Declarações de Direitos como as posteriores Constituições promulgadas possuíam dispositivos normativos que asseguravam tais tipos de direitos, transparecendo o viés contundentemente individualista do período. Assim, não obstante a

miséria de grande parte da população na Idade Moderna, sobressaíram-se, em tais documentos, direitos intimamente relacionados aos interesses individuais de cada cidadão.

Na verdade, a parte da população mais beneficiada com as revoluções não foi o povo, mas a burguesia, isto é, os comerciantes e profissionais liberais, que desejavam acesso ao poder e devido resguardo de suas propriedades. As consequências desse cenário deram ensejo ao desenvolvimento do liberalismo econômico e à consolidação do capitalismo. Segundo Feitosa (2006, p. 1):

A razão individual burguesa, nas esferas pública e privada, foi garantida através da codificação dos direitos civis (baseados na liberdade formal e na propriedade privada) e da constitucionalização dos direitos políticos, erguida como suporte dos direitos individuais.

Portanto, não foi sem motivo que os movimentos revolucionários ora retratados receberam a denominação de “revoluções burguesas”. Também não foi sem sentido que as Declarações de Direitos e demais documentos normativos advindos de suas conquistas receberam duras críticas de diversos intelectuais. O exemplo de maior repercussão é o caso dos comentários tecidos por Karl Marx à Declaração de direitos francesa.

Em sua obra intitulada “A questão judaica” (1844), Marx argumenta que a consagração desses direitos representava, na verdade, máscaras de um Estado explorador e de uma sociedade individualista, marcada pela luta de classes e pela dominação dos interesses burgueses. Os direitos consagrados não tinham como sujeito o homem, mas sim o cidadão, que, em sua crítica, correspondia apenas ao burguês (MARX, 2000, p. 37).

Essa e outras críticas ainda geram, hoje, inúmeros debates por todo mundo. Todavia, desconsiderando a hipótese de aprofundamento de suas sustentações, o que se aponta de fundamental importância neste trabalho é que, a partir da compreensão da ideia geral delas, torna-se possível apreender melhor o momento subsequente à institucionalização do Estado de Direito e as consequências acarretadas à sociedade pelo caráter individualista que influenciou a proteção de direitos nos séculos XVIII e XIX.

As Declarações de Direitos e as Constituições promulgadas após as revoluções abrigaram, em seus dispositivos normativos, a questão da liberdade a partir da noção de liberdade individual. A motivação principal foi estabelecer limites à atuação do poder estatal, de modo a impedir sua intervenção na vida privada dos cidadãos, principalmente no que dizia respeito às propriedades e aos interesses econômicos deles (SCHÄFER, 2013, p. 30 e 31).

No Estado de Direito então institucionalizado, o exercício do poder pelos representantes do povo, eleitos a partir do retomado regime político democrático, somente podia ser feito dentro dos limites traçados pela lei (Ibidem, p. 32). E a proteção à liberdade de cada indivíduo passou a ser uma das bases do ordenamento jurídico estatal.

Como consequência das lutas revolucionárias contra o poder absoluto do soberano e em favor da proteção de direitos do homem, outra base do ordenamento jurídico do Estado de Direito foi a garantia normativa da igualdade entre todas as pessoas na sociedade. A ideia principal era acabar com os privilégios usufruídos pelo clero e pela nobreza e estabelecer tratamento indistinto a todos os cidadãos mediante a aplicação igualitária da lei.

Ocorre que a noção de igualdade nessa época foi tratada de maneira restrita à ideia de igualdade formal, isto é, igualdade garantida formalmente na lei. Como a sociedade era extremamente individualista, não havia preocupação com questões relativas à justiça social. Desejava-se que ninguém fosse tratado com privilégios, porém, não se observava também o outro extremo, ou seja, a realidade das pessoas que não apenas não gozavam dos privilégios anteriormente existentes, como também viviam de maneira miserável.

Desse modo, a proteção dos direitos políticos e civis nessa perspectiva formal de garantia da igualdade no então formado Estado de Direito acabou por beneficiar a burguesia, que, livre das intervenções estatais em seus assuntos privados, teve a oportunidade de desenvolver seus negócios e enriquecer em meio ao sistema capitalista, cada vez mais consolidado, e em meio ao liberalismo econômico, despreocupadamente insensível às mazelas sociais.

Por essa razão, a observância das críticas aos documentos normativos advindos das revoluções burguesas é tão importante, pois, a partir do discernimento de que os direitos neles protegidos se destinavam apenas a parte da população, isto é, à burguesia, elas tiveram o condão de apontar as falhas do novo Estado que se formava, onde a igualdade material não encontrou espaço.

Em razão de tais falhas, no século XIX, desenvolveu-se uma sociedade marcada pela intensa concentração de renda, pela miséria e pela exclusão social. A isonomia oferecida pelo Estado Liberal de Direito limitou-se à garantia da igualdade de todos perante a lei, mas nada fez em relação à promoção de uma igualdade de fato, isto é, existente em termos materiais. Segundo Comparato (2007, p. 53):

[...] essa isonomia cedo revelou-se uma pomposa inutilidade para a legião crescente de trabalhadores, compelidos a se empregarem nas empresas capitalistas. Patrões e operários eram considerados pela majestade da lei, como contratantes perfeitamente

iguais em direito, com inteira liberdade para estipular o salário e as demais condições de trabalho. [...] O resultado dessa atomização social, como não poderia deixar de ser, foi a brutal pauperização das massas proletárias, já na primeira metade do século XIX.

A partir do advento da Revolução Industrial², a concentração de renda e todos os problemas a ela atrelados pioraram. Com efeito, ainda no século XVIII, e de maneira mais acelerada no século XIX, a Europa passou por uma onda de desenvolvimento tecnológico, que a conduziu a encerrar o antigo modelo feudal de produção, estruturado na vinculação do produto à terra, e iniciar um novo modelo, cuja base passou a ser a produção de insumos em larga escala em grandes indústrias (MIRANDA, 2012, p. 13).

Por conseguinte, com vistas ao contínuo crescimento dos lucros e ao acúmulo de riquezas, e não possuindo limites legais relativos às condições de trabalho, os grandes patrões da Revolução Industrial impuseram livremente aos seus empregados salários irrisórios e condições trabalhistas desumanas. Essa realidade, somada à já existente miséria de grande parte da população, conduziu o povo novamente à luta, mas, agora, em defesa de outro tipo de direito.

Nessa nova luta, já não estava presente a classe burguesa, que muito reivindicou durante as Revoluções do século XVII, mas que se beneficiava com o modelo do Estado Liberal de Direito. A grande protagonista desse novo momento foi, no entanto, a classe trabalhadora, esmagada pelo desenvolvimento desenfreado do capitalismo.

Descontente e indignada com as condições de trabalho impostas, e as consequentes condições sociais miseráveis, a classe trabalhadora do século XIX passou a se organizar e realizar movimentos de reivindicação pelo reconhecimento jurídico de direitos trabalhistas. A industrialização acentuou a diferenciação entre as classes sociais e o regime democrático viabilizou o exercício de reivindicações e pressões políticas dialéticas (SCHÄFER, 2013, p. 48).

Tais direitos, assim como tantos outros que, aos poucos, foram sendo reivindicados e reconhecidos, inserem-se em nova categoria, denominada de “direitos sociais”. A essência dessa categoria está ligada justamente à promoção da igualdade material entre todos os cidadãos. As lutas trabalhistas foram apenas o pontapé inicial da nova fase na proteção jurídica dos direitos do homem, que, a partir desse momento histórico, passa a abarcar direitos

² O processo de industrialização na Europa teve início na segunda metade do século XVIII, mas alcançou maior desenvolvimento a partir do século XIX. Como bem ressalta Miranda (2012, p. 12) “[...] a Revolução Industrial desenvolveu-se primeiramente na Grã-Bretanha, onde foram desenvolvidas as primeiras máquinas a vapor e, consequentemente, as primeiras fábricas que iniciaram a produção em massa de bens de consumo. Desta forma, o capitalismo e a produção industrial em massa foram implementados e desenvolvidos na Grã-Bretanha e, logo depois, em alguns outros países europeus e nos Estados Unidos da América [...]”.

relacionados às demandas sociais da época. É nesse sentido que Ramos (2005, p. 84 e 85) afirma que:

Nesse momento, são reconhecidos os chamados direitos sociais, como o direito à saúde, a educação, previdência social, habitação, entre outros, que demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados direitos de igualdade por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos.

Como bem ressaltou Ramos (2005) no trecho acima, esses novos direitos, ditos sociais, trazem à tona a responsabilidade estatal face às demandas sociais, pois, para serem concretizados, dependem diretamente de prestações realizadas pelo Estado com vistas à promoção de uma igualdade material em toda a sociedade. Eles são indispensáveis ao ser humano, e, inclusive, sua ausência pode comprometer a própria manutenção da vida. É o caso do direito analisado na presente pesquisa, isto é, do direito à alimentação, cujo caráter social e indispensabilidade serão examinados ainda neste capítulo (cf. 1.4).

Assim, à medida que as lutas sociais foram acontecendo, tais direitos foram sendo reconhecidos e protegidos pelos ordenamentos jurídicos dos Estados. Como consequência dessa nova realidade, o Estado Liberal de Direito e suas características marcantes foram, aos poucos, dando espaço ao novo modelo estatal, qual seja: o Estado Social de Direito.

1.2 O Estado Social de Direito

Conforme retratado anteriormente, O Estado Social de Direito surgiu em meio à necessidade de atendimento das reivindicações sociais iniciadas pelos trabalhadores no curso do século XIX. As conquistas das revoluções burguesas já não eram suficientes para atender às demandas sociais criadas pelo liberalismo econômico e pelo então desenvolvido Estado Liberal de Direito, razão pela qual houve a necessidade de formação de um novo tipo de Estado de Direito.

Na verdade, a partir da análise histórica das conquistas jurídicas realizadas desde a queda do Absolutismo no século XVIII, é possível verificar que o Estado de Direito, formado justamente após as revoluções burguesas e caracterizado, em essência, pelo primado da lei, passou por várias fases no curso da História.

Com o reconhecimento e a proteção jurídica dos direitos políticos e civis, relacionados às liberdades individuais, formou-se, aos poucos, um modelo estatal guiado pelo individualismo

e pela premissa da não intervenção do Estado nos assuntos econômicos de cada indivíduo. Esses dois elementos foram os fundamentos no desenvolvimento do liberalismo econômico³, por esse motivo, a fase do Estado de Direito nessa época também é denominada de Estado Liberal ou Estado Liberal de Direito.

Ocorre que, muito embora as conquistas alcançadas por esse modelo estatal tenham sido consideravelmente valorosas no exercício democrático do poder e na proteção dos direitos do homem, não foram capazes de lidar com as consequências advindas do liberalismo econômico. Por conseguinte, a segunda metade século XIX passou a ser marcada por manifestações sociais em prol da garantia jurídica de direitos que protegessem os cidadãos de situações desumanas ainda tão presentes na sociedade.

Desenvolveu-se, assim, a luta pelo reconhecimento de uma nova categoria de direitos, intitulada “direitos sociais”. Tais direitos relacionam-se ao ideal de igualdade entre os seres humanos e, por isso, são entendidos como direitos que, de maneira geral, demandam atitude prestacional do Estado para que possam ser garantidos, e, dessa forma, proporcionar a todos uma vida materialmente digna (RAMOS, 2005, p. 92).

Portanto, diante do descontentamento do povo com as péssimas condições de vida e em razão das inúmeras reivindicações populares, o Estado se viu impelido a assumir responsabilidade social dentro da garantia do exercício pleno da cidadania, evoluindo, conforme retrata Schäfer (2013, p. 48), “[...] de uma função inerte para uma postura promocional perante o cidadão”.

Foi nesse contexto, então, que se desenvolveu o Estado Social de Direito, denominação dada por muitos à fase em que o Estado de Direito voltou-se, de maneira intensa, à proteção dos direitos sociais. No Estado Liberal de Direito, o papel estatal era de cunho essencialmente passivo, pois, além do dever de garantir a segurança e ordem, resumia-se a não intervenção nas questões privadas de cada indivíduo e na conseguinte abstenção na violação dos direitos civis e políticos protegidos juridicamente, realidade esta bastante favorável aos interesses da classe burguesa. Por outro lado, no Estado Social de Direito, o papel estatal passa a ser de matriz mais ativa, pois lhe cabe também a responsabilidade de garantir a toda população a concretização dos direitos sociais, não possuindo mais a mera função de ser apenas fiscal das normas jurídicas (RAMOS, 2005, p. 84).

³ Conforme Maia (2011, p. 33), “o liberalismo econômico do sec. XVIII identifica o pensamento que teoriza a respeito da condução ordenada ou livre dos processos de produção e distribuição de riqueza, preferindo a segunda opção como a que viabilizará o progresso acelerado dos meios produtivos de bens sob a lógica da livre concorrência e não intervenção de poder estranho à própria ordem econômica (Estado)”.

Em termos cronológicos, embora o início das manifestações populares e a proteção de alguns poucos direitos sociais remontem ao século XIX, período do desenvolvimento da revolução industrial e da democratização do poder político pelos Estados, os marcos mais significativos do advento do Estado Social de Direito foram a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição alemã de Weimar de 1919.

Desde a queda do Absolutismo e a promulgação das primeiras Constituições do Estado Liberal de Direito, ou seja, a Constituição Americana de 1787 e a Francesa de 1781, o constitucionalismo ⁴ foi crescendo e ganhando força à medida que tal Estado foi se desenvolvendo, uma vez que, em meio ao primado da lei, elegeu-se a Constituição como a norma suprema do sistema jurídico.

Como o Estado Liberal de Direito esteve voltado apenas à consagração jurídica dos direitos civis e políticos, nenhum documento constitucional se preocupou com a proteção dos direitos sociais. Foi somente depois das manifestações populares que tais direitos começaram a ser resguardados e, dada a importância superior da Constituição estatal em relação às demais normas, assumiu-se como marco do surgimento do Estado Social de Direito o advento da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição alemã de Weimar de 1919, pois foram elas as primeiras Cartas Magnas a conterem dispositivos normativos direcionados à plena afirmação desses novos e tão reivindicados direitos do homem (COMPARATO, 2007, p. 54).

A Constituição Mexicana, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, foi inovadora pois teve como diretrizes basilares de seu texto, além da proteção às liberdades individuais e políticas, a proibição da reeleição do Presidente da República, o fim do poderio influente da Igreja Católica no governo, e, em especial, a expansão da educação pública, a realização da reforma agrária e o resguardo dos direitos do trabalhador assalariado (Ibidem, p. 177).

Em razão de tais diretrizes, essa Carta é considerada o primeiro documento constitucional a proteger direitos sociais, tratando-os como direitos fundamentais do homem, juntamente com os civis e políticos. Esse foi um precedente histórico de fundamental importância, principalmente por ter acontecido em região distante de onde ocorreram as famosas revoluções burguesas.

[...] a Constituição Mexicana, em reação ao sistema capitalista, foi a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho, ou seja, a proibição de equipará-lo a uma mercadoria qualquer, sujeita à lei da oferta e da procura no mercado. Ela firmou o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e

⁴ Não obstante o constitucionalismo tenha, ao longo da história, avançado em termos conceituais e também em relação à vivência prática da força normativa atribuída à Constituição, pode-se afirmar que o seu surgimento constituiu, como bem retrata Canotilho (1997, p. 46), na “[...] ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”.

empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregados por acidentes do trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito. Deslegitimou, com isso, as práticas de exploração mercantil do trabalho e, portanto, da pessoa humana, cuja justificativa se procurava fazer, abusivamente, sob a invocação da liberdade de contratar. (Ibidem, p. 181).

A seu turno, a Constituição alemã de 1919, conhecida como Constituição de Weimar, cidade onde seu texto foi elaborado, adveio do contexto do final da Primeira Guerra Mundial, que ocorreu entre os anos de 1914 e 1918⁵. Sua importância histórica reside no fato de que, assim como na Carta Mexicana, a proteção de direitos sociais ganhou destaque no corpo de seu texto, influenciando, mais adiante, o reconhecimento jurídico de tais direitos no continente europeu.

A estrutura da Constituição de Weimar é claramente dualista: a primeira parte tem por objeto a organização do Estado, enquanto a segunda parte apresenta a declaração dos direitos e deveres fundamentais, acrescentando às clássicas liberdades individuais os novos direitos de conteúdo social. (Ibidem, p. 193).

Vale ressaltar que essa Constituição possuiu um traço diferencial, porquanto, dado o avanço de muitos de seus dispositivos normativos, ela acabou por colaborar no avanço da ainda tímida democracia social, conferindo a tal modelo de regime político estrutura mais bem elaborada.

Entre tais dispositivos, podem ser citados os artigos destinados à garantia de direitos trabalhistas e previdenciários, direitos estes elevados à categoria fundamental. Nesse ponto, Comparato (2007, p. 195 e 196) dá destaque ao artigo 163, que, proclamando o direito ao trabalho, reconheceu “o dever do Estado de desenvolver a política de pleno emprego”.

Portanto, essas duas Cartas Constitucionais representaram momento histórico de conquistas jurídicas sem precedentes para a Humanidade, conquistas estas que tiveram o condão de fazer surgir, no então iniciado século XX, um novo modelo de Estado de Direito. Todavia, é necessário afirmar que esse modelo estatal, isto é, o Estado Social de Direito, somente alcançou maior repercussão nos demais países do mundo com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

⁵ É interessante ressaltar o destaque de Comparato (2007, p. 178) acerca da Revolução Russa, acontecimento histórico relativo à época em questão e que exerceu grande repercussão em matéria de regime político de cunho socialista e consequente proteção de direitos sociais: “Entre a Constituição mexicana e a *Weimarer Verfassung*, eclode a Revolução Russa, um acontecimento decisivo na evolução da humanidade no século XX. O III Congresso Pan-Russo dos Sovietes, de Deputados Operários, Soldados e Camponeses, reunido em Moscou, adotou em 4 (17) de janeiro de 1918, portanto antes do término da Primeira Guerra Mundial, a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado. Nesse documento são afirmadas e levadas às suas últimas consequências, agora com apoio da doutrina marxista, várias medidas constantes da Constituição mexicana [...]”.

De fato, após o término da guerra, o que restou no mundo nessa época foi nada menos do que um cenário marcado pelas consequências devastadoras advindas tanto do próprio conflito, como também das atrocidades cometidas contra o ser humano especialmente pela política nazista⁶. Fome, miséria e mortes tornaram-se realidades constantes na Europa durante esse período, que, por sua vez, tornou-se ainda mais difícil em razão da crise do liberalismo econômico.

O velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens. (BONAVIDES, 2007, p. 188).

Como resultado de tais realidades, os Estados passaram a voltar seus esforços na recuperação das difíceis situações sociais em que viviam suas populações, fato este que promoveu consideráveis mudanças no panorama jurídico desses países e que acabou os conduzindo a consolidarem, em seus contextos nacionais, os fundamentos do Estado Social de Direito, buscando, assim, satisfazer as demandas dele advindas.

Nesse sentido, passou-se a considerar a igualdade não mais em seu sentido formal, isto é, restrito ao contexto dos direitos civis e políticos, reconhecidos e protegidos no Estado Liberal de Direito. A igualdade material passou a ser posta dentro das reflexões e discussões acerca dos direitos do homem, resultando em imprescindíveis mudanças no conteúdo das normas jurídicas até então vigentes. Tais mudanças configuraram-se justamente na proteção dos direitos sociais.

Desse modo, pode-se afirmar que após a Segunda Guerra Mundial o Estado de Direito assumiu, de maneira consolidada, uma nova forma. Isso não quer dizer, entretanto, que as conquistas referentes aos direitos civis e políticos foram suprimidas, pelo contrário, elas continuaram avançando, porém, a partir desse momento histórico, numa visão complementar e integrada com a proteção dos direitos sociais (NOVAIS, 2010, p. 20).

Sendo assim, os Estados, inclusive o próprio Estado Brasileiro, conforme será visto mais adiante (cf. 2.2 e 2.3), passaram, aos poucos, a adotar postura mais ativa em relação à concretização de direitos, já que, diferentemente dos direitos civis e políticos, os direitos sociais

⁶ Vale a pena destacar, nesse ponto, os escritos de Hannah Arendt acerca da coisificação do homem pelo nazismo e dos campos de concentração utilizados por ele durante a Segunda Guerra Mundial: “Os campos de concentração não são apenas destinados ao extermínio de pessoas e à degradação de seres humanos: servem também à horrível experiência que consiste em eliminar, em condições cientificamente controladas, a própria espontaneidade enquanto expressão do comportamento humano, e em transformar a personalidade humana em simples coisa, em alguma coisa que nem mesmo os animais possuem”. (ARENDR, 1989, p. 506).

demandam atitude prestacional do próprio Estado para serem vividos na prática pelos cidadãos. É justamente nesse sentido que Bonavides (2007, p. 200) preconiza que “[...] o Estado Social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais [...]”.

É bem verdade que, assim como o período pós-guerra passou, também passou a fase do Estado Social de Direito. Esse Estado se desenvolveu bastante durante o século XX, contudo, inúmeros acontecimentos conduziram os países a assumirem um novo tipo de Estado de Direito, no qual se busca desenvolver, pelo menos em tese, mecanismos viabilizadores de maior participação popular no exercício do poder. Por essa razão, tal modelo estatal é conhecido como “Estado Democrático de Direito”.

Essa é, portanto, a fase contemporânea do Estado de Direito. Seu surgimento se deu justamente em decorrência da compreensão de que a proteção de direitos do homem em documentos jurídicos não é capaz de impedir a eclosão de regimes totalitários, desrespeitadores de grande parcela desses direitos. Desse modo, aos poucos, a temática da legitimidade⁷ passou a alcançar destaque no cenário político-jurídico mundial. Por conseguinte, a ideia da democracia não apenas ganhou força em caráter global, como também passou a ser vista de maneira conceitualmente mais ampla, indo além da mera noção de representatividade política.

No Estado Democrático de Direito é posta em evidência, à luz da força normativa da Constituição e do respeito que deve ser dado aos direitos do homem, o papel do cidadão no funcionamento do regime político. Acerca desse papel, Corrêa (2012, p. 194 e 195) destaca que:

[...] o cidadão deixa de ser apenas um mero destinatário das normas estatais para se tornar autor e participante nos processos discursivos e deliberativos do direito – desde a sua criação até a sua real aplicação, que diretamente ou indiretamente irá influenciar a sua própria vida.

Entretanto, mesmo estando em outra fase, o Estado de Direito contemporâneo não se esvazia das conquistas jurídicas alcançadas em outras fases históricas, mas procura conjugá-las às novas preocupações do sistema, que, em essência, podem ser resumidas na necessidade de garantir efetividade às normas jurídicas a partir de um sistema consagrador de mecanismos democráticos de exercício do poder.

⁷ Acerca dessa temática, afirma Habermas (2003, p. 68) que: “É que o Direito não somente exige aceitação; não apenas solicita dos seus endereçados reconhecimento de fato, mas também pleiteia merecer reconhecimento. Para a legitimação de um ordenamento estatal, constituído na forma da lei, requerem-se, por isso, todas as fundamentações e construções públicas que resgatarão esse pleito como digno de ser reconhecido”.

Isso significa que os direitos civis, políticos e sociais não apenas permanecem protegidos no ordenamento jurídico, como também continuam sendo ampliados conforme os acontecimentos e as demandas sociais. Portanto, não é excluído da responsabilidade do Estado o dever prestacional de promover a igualdade material entre as pessoas através da concretização dos direitos sociais. As premissas do Estado Social de Direito continuam presentes no funcionamento do sistema.

Logo, não obstante a cidadania tenha passado a ser tratada de maneira entrelaçada com a temática democrática, seu alcance conceitual não deixou de envolver os direitos historicamente conquistados pelo homem desde as revoluções burguesas. Desta feita, pode-se afirmar que, no então vigente Estado Democrático de Direito, ela continua sendo composta impreterivelmente por três elementos: o civil, o político e social (MARSHALL, 1967, p. 63)⁸.

Isso demonstra que o surgimento do Estado Social de Direito, assim como o do Estado Liberal de Direito, produziu legado que ainda continua presente nos fundamentos estruturais dos sistemas políticos e jurídicos do mundo atual. É certo que o desenvolvimento de cada um deles esteve atrelado a acontecimentos históricos marcantes e específicos, porém, ambos contribuíram para moldar o panorama jurídico contemporâneo, que não apenas se caracteriza pelo reconhecimento dos direitos do homem internamente pelos países, mas possui também a grande característica da internacionalização desses direitos, base para a aclamada proteção mundial da dignidade humana.

1.3 Direitos sociais no contexto internacional do século XX

A primeira metade do século XX foi marcada por acontecimentos históricos que mudaram o curso das relações internacionais. De fato, a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais trouxeram consequências que transformaram o cenário internacional, levando os Estados a se mobilizarem em torno da criação de mecanismos políticos e jurídicos que viabilizassem a manutenção da paz no mundo.

⁸ A respeito deles, Marshall (1967, p. 63) detalha que: “O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...]. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.

Antes desse período, a proteção de direitos caminhava em contínua evolução, acompanhando os acontecimentos e reivindicações que apontavam para o seu necessário reconhecimento no plano jurídico dos países, em especial os ocidentais. Todavia, mesmo diante da crescida elaboração de documentos legais voltados a essa proteção, tal fato não conseguiu impedir o desrespeito ao ser humano, que alcançou patamar mais alto de crueldade justamente nos referidos conflitos bélicos.

Não obstante ambas as guerras tenham produzido graves consequências no cenário mundial, foi a Segunda Guerra que acarretou os mais devastadores efeitos no mundo, pois não apenas envolveu maior número de países, como também constituiu o conflito bélico mais marcado pelas devastadoras violações dos direitos humanos. Em resultado a isso, veio à tona o reconhecimento da necessidade de se discutir, no plano internacional, sobre os efeitos provocados ao ser humano pelas ações advindas de regimes autoritários, e sobre a conseguinte urgência na criação de limites jurídicos capazes de impedir tais ações.

Assim, com o fim do conflito, e o objetivo de assegurar a paz mundial, os Estados envolvidos se reuniram em importantes conferências internacionais, onde foram tratados, entre outros assuntos, problemas relativos à reorganização territorial da Europa, à recuperação dos países atingidos pelo conflito e, principalmente, ao estabelecimento de uma ordem jurídica internacional capaz de gerir adequadamente as relações entre os países e de garantir o respeito à dignidade do ser humano.

Esse foi o momento histórico em que foi conclamada como nova diretriz das relações internacionais a proteção à dignidade humana. A partir desse fato, houve consideráveis mudanças jurídicas no mundo, pois todo o perfil do direito internacional existente à época do conflito foi transformado, e um novo panorama jurídico internacional passou a ser construído.

O início consolidado dessa nova perspectiva protetora nas relações entre os países se deu com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU – em 25 de abril 1945, durante a Conferência de São Francisco. Essa entidade de caráter internacional substituiu a fracassada Liga das Nações, assumindo a responsabilidade de, dentre outros objetivos, manter a paz e a segurança internacionais e realizar a cooperação internacional⁹. Tais objetivos foram firmados

⁹ Conforme disposto no art. 1º da Carta das Nações Unidas, *in verbis*: Artigo 1.º Os objetivos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem

justamente no fundamento da proteção à dignidade humana, consolidando, assim, a internacionalização do respeito à dignidade do ser humano.

Nesse sentido, convém destacar que a abordagem da dignidade humana, no plano internacional, deu-se enquanto valor intrínseco ao ser humano, sendo tratada, portanto, como inalienável, irrenunciável e existente independentemente de previsão legal (SARLET, 2009, p. 47). Ademais, reconheceu-se que o seu exercício pleno somente pode ser vivido mediante a concretização de direitos próprios do ser humano. Tais direitos foram internacionalmente denominados “direitos humanos”.

A esses direitos foram conferidas diversas definições ao longo do século XX, que, contemporaneamente, continuam provocando divergências (COMPARATO, 2007, p. 17). De todo modo, percebe-se que essas definições, com exceção daquelas voltadas à crítica desses direitos, passam, necessariamente, pela ideia de garantia da dignidade humana. Como exemplo, aponta-se o seguinte comentário de Sarlet (2009, p. 62) a respeito da temática:

Temos por dignidade humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável [...].

Portanto, diante do reconhecimento da intrínseca relação existente entre o respeito à dignidade humana e a concretização dos direitos humanos, a ONU aprovou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse documento representou o despertar da Humanidade para a necessidade de internacionalizar, ao lado da proteção da dignidade humana, a proteção também dos direitos humanos. Segundo Rossi (2006, p. 347):

Era preciso a colaboração de cada Estado para que os direitos humanos e as liberdades fundamentais fossem respeitados e passassem a alcançar a todos, criando melhores condições a cada ser humano, independente do território em que viviam. Após redigir a Carta das Nações Unidas era necessário elaborar um documento capaz de sistematizar o conteúdo de referida Carta.

Não obstante a ausência de vinculação dessa Declaração, a partir de sua elaboração, a ONU, representando a maior parte dos países do globo, devolveu, conforme afirma Sorto (2008, p. 20), “[...] o ser humano ao seu devido lugar, isto é, ao centro do processo normativo e protetor, dando-lhe a titularidade e a subjetividade no plano internacional”. Acerca dos

distinção de raça, sexo, língua ou religião; 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

acontecimentos que envolveram o advento desse documento, Sorto (2008, p. 22) assevera também que:

Não é, contudo, a Declaração um documento que parta do zero, do nada, do ponto de vista fatural e instrumental. De feito, de um lado está a maior tragédia da história da Humanidade, provocada pela insanidade de líderes que promoveram a partir dos seus Estados, alavancados por um positivismo jurídico perverso, a banalização do ser humano [...]; de outro, está o progressivo acúmulo de documentos originários do Direito interno ocidental consagradores de direitos fundamentais e limitadores do poder absoluto de governantes.

Com a elaboração da Declaração, a ONU deu início a uma nova fase no direito internacional, centrando-o, a partir desse momento, na proteção da dignidade humana mediante a realização dos direitos humanos. Com efeito, reconheceu-se, em âmbito global, que os direitos protegidos até então por documentos normativos nacionais precisavam ser assegurados no plano jurídico internacional, para que, assim, através da busca pela concretização deles em todos os países do mundo, houvesse, de fato, paz nas relações internacionais.

A intenção da Declaração foi, portanto, integrar em um só documento internacional os direitos que devem ser observados pelos Estados para que a dignidade do ser humano seja respeitada. Em seu texto, ela retoma os ideais da Revolução Francesa, reconhecendo, em âmbito universal, os valores supremos da liberdade, igualdade e fraternidade (COMPARATO, 2007, p. 226).

Em termos estruturais, a Declaração é composta pelo preâmbulo e pela parte dispositiva, que contém trinta artigos. Já no início do preâmbulo, afirma-se, dentre outras considerações importantes, que a dignidade é inerente a todos os seres humanos, e que estes possuem direitos iguais e inalienáveis¹⁰. Segundo Sorto (2008, p. 27) “[...] abre-se o documento,

¹⁰ Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos *in verbis*:

CONSIDERANDO que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,
 CONSIDERANDO que o desprezo e o desrespeito pelos direitos do homem resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade, e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade,
 CONSIDERANDO ser essencial que os direitos do homem sejam protegidos pelo império da lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão,
 CONSIDERANDO ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,
 CONSIDERANDO que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos do homem e da mulher, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,
 CONSIDERANDO que os Estados Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades,
 CONSIDERANDO que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,
 A Assembléia Geral das Nações Unidas proclama a presente "Declaração Universal dos Direitos do Homem" como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada

pois, com o asserto cabal de que o ser humano é o centro do processo, o sujeito principal dessa e de toda e qualquer sociedade”.

A parte dispositiva, por outro lado, é formada por trinta artigos, os quais discorrem sobre a proteção dos então conclamados direitos humanos. Nessa parte estão contidos dispositivos protetores dos mais diversos direitos, boa parte deles reconhecidos, ao longo da história, pelas ordens jurídicas estatais. Dentre eles, destacam-se justamente os direitos sociais.

Com efeito, entre os artigos 22 e 27, estão protegidos direitos como o direito à segurança social, o direito ao trabalho, o direito ao repouso e ao lazer, o direito a um padrão de vida suficiente para assegurar, dentre outros aspectos, a alimentação e o bem-estar do ser humano, e o direito à educação. Essa proteção de direitos sociais demonstra que os países passaram a reconhecer de maneira mais ampla que, para que o ser humano consiga viver uma vida digna, precisa necessariamente desfrutar de direitos que não apenas imponham limites à atuação política do Estado, mas que também o conduzam a promover a igualdade material entre todas as pessoas.

Cabe ressaltar, nesse ponto, que a proteção dos direitos sociais não foi posta de modo dissociado da garantia dos demais direitos. Pelo contrário, entendeu-se que a realização de todos os outros direitos corrobora para o desenvolvimento do contexto adequado para que os direitos sociais também sejam garantidos, de sorte que todos eles devem ser vistos como uma unidade indivisível e interdependente. Eis a maior contribuição da Declaração Universal dos Direitos Humanos (BERTOLIN, p. 6).

Portanto, pode-se afirmar que o advento da Declaração representou momento histórico de extrema relevância para todo o mundo. Em razão da importância do seu conteúdo, esse documento acabou por influenciar todo o contexto jurídico internacional do século XX, impulsionando, mesmo sem força vinculante, a elaboração dos mais diversos tratados internacionais posteriores a ele (RAMOS, 2005, p. 51).

Nesse sentido, no ano de 1966, sob os efeitos influenciadores da Declaração, foram celebrados os dois maiores pactos internacionais de proteção dos direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹. Esses documentos, somados à Declaração, constituem,

indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

¹¹ A respeito do primeiro documento, convém dar destaque à observação feita por Comparato (2007, p. 279) ao afirmar que a ele “[...] foi anexado um Protocolo Facultativo, atribuindo ao Comitê de Direitos Humanos, instituído

segundo Alves (1997, p. 24) “[...] os três principais elementos que dão sustentação a toda a arquitetura internacional de normas e mecanismos de proteção aos direitos humanos”.

No que tange aos dois Pactos da ONU, de 1966, recordam a obrigação dos Estados de promoverem os direitos humanos, realçando a responsabilidade dos indivíduos de se empenharem na luta pela promoção e cumprimento desses direitos, reconhecendo que o ideal do ser humano livre no gozo das liberdades civil e política e liberto do terror e da miséria só pode ser alcançado quando estiverem criadas as condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos civis e políticos, bem como dos seus direitos econômicos, sociais e culturais. (BERTOLIN, p. 6 e 7).

Logo, pode-se afirmar que, no tocante à garantia jurídica dos direitos sociais, além da Declaração, o documento legal de maior relevância no âmbito internacional constitui, justamente, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. É bem verdade, no que tange à redação desse pacto, optou-se pela classificação dos direitos que não possuem conteúdo civil nem político em categorias mais detalhadas. Isso, entretanto, não faz qualquer diferença na questão da unidade entre os direitos, pelo contrário, reflete a contínua evolução da humanidade no reconhecimento e proteção jurídica dos elementos inerentes ao gozo de uma vida plenamente digna.

Assim como a Declaração, esse pacto traz em sua redação a proteção jurídica de diversos direitos sociais, a exemplo do direito ao trabalho, do direito à previdência social e do próprio direito à alimentação, que será examinado ainda neste capítulo do trabalho (cf. 1.5). Na verdade, no texto do pacto, são reproduzidos vários dispositivos oriundos da própria Declaração. Entretanto, além de ele abarcar a proteção de uma quantidade maior de direitos, ainda possui o diferencial de exercer força vinculante no cenário jurídico internacional.

Depois do advento desse pacto, uma série de documentos jurídicos internacionais foi elaborada para a proteção mais ampla e detalhada dos diversos direitos sociais, inclusive documentos regionais, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969¹². Ademais, ao lado do desenvolvimento das ações de organismos internacionais, como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), também foram realizadas diversas conferências internacionais para se discutir a concretização dos direitos humanos em todo o mundo.

[...], competência para receber e processar denúncias de violação de direitos humanos, formuladas por indivíduos contra qualquer dos Estados-Partes”. O segundo, por outro lado, somente passou a estar atrelado a um Comitê específico a partir da aprovação da Resolução n.17/1985.

¹² É também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica e configura-se como uma das bases do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Portanto, resta claro que a Sociedade Internacional, ao longo do século XX, buscou não apenas consagrar a internacionalização da dignidade humana e dos direitos humanos em documentos internacionais, mas também procurou ampliar sobretudo a produção de tais documentos, de sorte a garantir a realização efetiva dos novos objetivos traçados no panorama jurídico internacional contemporâneo.

Todavia, vale ressaltar que, mesmo diante de tamanha produção jurídica internacional voltada à proteção dos direitos humanos, inclusive dos direitos sociais, a realidade contemporânea dos países demonstra que o cenário global ainda permanece marcado por graves violações dos direitos do ser humano. Esse fato atesta que a concretização global de tais direitos não tem acompanhado, na prática, a produção jurídica promovida pela Sociedade Internacional durante todo o século XX e início do século XXI, evidenciando, assim, a existência de árduos desafios à trajetória dos direitos humanos.

1.4 O caráter social e a indispensabilidade do direito à alimentação

Muito embora o século XX tenha sido caracterizado por mudanças imprescindíveis no direito internacional, uma vez que, durante esse período, a proteção da dignidade humana foi internacionalizada e a consagração dos direitos humanos passou a nortear a elaboração de tratados internacionais, a realidade atual demonstra que tais direitos ainda continuam distantes de serem concretizados plenamente na vida de cada ser humano.

As conquistas jurídicas internacionais alcançadas no século XX não apenas continuam sendo conservadas no início do século XXI, como também permanecem sendo objeto de intensas discussões e acirrados debates, todos voltados a sua ampliação e ao seu aprimoramento em face das novas demandas sociais. Entretanto, grande parte dessas conquistas continua limitada apenas à previsão jurídica em documentos normativos, permanecendo, pois, distante de ser vivenciada na prática por toda a sociedade. Esse é justamente o caso de muitos direitos sociais.

Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 (2014, p. 3), realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹³, não obstante tenha havido grande progresso na redução da pobreza no mundo, mais de 2,2 milhões de pessoas continuam

¹³ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma rede criada pela própria ONU para promover parcerias com pessoas, em todas as instâncias da sociedade, com o fim de ajuda na construção de nações que possam resistir a crises, sustentando e conduzindo um crescimento capaz de melhorar a qualidade de vida para todos e, assim, garantir, desenvolvimento humano. Suas ações estão presentes em mais de 170 países e territórios.

a viver em situação de pobreza multidimensional¹⁴, significando, no total, um montante de mais de quinze por cento da população mundial.

Esse fato, por sua vez, conduz à inevitável conclusão de que a garantia efetiva dos direitos humanos, principalmente dos direitos sociais, tem estado distante de grande parcela da população mundial, revelando, por conseguinte, que o sistema jurídico contemporâneo possui graves inconsistências, pois ainda guarda falhas que permitem o pouco-caso com a dignidade do ser humano (PETTIT; MEYER-BISCH, 2003, p. 210).

Com efeito, ao permitir que a pobreza se perpetue na sociedade, o sistema jurídico atual acaba por demonstrar as limitações que possui em termos de aplicação prática, especialmente no que tange à questão da garantia efetiva dos direitos humanos. É nesse sentido que Pettit e Meyer-Bisch (2003, p. 209 e 210) afirmam que “[...] se nega a aplicação universal dos direitos humanos aos pobres quando se permite que a pobreza cresça em todos os lugares e quando se deixa que esta anule todos os direitos humanos”.

Adotando a concepção em torno do caráter multidimensional da pobreza, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (2001, p. 2), em declaração oficial sobre o problema, e com o fim de encorajar e estabelecer acordo capaz de promover a integração das políticas voltadas à proteção dos direitos humanos, afirmou que:

[...] a pobreza pode ser definida como uma condição humana caracterizada pela privação prolongada ou crônica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um padrão adequado de vida e de outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. (tradução nossa)¹⁵.

Nesses termos, constata-se que o fenômeno da pobreza envolve uma série de elementos (ou melhor, a falta dessa série de elementos), que impede o ser humano de gozar de padrão de vida realmente digno, no qual todos direitos humanos são de fato concretizados. A falta desses elementos está, portanto, diretamente relacionada à existência de dificuldades na garantia desses direitos, sobretudo dos direitos de cunho social.

De fato, diante da pobreza e da desigualdade social que ainda atingem grande parte da população mundial, pode-se afirmar que, no meio da inefetividade global de muitos direitos

¹⁴ O conceito de pobreza multidimensional é utilizado para aferir índices de pobreza em todo o mundo. Seu principal expoente é o economista Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998 e defensor da concepção de pobreza como privação das capacidades básicas do indivíduo e não apenas como renda inferior a um patamar pré-estabelecido (SEN, 1999). Como bem detalha Martini (2009, p. 14), ao tratar das contribuições de Sen, “nessa concepção, a pobreza é vista como um fenômeno social complexo, na qual as privações sofridas pelos indivíduos não são apenas materiais, mas também relacionadas a levar uma vida compatível com o necessário para se atingir padrões de consumo compatíveis com a aceitação social e o auto-respeito”.

¹⁵ “[...] poverty may be defined as a human condition characterized by sustained or chronic deprivation of the resources, capabilities, choices, security and power necessary for the enjoyment of an adequate standard of living and other civil, cultural, economic, political and social rights”.

humanos, a carência da concretização dos direitos sociais merece destaque especial, porquanto, conforme enfatizam Pettit e Meyer-Bisch (2003, p.210), “[...] a violação do direito a um padrão de vida razoável provoca a violação de todos os outros direitos humanos, uma vez que a observação deles se torna material e estruturalmente impossível”.

É justamente nesse contexto que se aponta a falha na garantia efetiva do direito à alimentação, pois, em meio à realidade de persistente pobreza no mundo, constata-se que esse direito não tem sido concretizado adequadamente entre a população global, impedindo-a de gozar padrão de vida condizente com a dignidade que lhe é reconhecida.

De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 do PNUD (2014, p. 3), quase oitenta por cento da população global não tem acesso a uma proteção social alargada. Dentro dessa realidade se encontra justamente quase doze por cento da população ainda em situação de fome no mundo hoje.

Tal cenário não condiz com os avanços normativos mundiais realizados em torno da proteção dos direitos do ser humano. O fato é que a pobreza continua devastando a dignidade das pessoas e, em contrapartida, o Estado parece não agir de maneira suficientemente adequada para promover proteção social a toda sociedade e, dessa forma, garantir o gozo tanto dos direitos sociais como também de todos os outros direitos humanos.

Nesse sentido, é imperioso destacar que o direito à alimentação é direito que faz toda a diferença no combate à pobreza, pois, além de exercer papel indispensável na própria sobrevivência do ser humano, sua concretização se relaciona diretamente à manutenção da saúde das pessoas¹⁶, que é elemento basilar para todas as outras atividades humanas na sociedade.

Na verdade, o já reconhecido direito humano à alimentação envolve não apenas a questão da saúde, mas também uma série de fenômenos relacionados à vida do homem e que são determinantes para o seu desenvolvimento dentro da sociedade. Esse direito, portanto, não deve ser entendido apenas como a garantia do acesso a quaisquer alimentos, mas sim como a segurança de desfrutar dignamente de uma alimentação adequada e saudável. Segundo Siqueira (2013, p. 12):

O alimento é o material que o organismo recebe para satisfazer suas necessidades de manutenção, crescimento, restauração dos tecidos e trabalho; daí ser necessária uma alimentação balanceada de modo que o organismo possa exercer suas funções adequadamente. [...] A importância da boa alimentação para os indivíduos está no fato de que ela os influencia no trabalho, nos estudos, no lazer, na autoestima, na longevidade, entre outras coisas, tornando-se fundamental para a sobrevivência, o

¹⁶ Segundo a Constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS (1946), “a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou enfermidade”.

crescimento físico, o desenvolvimento mental, o desempenho, a produtividade, a saúde e o bem-estar.

Por sua vez, a promoção de uma alimentação adequada e saudável somente se faz possível mediante a atuação prestacional do Estado no sentido de garanti-la. Diferentemente dos direitos civis e políticos, que demandam posição mais negativa por parte do Estado, a realização do direito à alimentação depende principalmente da atuação estatal positiva, pois, ao relacionar-se intimamente com a ideia de igualdade material entre as pessoas, sua plena concretização só se torna viável por meio das devidas políticas governamentais. Logo, resta claro que esse direito possui inequívoco caráter social. Nesses termos, Carvalho (2012, p. 182) preconiza que:

A nota distintiva deste direito é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, de propiciar um direito de participar do bem-estar social. O que caracteriza este direito é a sua dimensão positiva, dado que não mais objetiva obstar as ingerências do estado no âmbito das liberdades individuais, mas exigir do Estado a sua intervenção para atender as crescentes necessidades do indivíduo.

No início da civilização, a questão alimentar coincidia com o simples trabalho de pesca, caça, plantação e colheita de alimentos, realizado pelo homem para o seu devido sustento. No entanto, com a evolução histórica da humanidade e o consequente advento do modo de produção capitalista, o trabalho, aos poucos, foi sofrendo divisão social e técnica, transformando-se em um processo puramente mercantil (GAMBÁ; MONTAL, 2009, p. 58).

Desse modo, o que antes era feito com o intuito de obter alimentos passou a ser realizado em troca de um salário estabelecido dentro do novo sistema; e os alimentos, antes disponíveis naturalmente, passaram a ter seu acesso restringido a questões de quantidade, qualidade e, principalmente, de preço (Ibidem, p. 58).

Como consequência do aumento gradativo da população e da influência de diversos fatores políticos-econômicos nesse novo modelo de produção, até hoje existe uma série de problemas sociais que impede a população de gozar de direitos próprios do ser humano, sobretudo do direito à alimentação.

[...] a má distribuição de renda, os baixos salários recebidos pelos trabalhadores, os conflitos armados e a corrupção dos governantes põem-se como obstáculos à efetivação do direito humano à alimentação e contribuem para o aumento da pobreza e da marginalização sociais. Disso resultam a má nutrição e a fome humanas (Ibidem, p.58).

De acordo com pesquisa realizada no ano de 2014 pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)¹⁷, agência responsável pela melhoria global da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola, cerca de 805 milhões de pessoas no mundo, isto é, uma em cada nove pessoas, sofrem de fome atualmente. Esse número, quando comparado a estatísticas anteriores, representa considerável avanço no que tange à questão alimentar mundial. Todavia, quando examinado à luz de todo o aparato jurídico de direitos humanos existente hoje, bem como da enorme capacidade de produção de alimentos possível atualmente, expõe realidade social absurda e inadmissível.

Ora, sem o devido acesso à alimentação, o homem é incapaz de sobreviver. A ingestão de alimentos constitui a força propulsora do funcionamento do próprio organismo humano, por isso é claramente perceptível o quanto ela está intrinsecamente relacionada à manutenção da vida. Além disso, para que a própria vida do ser humano seja não apenas mantida, mas exista dentro de uma perspectiva saudável e equilibrada, essa ingestão precisa ser feita de maneira adequada, de sorte a prover ao homem todos os nutrientes que lhes são necessários.

Por essa razão, o direito à alimentação tem sido tratado nominalmente como direito humano à alimentação adequada (DHAA), pois, afinal, o sistema jurídico atual está sedimentado na promoção de uma vida digna a todo ser humano, portanto, para alcançar os objetivos a que se propõe, precisa reconhecer que o direito à alimentação abrange não apenas a garantia de alimentos, mas também a sua necessária qualidade e quantidade nutricional.

Sendo assim, pode-se afirmar que a importância desse direito reside não apenas no fato de que a sua ausência coloca em perigo a vida do ser humano, como também na realidade de que sem uma alimentação adequada e saudável, o homem está sujeito a inúmeras consequências, as quais afetam diretamente sua qualidade de vida, afastando-a do patamar considerado digno e até mesmo colocando-a em risco.

Com efeito, a alimentação inadequada, tanto em termos de qualidade, como de quantidade, é capaz de gerar no ser humano inúmeras enfermidades, a exemplo da diarreia, da obesidade, da cegueira, do retardo mental e da diabetes, as quais também podem pôr em risco a vida do ser humano (SIQUEIRA, 2013, p. 12). Inclusive, há diversos autores e especialistas que sustentam que o conceito de fome vai muito além dos efeitos causados pela completa falta de alimentação, abrangendo também as situações em que há má nutrição. Nessa visão, há, portanto, dois tipos de fome, a global e a parcial, esta também denominada fome crônica.

¹⁷ Essa agência foi criada em 1945 e busca fomentar entre os países o debate sobre desenvolvimento de políticas públicas e iniciativas voltadas ao desenvolvimento agrícola e ao enfrentamento da fome e da insegurança alimentar no mundo.

É que existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que pode também conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo. (CASTRO, 2003, p. 114).

No entanto, independentemente da visão conceitual acerca da fome, resta claro que tanto a falta total de alimentação como a parcial constituem problemas atuais graves, que precisam ser urgentemente enfrentados. Ademais, vale ressaltar que, além de pôr em perigo a vida do ser humano, pois pode lhe provocar diversas doenças e, inclusive, sua própria morte, a inefetividade do direito à alimentação influencia também a vida humana por comprometer a realização de tantos outros direitos, os quais corroboram igualmente para o gozo de uma vida digna.

É justamente nesse sentido que se destaca a característica pluridimensional do direito à alimentação, pois tanto a sua concretização como também a sua violação irradiam efeitos diretos e comprometedores na realização de inúmeros outros direitos humanos, a exemplo dos direitos à saúde, à família, ao trabalho, à moradia, à previdência e à cultura (SIQUEIRA, 2013, p. 3).

A ausência do gozo de todos esses direitos revela-se fator determinante na perpetuação da pobreza entre a Humanidade. Na verdade, existe uma relação recíproca, pois na medida em que a inefetividade desses direitos impede que o ser humano consiga se desenvolver e, assim, saia da situação de pobreza, o não enfrentamento eficiente deste problema, em todas as suas nuances, produz obstáculos que tornam ainda mais difíceis as condições de realização daqueles direitos.

Entre tais obstáculos, pode-se citar, como exemplo, a realidade da exclusão social, bem retratada por Siqueira (2013, p. 196), no que tange especificamente à questão alimentar:

A exclusão social da pessoa (singularmente considerada) ou mesmo do grupo (considerado de maneira coletiva) pode influir diretamente na efetividade do direito à alimentação, seja por impossibilitar sua aquisição (aqui exclusão no sentido financeiro), seja pela impossibilidade de consumo (viés social – pessoas com deficiências físicas que sejam privadas de alimentação regular – a exemplo dos fissurados lábio-palatais), seja pela impossibilidade quanto ao preparo (em face de conhecimentos culturais de alguns grupos sociais, dos quais o indivíduo ou mesmo outro grupo, não faça parte) dentre outras.

Portanto, em razão de inúmeros e diversos aspectos, a garantia efetiva do direito à alimentação guarda em si indispensabilidade inconfundível. Sua realização ou desrespeito influencia intimamente a base do sistema jurídico atual, isto é, a proteção da dignidade humana.

Por esse motivo, sua previsão normativa encontra-se presente em diversos documentos jurídicos por todo o mundo, mas sua contradição inefetividade não apenas aponta a existência de graves problemas na sociedade, como também reclama do Estado atuação mais eficiente na promoção de políticas públicas, uma vez que resta clara sua essência enquanto direito social do ser humano.

1.5 A legislação internacional protetiva do direito à alimentação

A partir das primeiras manifestações populares do século XIX, os direitos sociais passaram a ser reconhecidos e assegurados juridicamente. Entretanto, durante esse período, e no decorrer das manifestações seguintes, a proteção que lhes fora conferida restringiu-se a previsões legais limitadas e dispersas entre os sistemas jurídicos dos países, sobretudo daqueles pioneiros na Revolução Industrial.

A proteção consolidada de tais direitos somente se deu com o advento, no século XX, do Estado Social de Direito, cujas premissas preconizavam atitude estatal mais positiva no sentido de lidar não apenas com a responsabilidade de garantir o gozo dos direitos civis e políticos, mas também dos direitos sociais.

O grande salto da Humanidade na proteção dos direitos do ser humano foi, no entanto, a internacionalização da proteção da dignidade humana, após o fim da Segunda Guerra Mundial. De fato, com o encerramento do conflito e a consequente criação da ONU, surgiu entre os países nova perspectiva jurídica internacional, a qual passou a estar voltada à promoção do respeito ao ser humano como plataforma de manutenção da paz no mundo. Elaborou-se, assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento de cunho internacional que consagrou direitos civis, políticos e sociais, e passou a nortear todas as relações e avanços jurídicos em perspectiva mundial.

Diante desse contexto, cabe destacar que, considerando sua inequívoca natureza social, o direito à alimentação também fez parte de toda essa trajetória. Com efeito, as primeiras proteções jurídicas conferidas a esse direito foram tímidas e distribuídas aleatoriamente em alguns documentos internacionais. Como exemplo, pode-se citar a Convenção de Genebra de 1864¹⁸.

¹⁸ Como bem retrata Comparato (2007, p. 173), a Convenção de Genebra de 1864 foi responsável por inaugurar “[...] o que se convencionou chamar direito humanitário em matéria internacional; isto é, o conjunto das leis e costumes da guerra, visando a minorar o sofrimento de soldados doentes e feridos, bem como de populações civis atingidas por um conflito bélico”.

As necessidades humanas relacionadas à alimentação e à nutrição começaram a ser percebidas como direito do ser humano dentro do direito humanitário (Convenção de Genebra de 1864), quando se identificou o poder sobre o alimento como forma de dominação de um ser humano sobre outro, de um Estado sobre outro, como arma de guerra, enfim. (GAMBÁ; MONTAL, 2009, p. 64).

Nesse documento, a proteção foi realizada de forma dispersa entre os artigos, revelando, de maneira geral, a preocupação com fornecimento de comida e água às vítimas das guerras, a fim de proteger suas vidas. Mais adiante, já em 1949, a proteção do direito à alimentação se tornou mais ampla e detalhada na referida Convenção com a aprovação do Protocolo Adicional, que estabeleceu, inclusive, em seu artigo 14, a proibição da utilização da inanição de civis como método de combate na guerra.

Logo após o encerramento da Segunda Guerra Mundial, e, portanto, sob a influência do já avançado Estado Social de Direito, foram promovidas várias ações com a finalidade de alcançar altos níveis na produção de alimentos e a promoção de uma assistência alimentar à população mundial. Em ato contínuo, foi dado estímulo ao fato de que os países ricos deveriam utilizar os seus excedentes para distribuí-los aos países com insuficiente disponibilidade de alimentos.

Nesse sentido, vê-se que a preocupação com a questão alimentar alcançou proporções mais relevantes após o referido conflito, o qual deixou consequências indescritíveis por todo o mundo, sobretudo pelo continente europeu. Assim, não foi sem razão que a Declaração Universal dos Direitos Humanos conferiu proteção especial ao direito à alimentação, tornando-se o primeiro documento internacional a reconhecer a indispensabilidade desse direito à dignidade do ser humano. Nesses termos, temos a previsão jurídica do seu artigo 25, *in verbis*:

Art. 25. Toda homem tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (Grifos do pesquisador).

Por ter sido proclamada após o fim do conflito bélico e elaborada pela então formada Organização das Nações Unidas, a qual conseguiu mobilizar grande parte dos países do mundo, a referida Declaração exala autoridade moral incontestável (SORTO, 2008, p. 32). O fato de ter reunido de maneira integrada e indissociável os direitos humanos representou avanço sem precedentes na trajetória de luta pela realização dos direitos humanos, não apenas internacionalizando-os, como também os firmando na indiscutível dignidade humana.

Além de ser pioneira no que se refere à instituição do catálogo de direitos universais, de ser representativa da condição humana; de ser, quem sabe, a única possível neste mundo tão complexo, tão cheio de contrastes e de relativismos. É a primeira a elevar a dignidade da pessoa humana ao ápice (fundamento), a sobrepor-se porque declara direitos essencialíssimos ao ser humano de maneira simples e integral. (Ibidem, 2008, p. 32).

Assim, diante da evidente importância da Declaração para a proteção dos direitos humanos, pode-se afirmar que, desde o advento do novo cenário jurídico internacional do século XX, o direito à alimentação é considerado essencial ao ser humano. E essa consideração se dá tanto em termos de subsistência do homem, como também de lhe conferir padrão de vida adequado.

Cumprindo ressaltar, nesse ponto, que antes da própria Declaração, ocorreu, em 1943, a I Conferência Internacional sobre Alimentação e Agricultura, em Hot Springs, Estados Unidos. A realização desse evento se deu em meio às discussões referentes à constituição da ONU e do FMI, porquanto nesse período também se debatia sobre a criação de uma organização multigovernamental voltada ao incentivo da agricultura e da alimentação (HIRAI; ANJOS, 2007, p. 337).

Essa Conferência foi pioneira entre tantas outras realizadas, durante o século XX e XXI, para a discussão da problemática jurídica e social em torno questão alimentar. Ademais, os debates que nela foram travados deram origem à criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), órgão integrante da estrutura administrativa da ONU e, conforme já mencionado, responsável pela melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola no mundo. Ao tratar especificamente de suas funções, Grassi (2013, p. 87) detalha que:

Servindo tanto a países desenvolvidos como àqueles em desenvolvimento, a FAO atua como fórum neutro no qual todos seus membros se encontram como iguais para negociar acordos e debater políticas. A organização tem, ainda, a função de servir como repositório de conhecimento e informação a respeito do tema, auxiliando países em desenvolvimento e em transição a modernizarem e aperfeiçoarem sua agricultura, suas práticas de exploração florestal e pesqueira e assegurar boa nutrição a todos.

A FAO atua de maneira coordenada com outros órgãos administrativos da ONU, a exemplo da Organização Mundial da Saúde (OMS)¹⁹, com a qual firmou parceria para a criação, através de um programa conjunto de normatização, do *Codex Alimentarius*, isto é, do

¹⁹ Também conhecida por World Health Organization (denominação em inglês), a OMS foi criada em 1948 e constitui agência especializada da estrutura administrativa da ONU voltada ao tratamento internacional de questões relativas à saúde.

denominado Código Alimentar, coletânea de normas alimentares apresentadas de maneira uniformizada a nível internacional (Ibidem, p. 87)²⁰.

Apesar de não possuir força vinculante e ter sua aplicação condicionada à adesão voluntária dos países, o programa de normatização que embasa o Código tem tido boa receptividade. Além disso, suas ações já produziram consideráveis contribuições internacionais em relação à questão alimentar, pois além de estabelecer continuamente parâmetros normativos adequados a serem observados entre os países, tal programa realiza também conferências internacionais voltadas ao avanço da promoção do direito à alimentação no mundo (Ibidem, p. 91).

Portanto, a criação da FAO representou avanço indispensável na busca pela realização do direito à alimentação na vida de todas as pessoas, avanço este que foi reforçado com a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e que continua sendo ampliado em razão das inúmeras ações inovadoras promovidas pela instituição e também dos impactos advindos da elaboração de outros documentos normativos internacionais protetivos da questão alimentar.

Nesse sentido, convém destacar que, seguindo as diretrizes traçadas pela Declaração, outros documentos internacionais foram elaborados com a devida previsão jurídica da garantia do direito à alimentação. Entre eles, o mais importante foi o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Seu artigo 11 guarda a seguinte redação:

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

2. Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

3. a. Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;

²⁰ Segundo Grassi (2013, p. 88): “As origens do *Codex Alimentarius* remontam ao Império Austro-Hungáreo que, entre 1897 e 1911, elaborou uma série de normas e descrições concernentes a toda uma gama de alimentos, que recebeu o nome de *Codex Alimentarius Austriacus*. Suas regras, conquanto desprovidas de efeito jurídico, serviam como parâmetro aos tribunais, que nele lastravam suas decisões. Entre 1954 e 1960, a República da Áustria liderou um movimento propondo a criação de um código alimentar regional, o *Codex Alimentarius Europaeus*, ou Código Europeu de Alimentos. A proposta merecia, porém, regulamentação de maior envergadura, razão pela qual, uma vez instalado, o Conselho do *Codex Alimentarius Europaeus* adotou resolução propondo que seu trabalho de normatização alimentar fosse assumido pela FAO e pela OMS”.

b. Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares. (Grifos do pesquisador).

Na redação acima, pode-se perceber, além do reconhecimento do direito à alimentação como essencial à dignidade do ser humano, a elaboração de uma previsão mais detalhada para a garantia desse direito, agora revestido de força normativa internacional, e não apenas moral, como no caso da Declaração.

Entretanto, não obstante a natureza jurídica desse documento, a previsão dos direitos nele contidos, inclusive do direito à alimentação, quanto à atuação progressiva dos Estados Partes, difere da previsão contida no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, também do ano de 1966. Isso porque, diferentemente deste, não se atribuiu àquele aplicabilidade plena e imediata, pois seus dispositivos revelam permissão aos Estados Partes para atuarem progressivamente²¹ a fim de alcançarem as determinações traçadas, sem, contudo, autorizarem a sua inércia (SIQUEIRA, 2013, p. 79).

Portanto, à luz dos enunciados normativos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados devem atuar progressivamente para concretizarem os direitos previstos nesse documento, de modo que não se encontram obrigados a realizar tal concretização de maneira imediata. Mesmo assim, conforme Siqueira (2013, p.83):

[...] as obrigações dos Estados-partes no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deverão ser cumpridas (poderão responder internacionalmente por eventuais violações), haja vista que tais Estados serão fiscalizados, tendo inclusive a obrigação de enviar relatórios informando o estágio da progressiva implementação, e apontando, se necessário, eventuais dificuldades encontradas.

Cumprе ressaltar, ademais, que a questão em torno da atuação dos Estados em relação às normas do Pacto foi objeto do Comentário Geral nº. 3 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual se destinou a indicar, dentre outras determinações, a existência de um núcleo mínimo de obrigações que deve ser necessariamente cumprido mesmo diante do

²¹ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 2º §1 - Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. §2. Os Estados Membros no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação. §3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais

conceito de atuação progressiva dos Estados Partes. Nesse núcleo se insere justamente a concretização do direito à alimentação²².

Desta feita, é possível perceber que, em âmbito internacional, existe, há bastante tempo, consolidada noção acerca do direito à alimentação como algo indispensável ao ser humano, tendo em vista que ele faz parte do conjunto de condições essenciais à sua própria subsistência. Inclusive, em 1999, o Comitê em questão publicou o Comentário Geral nº. 12, inteiramente voltado ao direito humano à alimentação. Dentre as várias observações importantes acerca da questão alimentar, destaca-se o seguinte trecho sobre a relevância da alimentação adequada:

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

Além do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, outros documentos internacionais de fundamental importância para a realização do direito à alimentação foram elaborados durante o século XX, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, caracterizada por seu alcance regional e pelo acréscimo de um Protocolo Adicional reconhecedor do direito humano à nutrição.

Ademais, foram realizados inúmeros eventos de amplitude global para tratar da questão alimentar no mundo. Dentre eles, ressalta-se a Primeira Conferência Mundial de Alimentação, ocorrida em 1974, e que teve como resultado final a publicação da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição.

Assim, sob a influência dos impactos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diplomas internacionais e eventos mundiais surgiram ao longo do século XX e XXI, produzindo incontáveis contribuições ao desafio da concretização do direito à alimentação em panorama

²² Comentário Geral nº 3 (5ª sessão, 1990 - UN doc.E/1991/23 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). 10. Com base na vasta experiência obtida pelo Comitê, assim como pelo organismo que o precedeu, ao longo de um período de mais de uma década de exame dos relatórios dos Estados- partes, o Comitê é da opinião de que um núcleo mínimo de obrigações para assegurar a satisfação de níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos é incumbência de cada Estado- parte. Assim, por exemplo, um Estado- parte em que qualquer número significativo de indivíduos é privado de gêneros alimentícios essenciais, de cuidados essenciais de saúde, de abrigo e habitação básicos ou das mais básicas formas de educação está, à primeira vista, falhando para desincumbir-se de suas obrigações em relação ao Pacto. Se o Pacto fosse interpretado no sentido de não estabelecer tal núcleo mínimo de obrigações, seria largamente privado de sua razão de ser. [...]

global e também nacional, conforme será visto mais adiante no exame da garantia desse direito no Estado Brasileiro (cf. 2.5).

Tais contribuições tiveram o condão de reforçar tanto o papel de instituições mundiais, a exemplo da FAO, como também a responsabilidade dos Estados na garantia do direito à alimentação, que, aos poucos, passou a ser tratado dentro de um conceito mais amplo e profundo sobre o tema, qual seja: o conceito de segurança alimentar.

1.6 Segurança alimentar: a construção e o alcance do conceito

Desde que foi concebido no plano internacional, o direito à alimentação foi encarado como algo indispensável não só à sobrevivência do homem, como também ao preenchimento das condições necessárias para que ele possa gozar de uma vida digna. Dessa forma, não foi sem razão que esse direito passou a ser tratado, em diversos documentos normativos por todo o mundo, pela expressão mais detalhada “direito humano à alimentação adequada (DHAA)”, porquanto sua concretização, além de estar ligada ao combate à fome, também está relacionada à manutenção da dignidade do ser humano, uma vez que a qualidade de vida deste depende necessariamente da ingestão alimentar apropriada.

Ora, dentro da nova perspectiva jurídica mundial, inaugurada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao ser humano devem ser garantidos todos os direitos que lhes são necessários não apenas para subsistir, mas também para viver em conformidade com a dignidade que lhe é inerente. O fundamento basilar da Declaração encontra-se justamente no reconhecimento de que todo ser humano é dotado de uma dignidade, e que esta se relaciona de maneira intrínseca à realização do que se convencionou denominar de “direitos humanos”, isto é, direitos próprios do ser humano, caracterizados em si pelos elementos civil, político ou social.

Nesse sentido, cumpre mencionar que a realização do direito à alimentação é reconhecida, internacionalmente, como condição basilar para o respeito à dignidade humana, razão pela qual tal direito compõe o conjunto normatizado de direitos humanos que guardam em si o elemento social. Na verdade, a própria vida do ser humano depende necessariamente da efetivação do direito à alimentação, porquanto, sem ele, o homem acaba tendo de se deparar com o grave problema da fome, capaz até de conduzi-lo à morte.

Por esse motivo, em um primeiro momento, a questão da alimentação é relacionada ao desafio da pobreza, pois é justamente ele que inibe o poder aquisitivo do ser humano e o impede de ter acesso a quaisquer alimentos. Imerso na pobreza, o homem acaba tendo de se deparar com inúmeras dificuldades, dentre as quais se destaca a fome. Esta, por sua vez, gera outras

tantas adversidades, a exemplo do acometimento de doenças, fazendo com que a pobreza seja, portanto, um dos mais severos problemas sociais.

Contudo, assim como a questão da pobreza é vista a partir de um conceito mais denso, identificando-se com a privação das capacidades básicas do indivíduo em razão da influência de diversos elementos (conceito de pobreza multidimensional), a alimentação também é encarada como uma questão bastante complexa, que demanda o enfrentamento de uma série de fatores a ela correlacionados.

O primeiro deles é, sem dúvida, o fator da inanição, isto é, da fome total. É surpreendente o fato de que, em meio aos avanços tecnológicos próprios do século XXI, ainda existam no mundo, hoje, pessoas que vivem situações de inanição. Ora, levando-se em conta que o desenvolvimento agrícola tem batido recordes a cada ano, que a capacidade produtiva alimentar no mundo cresce dia após dia e que há disponibilidade física de alimentos para toda a sociedade mundial, não é razoável que o dever estatal de realização do direito humano à alimentação ainda dê espaço para que haja fome total entre as pessoas. (SIQUEIRA, 2013, p. 14).

Conforme apontado, uma das causas da fome total é o predomínio da pobreza entre a população, que lhe tira a possibilidade de desenvolver-se e de ter acesso à alimentação que lhe é necessária. Contudo, há de se destacar que as pessoas também podem sofrer de inanição em razão de outras causas, a exemplo da insurgência de condições geográficas extremas, da existência de elementos culturais ou psicológicos, entre outras (FRANÇA, 2004, p. 28).

De todo modo, todas essas situações são, na verdade, causas indiretas da fome total, pois o motivo direto que justifica sua existência é a falta de acessibilidade de parte da população mundial aos alimentos. Nesse ponto, convém ressaltar que a ideia de acesso aos alimentos é bem distinta da ideia de disponibilidade deles. Existe disponibilidade de alimentos, hoje, para toda a população mundial, porém, em razão das mencionadas causas indiretas, nem todos têm acesso a eles (BELIK, 2003, p. 14). Assim, percebe-se que, para que o direito à alimentação seja concretizado, é preciso viabilizar à população o acesso aos alimentos, e isso só é possível se as causas indiretas da fome total forem eficientemente superadas.

A questão da acessibilidade está, portanto, intimamente relacionada à garantia efetiva do direito à alimentação. Nesse sentido, cumpre destacar que outro fator correlacionado a esse direito e, por conseguinte, à questão da acessibilidade, constitui o desafio da desnutrição, também denominada de fome parcial ou crônica.

O fato é que, mesmo que grande parte da população mundial tenha acesso aos alimentos, nem todas as pessoas desfrutam de alimentação adequada. Ora, conforme já foi

ênfatisado, o direito à alimentação, também conhecido como direito humano a alimentação adequada, não se resume ao enfrentamento da inanição, mas se relaciona também à garantia do gozo de uma vida digna ao ser humano. Com efeito, somente o acesso a uma alimentação adequada e saudável pode proporcionar ao homem melhor qualidade de vida, impulsionando-o a desenvolver-se em toda a plenitude de sua dignidade.

Desse modo, no que tange à questão alimentar, é preciso estar atento ao fato de que o ser humano precisa não só ingerir alimentos, mas também ter acesso a uma alimentação composta pelos valores nutritivos adequados, tanto em termos de qualidade como também de quantidade.

Clinicamente, existem diversos tipos de desnutrição, provocados pelas mais variadas carências nutritivas. De todo modo, qualquer que seja o tipo, sua causa possui relação direta com a ingestão de alimentação inadequada, que pode provocar inúmeras consequências ao ser humano, até mesmo sua morte. Sendo assim, vê-se que a realização do direito à alimentação passa necessariamente pelo dever de viabilizar a todas as pessoas o acesso a alimentos adequados, que venha acompanhado das devidas informações pertinentes a uma boa educação alimentar, outra causa indireta da inefetividade do direito à alimentação.

Há também o outro extremo, isto é, o problema da obesidade entre a população, fator correlacionado ao direito à alimentação que ainda recebe, hoje, pouca atenção em escala mundial. Os séculos XX e XXI foram períodos que produziram grandes mudanças nos hábitos alimentares da população mundial, pois, ao permitirem o desenvolvimento das premissas capitalistas, deram espaço para o trabalho muitas vezes excessivo. Este, em conjunto com o surgimento de grandes franquias de *fast-food* e avanço do fenômeno da globalização, conduziram as pessoas, em razão da pressa em seus cotidianos, a corroerem hábitos alimentares mais saudáveis e nutritivos (SIQUEIRA, 2013, p. 13).

Como consequência do efeito “bola de neve”, em 2013 fora constatado que há, no mundo, mais de 2,1 bilhões de pessoas obesas ou com sobrepeso. Esse número foi apurado em pesquisa realizada pelo Instituto de Métrica e Avaliação para Saúde (IHME)²³, a qual se baseou na análise das mudanças ocorridas entre a população durante o período de 1980 a 2013. Publicada em 2014, tal pesquisa constatou também que a obesidade cresceu, durante a referida época, 27,5% entre os adultos e 47,1% entre as crianças.

²³ Denominado em inglês por *Global Burden of Disease*, esse instituto é originário da Universidade de Washington, e a pesquisa em questão fora publicada pela revista científica *The Lancet*, em 29 de maio de 2014.

Assim como a desnutrição, a obesidade se classifica em vários tipos clínicos. Todos, porém, corroboram para a constatação de que a obesidade não pode ser resumida como a simples condição de estar acima do peso ideal, mas deve ser encarada como doença crônica multifatorial, capaz de causar ao organismo humano outra série de doenças, como a diabetes, a osteoartrite e as doenças cardiovasculares (PINHEIRO; FREITAS; CORSO, 2004, p. 524). Portanto, a garantia plena do direito à alimentação demanda, impreterivelmente, que o fator obesidade seja superado entre a população mundial.

Outro fator correlacionado à garantia do direito à alimentação diz respeito ao processo de produção e conservação dos alimentos. Nesse ponto, cabe destacar que muito se discute no mundo, hoje, acerca da utilização de agrotóxicos na plantação e cultivo dos alimentos, uma vez que, nesse campo, há muitas incertezas quanto aos benefícios e malefícios para a saúde humana e animal, bem como para o meio ambiente.

Também acerca da plantação e cultivo dos alimentos, outro assunto controverso que gera bastante polêmica é a questão da modificação genética de alimentos, isto é, da produção de transgênicos. No próprio ambiente da FAO, não há convergência de opiniões sobre a temática, nem sobre a questão dos agrotóxicos, o que dificulta o estabelecimento de diretrizes firmes para que seja feita fiscalização eficaz do uso irregular de produtos químicos na produção alimentar.

O modo de conservação dos alimentos também constitui fator relevante no que tange a realização do direito à alimentação. Não se deve colocar à disposição do ser humano alimentos conservados de maneira inadequada, mantidos com grande concentração de sódio ou outros elementos capazes de causar problemas à saúde do homem, e em recipientes inapropriados, muitas vezes sujeitos à contaminação. Segundo Belik (2003, p. 14):

A alimentação disponível para o consumo da população não pode estar submetida a qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos. Evidentemente, a qualidade dos alimentos diz respeito também à possibilidade de consumi-los de forma digna.

Vale ressaltar também que o direito à alimentação está correlacionado à manutenção de um meio ambiente equilibrado, pois, para que haja sustentabilidade, é fundamental que toda a questão alimentar no mundo seja administrada de forma a não comprometer a preservação ambiental. O próprio uso de agrotóxicos, por exemplo, pode gerar a destruição do *habitat* de diversas espécies vegetais e também colocar em risco a vida de muitos animais, desequilibrando, assim, diversos ecossistemas.

Além disso, segundo relatório da FAO, realizado em 2013, e intitulado “Os rastros do desperdício de alimentos: impactos sobre os recursos naturais”²⁴, o grande volume de alimentos desperdiçados, que atualmente corresponde ao montante de 1,3 bilhões de toneladas em todo o mundo, não só geram perdas econômicas, como também produzem impactos devastadores ao meio ambiente, comprometendo, inclusive, os recursos naturais dos quais o homem depende para se alimentar.

Ainda existem outros fatores que se correlacionam com a garantia do direito à alimentação, de todo modo, a própria diversidade de fatores evidencia a complexidade da questão, que, se não for tratada com seriedade, pode causar graves problemas à Humanidade. Na verdade, os próprios fatores expostos no texto são as consequências advindas da inefetividade do direito à alimentação. E essa inefetividade, conforme retratado, possui como causa direta a falta de acessibilidade da população a alimentos adequados, causa esta que pode ser provocada pela pobreza ou pela ocorrência de outras situações, a exemplo da insurgência de condições geográficas extremas.

Assim, diante dos diversos aspectos que a realização do direito a alimentação pode abarcar, e levando em conta que esse direito precisa ser encarado com a mesma seriedade em todos os países do mundo, um novo conceito internacional foi construído para tratar da questão, qual seja: o conceito de segurança alimentar.

A origem do termo “segurança alimentar” é do primeiro pós-guerra, como consequência da discussão sobre a questão de soberania nacional, defendendo-se a autossuficiência dos Estados quanto ao abastecimento alimentar [...]. A incorporação do direito humano à alimentação adequada na perspectiva de segurança alimentar só surge com o final da II Guerra Mundial, após a Conferência sobre Alimentação e Agricultura de Hot Springs, em 1943. (FRANÇA, 2004, p.55 e 56).

De fato, conforme retratado por França no trecho acima, não obstante o termo “segurança alimentar” tenha se desenvolvido, à luz das diretrizes internacionais protetoras do direito humano à alimentação, somente após a Segunda Guerra Mundial, o termo já havia sido usado no contexto pós-guerra do conflito bélico anterior. Todavia, essa primeira abordagem se limitou à questão da autossuficiência em relação ao abastecimento alimentar, ganhando, porém, novo sentido a partir do surgimento dos novos documentos internacionais de direitos humanos do século XX.

Na perspectiva dessa nova abordagem, o conceito de segurança alimentar foi concebido, pela primeira vez, na I Conferência Internacional sobre Alimentação e Agricultura,

²⁴ *Food wastage footprint: impacts on natural resources.*

em Hot Springs, Estados Unidos. Dessa Conferência resultou a elaboração da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição, adotada em 1974. Segundo o item 12 desse documento, segurança alimentar configura-se na garantia, a todo o momento, de abastecimento adequado de alimentos essenciais a nível mundial²⁵.

Essa primeira definição não suprimiu a ideia de autossuficiência alimentar dos Estados, mas a colocou em segundo plano a partir do momento em que firmou a mencionada garantia de abastecimento de alimentos nas premissas do novo panorama internacional, baseado na proteção à dignidade humana. Logo, o foco da questão alimentar deixou de ser o Estado e passou a ser humano.

À medida que a proteção normativa do direito a alimentação foi avançando em todo o mundo, a noção de segurança alimentar também foi evoluindo. Na verdade, o próprio direito à alimentação, diante de sua complexidade, passou, aos poucos, a ser tratado de forma entrelaçada ao conceito de segurança alimentar, que, conforme aponta Grassi (2013, p. 63), por volta dos anos 90, deixou de “[...] corresponder ao atendimento de necessidade meramente individual, para transformar-se em um conjunto de ações de interesse global, destinadas a contribuir para que as pessoas tenham uma vida ativa e saudável”.

Nesse sentido, o conceito que se tem, hoje, toma por base a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, elaborada em 1996, durante a Cúpula Mundial de Segurança Alimentar organizada pela FAO. Segundo esse documento:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã. (FAO, 1996).

Junto com essa Declaração, foi elaborado também o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, documento de extrema importância na implementação de ações práticas voltadas a garantia efetiva de segurança alimentar em todo o mundo. Na verdade, nesse Plano foram estabelecidas diretrizes e objetivos globais para que cada país desenvolva, de maneira coordenada e responsavelmente compartilhada, estratégias próprias para o avanço da questão alimentar²⁶.

²⁵ Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição: Item 12. Uma vez que constitui responsabilidade comum de toda a comunidade internacional garantir, a todo o momento, um abastecimento adequado de alimentos essenciais a nível mundial, através de reservas apropriadas, todos os países devem cooperar no estabelecimento de um sistema eficaz de segurança alimentar mundial [...] (FAO, 1974).

²⁶ “A este respeito é necessária uma ação concertada, a todos os níveis. Cada país deverá adotar uma estratégia, segundo os seus recursos e capacidades, para alcançar os próprios objetivos e ao mesmo tempo cooperar, no plano regional e internacional, na organização de soluções coletivas dos problemas mundiais de segurança alimentar.

A definição oriunda da Declaração de Roma foi reafirmada em diversas oportunidades²⁷. Todavia, é preciso ter em mente que esse conceito de segurança alimentar não constitui algo absoluto, pelo contrário, configura-se em uma definição aberta, em contínuo processo de construção.

Três elementos importantes estão inseridos no conceito da Declaração: quantidade, qualidade e regularidade. Sua redação aponta para a necessidade de garantir às pessoas suficiência e capacidade nutritiva dos alimentos, além da possibilidade de acesso a eles de forma contínua, isto é, “a todo momento” (BELIK, 2003, p. 14). Esses elementos estão na base da estrutura do conceito de segurança alimentar, de modo que jamais poderão ser eliminados. Por esse motivo, mais adiante, será examinada a garantia do direito à alimentação na cidade de João Pessoa à luz da assimilação desses elementos pelo ordenamento jurídico brasileiro (cf. 2.5, 3.3, 3.4 e 3.5).

Todavia, é preciso considerar também a complexidade de causas e fatores que envolvem a realização do direito à alimentação e que, por conseguinte, são determinantes para a garantia da segurança alimentar no mundo. Assim, à luz da natureza dinâmica dessa complexidade, pode-se afirmar que, do mesmo modo que a amplitude conceitual e a resultante previsão normativa do direito humano à alimentação crescem a cada nova demanda social, a definição e a proteção da segurança alimentar também assumem perfil similar, evoluindo com a própria evolução da Humanidade.

Num mundo de instituições, sociedades e economias cada vez mais ligadas, é imprescindível coordenar os esforços e compartilhar as responsabilidades”. (FAO, 1996).

²⁷ Foi reafirmada, por exemplo, na publicação da FAO intitulada “O Estado de Insegurança Alimentar no Mundo -2001”.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: O AVANÇO JURÍDICO E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A proteção do direito à alimentação percorreu longa jornada até alcançar consolidada guarida jurídica no ordenamento nacional. Hoje, porém, o sistema brasileiro se caracteriza pela mais avançada proteção normativa conferida a tal direito em toda sua História. Há não só vasto aparato normativo infraconstitucional voltado à garantia do direito à alimentação, como também dispositivo constitucional específico reconhecendo-o como legítimo direito fundamental do ser humano.

Esse cenário não só revela maior maturidade normativa do ordenamento jurídico brasileiro face às exigências do Estado Democrático de Direito, como também sólida compreensão de que cabe ao Estado, em razão do caráter social do direito à alimentação, promover sua concretização na vida dos cidadãos. Compreensão que, inclusive, reflete-se nas diversas políticas públicas de segurança alimentar promovidas atualmente no país.

Todavia, apesar do avanço, o Brasil ainda possui árduos desafios a serem vencidos para que toda sua população consiga, de fato, vivenciar de maneira plena o gozo do direito à alimentação. Para que tais desafios sejam apreendidos da melhor forma possível é necessário, no entanto, entender o caminho percorrido pelo Brasil em busca da superação da insegurança alimentar em sua realidade social.

Desta feita, no presente capítulo, serão examinadas as conquistas históricas importantes para o avanço jurídico da garantia do direito à alimentação no Brasil, até o ponto de se realizar o exame do atual cenário jurídico nacional e das políticas públicas de segurança alimentar a ele atreladas. Tal exame constitui passo fundamental para a posterior análise da garantia do direito à alimentação no Município de João Pessoa, onde as demandas locais têm características específicas, mas que não deixam de estar inseridas no cenário jurídico nacional.

2.1 Redemocratização, Constituição de 1988 e mudanças no sistema jurídico brasileiro

Antes do advento da Constituição brasileira de 1946, a primeira Carta democrática do país, alguns mecanismos ligados à ideia de democracia e de proteção dos direitos humanos foram instituídos no Brasil. Porém, em razão da fragilidade do regime e das inúmeras circunstâncias sociais controversas a tais mecanismos, somente a partir de 1946 que o desenvolvimento da democracia e da cidadania no Estado brasileiro alcançou progresso mais palpável e real.

Esse progresso, por sua vez, teve como causa não apenas o amadurecimento da consciência popular acerca dos direitos de cidadania em um regime democrático e os efeitos da própria promulgação da Constituição na elaboração das leis nacionais, mas também a influência dos avanços jurídicos internacionais conquistados à época.

A criação da ONU, em 1945, envolveu 51 Estados, dentre os quais esteve justamente o Brasil. Pode-se afirmar, portanto, que o Estado brasileiro não apenas participou do processo de instituição dessa organização internacional, como também esteve envolvido em toda a proposta de mudança nas relações internacionais a partir do respeito à dignidade humana, proposta esta suscitada após as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial.

Ademais, o Brasil esteve inserido em todo o contexto relativo à elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Por essa razão, foi inevitável que o ordenamento jurídico nacional sofresse os impactos influenciadores das conquistas alcançadas por esse documento, o qual se responsabilizou pela internacionalização da proteção dos então denominados “direitos humanos”.

Ocorre que, em 1964, o desenvolvimento jurídico brasileiro esbarrou no duro golpe militar e na instauração de um regime ditatorial no país, que perdurou até o ano de 1985. Durante esses anos sombrios da história do Brasil, houve intensa repressão política e, apesar dos direitos sociais terem avançado, os direitos civis e políticos foram violentamente restringidos (CARVALHO, 2006, p. 157 e 158). A democracia sumiu e o país deu muitos passos para trás.

Apesar disso, os avanços internacionais do século XX continuaram exercendo influência no Brasil. As conquistas alcançadas pela internacionalização do respeito à dignidade humana e da necessária proteção dos direitos humanos exerceram efeitos tão fortes na sociedade internacional que conseguiram penetrar as barreiras do regime ditatorial, fomentando entre a população brasileira o ávido desejo por mudanças. Como consequência, no início da década de 80, começou a tomar forma no país o movimento popular das Diretas Já, que lutou pela instituição de eleições diretas e que eclodiu nas ruas no ano de 1984 (PAIXÃO, 2011, p. 14-17).

Esse movimento mobilizou grande parte da sociedade civil brasileira, envolvendo em suas manifestações, além do povo e de membros do setor político, outros setores do Brasil, como o intelectual e o artístico. Contudo, apesar de toda pressão contra o governo militar, o sistema indireto de eleições foi mantido para o pleito de 1985.

As lutas e pressões do movimento das Diretas Já não foram, porém, completamente infrutíferas. Conquanto não tenham conseguido instituir eleições diretas em 1985, contribuíram

para a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte no ano de 1986. Com efeito, diante da pressão do movimento, o presidente eleito Tancredo Neves, em cumprimento ao compromisso de campanha assumido por ele, convocou, mediante o amparo jurídico da Emenda Constitucional nº 26/1985, Assembleia Constituinte para a elaboração da nova Constituição do Brasil. (BARROSO, 2008, p. 28).

Instalada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, em 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Constituinte elegeu em seguida, como seu Presidente, o Deputado Ulysses Guimarães, que fora o principal líder parlamentar de oposição aos governos militares. Da constituinte participaram os parlamentares escolhidos no pleito de 15 de novembro de 1986, bem como os senadores eleitos quatro anos antes, que ainda se encontravam no curso de seus mandatos. [...] Em 5 de outubro de 1988, após dezoito meses de trabalho, encerrando um processo constituinte exaustivo e desgastante, muitas vezes subjugado pela política ordinária, foi aprovada, em clima de moderada euforia, a Constituição da República Federativa do Brasil. Aclamada como “Constituição cidadã” [...]. (Ibidem, p. 28-29).

Foi, portanto, nesse contexto, que surgiu a atual Constituição Federal do Brasil. Conforme relatado por Barroso no trecho acima, ela ficou conhecida como Constituição Cidadã, título conferido pelo deputado Ulysses Guimarães, mas que permanece até hoje em razão do conteúdo jurídico nela assegurado, que não apenas redemocratizou o país, como também recuperou a cidadania do povo brasileiro.

Nessa perspectiva, a Carta de 1988, já em seu artigo 1º, conclamou o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Sua intenção foi fundamentá-lo nas premissas inerentes ao exercício democrático do poder e, no que diz respeito à proteção de direitos, conjugar em seu texto as conquistas históricas alcançadas durante o período em que adotou a postura de Estado de Direito clássico, quando os direitos civis e políticos começaram a ser protegidos, e, posteriormente, de Estado Social de Direito, quando, a partir da década de 30, houve o início do reconhecimento e proteção dos direitos sociais no país.

Nesses termos, a Constituição assumiu o papel fundamental de acabar com o desequilíbrio entre os Poderes, proclamando-os, em seu artigo 2º, independentes e harmônicos entre si e, assim, adotando real sistema de freios e contrapesos entre eles. De fato, ao identificar funções estatais distintas e prever que elas devem ser desempenhadas, de maneira harmônica, por órgãos independentes e distintos, a Carta Constitucional estabelece um mecanismo capaz

de manter o equilíbrio do exercício do poder, proporcionando seu mútuo controle entre os órgãos e evitando, assim, abusos no seu manuseio²⁸.

Ademais, com vistas a garantir o exercício democrático do Poder, a Carta recupera, em seu texto, os direitos políticos. Além de celebrar, como um dos fundamentos do Estado brasileiro o pluripartidarismo político (art. 1º, V), e de consagrar, como cláusula pétrea, o voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II), o texto constitucional expande a democracia política, pois, entre outros avanços, estende o direito ao voto ao analfabeto (facultativamente) e baixa a idade mínima para o seu exercício, fixando-a, embora facultativamente, nos 16 anos²⁹. Segundo Carvalho (2006, p.1999), a partir do advento da Constituição de 1988, “os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida”.

Convém ressaltar, ainda, que foram expandidos também os meios de exercício da soberania popular. Essa é justamente uma das propostas essenciais do Estado Democrático de Direito, que, no caso do Brasil, envolve a sociedade, com base em seu texto constitucional, em decisões importantes através, por exemplo, da realização de plebiscitos e referendos (art.14). Dessa forma, o manuseio do poder fica mais bem revestido de legitimidade.

Contudo, a redemocratização do país não aconteceu apenas em termos políticos, até porque a democracia política seria incapaz de resolver, sozinha, problemas sérios da realidade do país, como a falta de segurança pública e a desigualdade social (CARVALHO, 2006, p. 199). A democracia foi tomada, então, sob um aspecto mais amplo do que o meramente procedimental, abarcando também a garantia do exercício pleno da cidadania mediante o gozo de direitos fundamentais ao ser humano.

Embora o reconhecimento jurídico dos direitos civis no Brasil tenha sido tardio em relação ao de muitos países da Europa e dos Estados Unidos, até o golpe militar de 1964, a proteção de tais direitos traçava trajetória de contínua evolução jurídica. Porém, com o advento da ditadura militar, esses direitos foram drasticamente suprimidos.

Por outro lado, a partir da promulgação da Constituição de 1988, os direitos civis foram totalmente recuperados. Como exemplo, pode-se citar a volta da existência de amparo jurídico às liberdades de expressão, de imprensa e de organização (art.5º). Ademais, buscou-se também ampliar a proteção de tais direitos, por essa razão, houve o reconhecimento de liberdades nunca

²⁸ A respeito do equilíbrio entre os Poderes estatais no Brasil, Barroso (1999, p. 45) afirma que: “A nova ordem restaura e, em verdade, fortalece a autonomia e a independência do Judiciário, assim como amplia as competências do Legislativo. Nada obstante, a Carta de 1988 manteve a capacidade legislativa do Executivo, não mais através do estigmatizado decreto-lei, mas por meio das medidas provisórias, importadas do regime italiano [...]”.

²⁹ Constituição Federal de 1988, art. 14, §1º: O alistamento eleitoral e o voto são: I- obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II- facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

antes previstas em termos legais, bem como a criação de novas garantias judiciais a serem usadas pelos cidadãos para reclamarem o cumprimento das normas constitucionais (Ibidem, p. 209).

Quanto aos direitos sociais, cuja proteção continuou progredindo no Brasil durante os anos de ditadura militar, cabe destacar que o texto da Carta constitucional de 1988, tal como será examinado mais adiante (cf. 2.3), ampliou o reconhecimento jurídico de tais direitos de forma nunca antes realizada. Segundo Carvalho (2006, p. 206):

A Constituição de 1988 ampliou também, mais do que qualquer de suas antecedentes, os direitos sociais. Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, [...]. Introduziu ainda a licença-maternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos.

Além dos direitos mencionados acima por Carvalho, outros tantos foram protegidos e ampliados no texto constitucional. Cabe ressaltar, inclusive, que, enquanto nas Cartas constitucionais anteriores os direitos sociais foram tratados no capítulo pertinente à ordem econômica e social, nessa nova Carta passaram a ser abordados dentro do próprio título destinado à proteção dos direitos e garantias fundamentais. Esse fato os revestiu formalmente da fundamentabilidade que já lhe era reconhecida.

Tantos os direitos políticos, como os civis e sociais foram dispostos no início do texto constitucional, antes mesmo dos dispositivos referentes à organização do Estado e à repartição das suas funções entre os Poderes instituídos. Isso reflete a preocupação jurídica em pôr em evidência a proteção dos direitos humanos, os quais, a partir desse momento, assumem o papel de diretriz normativa de todo o sistema.

Na verdade, o fundamento basilar em que se estrutura a Constituição de 1988 é o respeito à dignidade humana, já amplamente consagrada no âmbito da sociedade internacional. Depois de tantos anos sombrios de ditadura, o que se pretendeu com a promulgação dessa Carta foi justamente a retomada da evolução transformadora do ordenamento jurídico nacional em consonância com os avanços internacionais de proteção dos direitos humanos, avanços estes impulsionados a partir da criação da ONU e da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

De fato, há de se destacar que a própria proposta de redemocratização do país não poderia vir sem a devida proteção dos direitos humanos. Isso porque, sem eles, é impossível que haja exercício pleno da cidadania e, mais importante, o gozo de uma vida digna. A realização de tais direitos é, portanto, algo intrínseco ao funcionamento de um autêntico Estado

Democrático de Direito, conceito este que, considerando o contexto internacional do século XX, adquiriu a fundamental característica de deitar suas raízes na perspectiva da internacionalização das conquistas humanas (HORTA, 2007, p. 15).

A respeito dos direitos humanos, vale ressaltar que existe diferença na denominação dada a eles em âmbito internacional e em esfera nacional. Na sociedade internacional eles são tratados nominalmente como direitos humanos. De outra banda, no plano jurídico nacional, eles são amplamente designados pela expressão “direitos fundamentais”.

Embora ambos tratem de direitos do ser humano, os quais são tanto “humanos” como “fundamentais”, os primeiros são entendidos doutrinariamente como direitos reconhecidos na esfera jurídica positiva internacional, e os segundos como direitos reconhecidos somente pela ordem constitucional positiva, sendo delimitados espacial e temporalmente. (SARLET, 2001, p. 10).

Desta feita, resta claro que a esfera de positivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais é bem distinta. Contudo, com exceção da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, que não possui natureza vinculativa, ambos os tipos de direitos estão protegidos em documentos jurídicos revestidos de força vinculante e, em razão do conteúdo que lhes é próprio, compõem o fundamento basilar da estrutura jurídica contemporânea.

No âmbito do direito brasileiro, cumpre destacar que a regulamentação da relação entre tais direitos é feita especificamente pela Constituição Federal. Na verdade, primeiro, é preciso pontuar, ainda que de relance, que o sistema jurídico brasileiro é adepto da teoria dualista em relação à ordem jurídica internacional, porquanto a encara como distinta e independente da ordem jurídica nacional³⁰. Por conseguinte, existe, no Direito do país, o procedimento da incorporação dos tratados internacionais, mecanismo através do qual as normas do direito internacional são transformadas em normas do direito interno.

Nesses termos, a Carta de 1988, no título II, o qual diz respeito aos direitos e garantias fundamentais, estabelece que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem incorporados ao direito interno por meio da aprovação de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (art. 5º, §3º).

³⁰ Binenbojm (2000, p. 194) discorre sobre a distinção da teoria monista e dualista da seguinte forma: “Dualismo-Critério: dualidade de sistemas – o interno e o internacional – que não se comunicam. Daí a necessidade de mecanismos de internalização dos tratados, para que tenham vigência no território nacional. Monismo-Critério: o direito interno e o internacional integram o mesmo e único sistema. Daí a admissibilidade da existência de conflitos entre tratados e a ordem jurídica nacional”.

Já os tratados de direitos humanos que não forem aprovados com o referido quórum bem como os tratados de direitos humanos que foram aprovados antes do advento da Constituição são considerados pelo direito interno normas de natureza supralegal. Esse é o entendimento adotado pela interpretação do Supremo Tribunal Federal³¹, que, embora ainda suscite controvérsias, prevalece nas decisões judiciais do país.

Divergências à parte, é imprescindível dar destaque à importância dada pelo ordenamento jurídico nacional às normas de natureza internacional. O Brasil foi um dos países que participou do processo de formação do novo panorama jurídico internacional do século XX, por essa razão, continua atuante e comprometido, no âmbito da sociedade internacional, com o respeito à dignidade humana e a concretização dos direitos humanos.

Desse modo, não é sem razão que os tratados internacionais que versam sobre tais direitos, quando incorporados internamente, assumem posição pontual na hierarquia das normas do direito brasileiro, conforme o quórum com que forem aprovados pelo Congresso Nacional. O conteúdo deles influenciou e até hoje influencia o direito do país. Por esse motivo, pode-se afirmar que a estrutura jurídica brasileira, pautada, hoje, no respeito à dignidade do ser humano e na proteção de seus direitos fundamentais, não seria a mesma sem as imprescindíveis contribuições dos tratados internacionais de direitos humanos.

Portanto, a redemocratização do Brasil e o advento da Constituição de 1988 não apenas merecem destaque pelo fato de terem encerrado o período ditatorial do país, mas também por terem recuperado a proteção dos direitos do ser humano, cuja necessidade de concretização fora posta em pauta ainda durante a primeira metade do século XX, quando os países se mobilizaram, no plano internacional, contra as atrocidades cometidas ao ser humano na Segunda Guerra Mundial.

A partir da nova Carta, foram estabelecidas mudanças profundas no sistema jurídico brasileiro. No corpo do texto constitucional, os direitos de cidadania do povo brasileiro foram restaurados sob a guarida da instituição do Estado Democrático de Direito, o qual assume justamente como plataforma de funcionamento o resguardo dos direitos fundamentais.

Logo, não é sem motivo que se afirma que a Constituição de 1988 se reveste de carga valorativa nunca antes incorporada, influenciando a produção legislativa do país e tornando-se a chave hermenêutica para a interpretação de todas as normas do sistema. Ela não apenas inaugura um novo tempo, mas, principalmente, consolida a consciência de uma nova maneira de pensar no país, tal como preconiza Barroso (2008, p. 36) no trecho a seguir:

³¹ RE 466.343-SP e HC 87.585-TO.

Os últimos vinte anos representam não a vitória de uma Constituição específica, concreta, mas de uma ideia, de uma atitude diante da vida. O constitucionalismo democrático, que se consolidou entre nós, traduz não apenas um modo de ver o Estado e o Direito, mas de desejar o mundo, em busca de um tempo de justiça, fraternidade e delicadeza.

Ainda existem muitos desafios a serem vencidos na realidade brasileira para que todas as mudanças jurídicas conquistadas no país sejam, de fato, concretizadas na vida de cada cidadão. Problemas como a inefetividade de muitos direitos fundamentais continuam dificultando o exercício pleno da cidadania e o gozo de uma vida digna, comprometendo, assim, o êxito do proclamado Estado Democrático de Direito. Todavia, pode-se afirmar que a compreensão que existe hoje no país acerca da importância da democracia e do respeito à dignidade humana já representa conquista valerosa na trajetória que o Brasil precisa percorrer para vencer todos os desafios que possui.

2.2 A proteção jurídica dos direitos sociais na legislação nacional

Conforme mencionado no capítulo anterior deste trabalho (cf. 1.1), o reconhecimento jurídico e a proteção dos direitos sociais ocorreram, pela primeira vez na história, a partir da eclosão da Revolução Industrial na Europa, durante o século XIX. Com o advento dessa revolução, a realidade de extrema concentração de renda entre a sociedade da época foi acentuada e, como consequência, foram organizados movimentos sociais em prol da melhoria das condições de trabalho e de vida da população socialmente excluída.

Esse reconhecimento e proteção jurídica, no entanto, somente tomaram forma mais consolidada a partir do advento da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919. Tais Cartas foram responsáveis por dar início ao desenvolvimento do Estado Social de Direito, fase do Estado de Direito em que a atuação estatal assumiu o papel de não apenas garantir os direitos civis e políticos, mas também de promover aos cidadãos os direitos de cunho social.

No Brasil, os direitos sociais somente começaram a ser reconhecidos pelo ordenamento jurídico do país a partir de 1930, quando Getúlio Vargas assumiu a Presidência da República. A Constituição de 1934 foi a primeira Carta nacional a proteger esses direitos, influenciando, por conseguinte, o surgimento de um série de leis voltadas à realidade social do país, a exemplo das pertinentes à seara trabalhista.

No decorrer dos anos, mesmo enfrentando períodos de instabilidade política e de ditadura militar, o Brasil continuou avançando no que tange à proteção dos direitos sociais. Contudo, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que esses direitos alçaram extensa e sólida guarida jurídica, pois além de terem sido consideravelmente ampliados, foram reconhecidos pelo texto constitucional como direitos fundamentais.

Sob o fundamento do respeito à dignidade humana, a nova Carta brasileira consolidou, em seus dispositivos, a necessidade de realização dos direitos fundamentais do homem, razão pela qual traz em seu texto um amplo rol de proteção desses direitos, recuperando, assim, a cidadania do povo brasileiro. Nesses termos, Piovesan (2010, p. 54) preconiza que:

Introduz a Carta de 1988 um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria na história constitucional do País, é a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias para, então, tratar do Estado, da sua organização e do exercício dos poderes. De forma inédita, os direitos e as garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, e passam a compor o núcleo material intangível da Constituição (art. 60, 4º).

A Constituição Federal de 1988 representou, de fato, avanço sem precedentes na trajetória de proteção dos direitos fundamentais no Brasil. Não só a guarida jurídica desses direitos fora realizada no início do texto constitucional, como também fora estendida por um título inteiro da nova Carta (Título II), abarcando precisamente quatro longos e ampliados capítulos, dentre os quais se insere justamente o capítulo referente aos direitos sociais (Capítulo II).

Cabe ressaltar, entretanto, que o rol de direitos fundamentais disposto no referido título não é taxativo, porquanto ao longo de toda a Constituição Federal existem dispositivos voltados à proteção de tais direitos. Ademais, a própria Carta prevê, no seu artigo 5º, parágrafo 2º, que não estão excluídos outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição³².

De todo modo, além de ter ampliado e conferido maior importância aos direitos fundamentais, a nova Carta constitucional também assumiu a responsabilidade inovadora de classificar tais direitos como cláusulas pétreas, tornando-os, portanto, intangíveis a título de emendas constitucionais tendentes a reduzi-los ou aboli-los.

³² Constituição Federal de 1988, art., 5º, § 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.

Impende salientar, todavia, que nessa classificação, realizada no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV da Constituição³³, o constituinte escolheu empregar, na redação desse dispositivo, a expressão “direitos e garantias individuais”. Esse emprego tem gerado forte controvérsia doutrinária, pois existem posições divergentes acerca do conteúdo dos direitos fundamentais que, de fato, compõe as cláusulas pétreas constitucionais.

Existem duas posições de maior relevância no cenário nacional. Em uma primeira perspectiva, defende-se que a expressão em questão deve ser interpretada de forma literal, de modo que apenas os direitos e garantias individuais propriamente ditos, isto é, as liberdades fundamentais, podem ser consideradas cláusulas pétreas. De outra banda, em opinião dissonante, a maior parte da doutrina brasileira defende que o dispositivo normativo que prevê tal expressão deve ser lido e aplicado mediante interpretação sistêmica da Constituição Federal³⁴. A partir dela, aponta-se para a inexistência de hierarquia entre os direitos fundamentais e, conseqüentemente, para a consideração de todos como verdadeiras cláusulas pétreas do sistema (BRANDÃO, 2010, p. 10).

Essa última opinião prevalece entre o entendimento doutrinário do país haja vista o claro reconhecimento acolhimento, por parte da Constituição de 1988, das ideias de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Argumenta-se, nesse sentido, que, na medida em que se consagra no texto constitucional o respeito à dignidade humana como fundamento basilar do sistema, e se insere na própria Constituição as normas referentes aos direitos sociais dentro do título relativo aos direitos fundamentais, não há como negar que a Carta de 1988 decidiu encarar tais direitos como universais e indivisíveis (PIOVESAN, 2010, p. 54).

O argumento que embasa tal posicionamento, portanto, vai além do aspecto meramente formal, adentrando também na questão material, isto é, no conteúdo que é protegido sistematicamente pela Carta. Por essa razão, esse ponto de vista revela maior coerência, pois são os direitos fundamentais como um todo que compõe o conteúdo essencial da Constituição de 1988, devendo ser eles protegidos de maneira indistinta. Inclusive, são eles que, desde o

³³ Constituição Federal de 1988, art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

³⁴ Segundo Sarlet (2003b, p. 94): “[...] uma interpretação restritiva das ‘cláusulas pétreas’, que tem por legítimo objetivo impedir uma petrificação de toda a Constituição, não pode prevalecer diante de uma exegese sistemática, que tenha sempre presente a necessidade de preservar os elementos essenciais de uma determinada Lei Fundamental, insuscetíveis de supressão ou esvaziamento (hipóteses que se equivalem) pela atuação do poder de reforma constitucional. E acrescenta ainda sobre o assunto: “Constituindo os direitos fundamentais sociais [...] valores basilares de um Estado social e democrático de Direito, sua abolição acabaria por redundar na própria destruição da identidade da nossa ordem constitucional [...]”.

advento do novo texto constitucional, norteiam substancialmente todo o sistema jurídico brasileiro.

Por esse motivo, existe no Brasil toda uma estrutura legislativa infraconstitucional voltada à proteção dos direitos fundamentais, sobretudo os de cunho social. Notadamente, no tocante a tais direitos, cumpre salientar que o país possui, hoje, aparato jurídico bastante amplo e desenvolvido, que assume como diretriz normativa o conteúdo consagrado no artigo 6º³⁵ e seguintes do Título II da Constituição Federal, além de outros dispositivos presentes ao longo de todo o texto constitucional.

Pode-se afirmar, portanto, que o atual retrato jurídico de proteção dos direitos sociais no Brasil constitui cenário bastante promissor. A título de exemplo, cabe ressaltar os avanços da legislação trabalhista nacional, que, à luz dos ditames constitucionais, tem evoluído cada vez mais em direção a uma proteção mais completa dos direitos do trabalhador em toda a sua dignidade.

Podem-se destacar também as consideráveis evoluções da legislação previdenciária brasileira. Sob os impactos das proteções constitucionais, novas leis tem surgido nas últimas décadas com o intuito de avançar na regulamentação da matéria. Por essa razão, o país possui, hoje, leis que abarcam, de maneira mais ampla e rebuscada, não só o direito à aposentadoria em si, mas também o auxílio a questões previdenciárias como a maternidade e o acometimento de doenças à vida do trabalhador.

Outro avanço jurídico a ser mencionado diz respeito à contínua evolução da legislação nacional em relação à educação. Protegida não só no artigo 6º, mas também no artigo 205³⁶ e seguintes da Constituição Federal, a educação é reconhecida como direito de todos e dever do Estado. Na diretriz desse reconhecimento e do que é protegido nos outros dispositivos constitucionais, a questão educativa tem sido alvo de ampla produção legislativa, a qual tem contribuído para uma proteção mais completa, desenvolvendo-se, inclusive, em direção a situações nunca antes trabalhadas, como é o caso da necessidade de tratamento personalizado aos deficientes físicos e mentais.

O novo retrato jurídico do Brasil inclui ainda a evolução infraconstitucional de tantos outros direitos sociais protegidos constitucionalmente, inclusive do próprio direito à

³⁵ Constituição Federal de 1988, art. 6º- São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³⁶ Constituição Federal de 1988, art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

alimentação, cuja evolução jurídica em âmbito normativo brasileiro será analisada mais adiante na presente pesquisa (cf. 2.5). De todo modo, esse novo retrato demonstra que os valores consagrados na Constituição, somados à supremacia que lhe é reconhecida, tem transformado a legislação social do Estado brasileiro, consolidando nele ordenamento jurídico verdadeiramente proclamador e protetor da fundamentabilidade dos direitos sociais.

Contudo, não obstante o promissor retrato jurídico dos direitos sociais no Brasil, a realidade social do país não tem acompanhado os avanços alcançados pelo ordenamento. Sabe-se que a essência da proteção dos direitos sociais está sedimentada na ideia de garantia de igualdade material entre os seres humanos para o gozo de uma vida digna. Todavia, o fato é que, muito embora tal ideia esteja presente nas normas do direito brasileiro, uma vez que é englobada pelos fundamentos do conclamado Estado Democrático de Direito, o país ainda tem sido marcado por desanimadores índices sociais.

De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 do PNUD (2014, p. 166), na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) referente ao ano de 2013, o Brasil ocupou o 79º lugar no ranking mundial composto por 187 países. Embora essa colocação represente que o país está acima da média de IDH da América Latina, demonstra, por outro lado, que sua realidade ainda está distante de proporcionar aos seus cidadãos a qualidade de vida a que têm direito³⁷.

Problemas como a desigualdade de renda, o desemprego, a pobreza e o analfabetismo da população ainda caracterizam boa parte do cenário social brasileiro, revelando, por conseguinte, que os direitos sociais protegidos teoricamente pelo ordenamento jurídico do Brasil não são vividos por grande parte da sociedade do país. Há, portanto, evidente contradição entre o plano jurídico e a realidade dos fatos.

Para contornar essa situação, o sistema jurídico brasileiro, embora cada vez mais evoluído em razão dos impactos produzidos pelos avanços da Constituição de 1988, precisa superar alguns desafios teóricos importantes que embargam a efetividade dos direitos sociais no país.

A título de exemplo, pode-se citar a questão da teoria da reserva do possível, a qual enfatiza a limitação dos recursos estatais como justificativa para a falta de concretização dos direitos sociais fundamentais (SARLET, 2001). À luz do que essa teoria preconiza, costuma-se vincular sempre a baixa efetividade das normas de direitos sociais às limitações econômicas do

³⁷ Conforme o relatório do PNUD (2014, p. 166), o índice brasileiro foi 0,744 e a média da região referente à América Latina foi de 0,74. Porém, a média mundial alcançou 0,702.

Estado e ao alto custo que a satisfação de tais direitos exige. Sobre essa realidade, Silva (2011, p. 241) afirma que:

[...] a criação das condições de exercício dos direitos sociais é, pura e simplesmente, mais cara. Isso porque essas condições, além de incluírem tudo aquilo que é necessário para a produção de efeitos das liberdades públicas – proteção, organizações, procedimentos etc. –, exigem algo mais. E esse “algo mais”, além de pressupor recursos financeiros não disponíveis, costuma ser específico para cada um dos direitos sociais – o que aumenta ainda mais seus custos. Assim, enquanto boa parte dos custos das liberdades públicas é aproveitado de maneira global por todas elas – legislação, organização judiciária etc. –, cada direito social exige uma prestação estatal exclusiva que só é aproveitada na sua realização, mas não na realização de outros.

Essa teoria, que prolonga a falta de concretização dos direitos sociais, tem prevalecido em várias decisões judiciais, mesmo que se argumente, em contraponto, a teoria do mínimo existencial, que defende haver um núcleo de direitos sociais fundamentais que possuem ligação mais íntima e intensa com a ideia de dignidade, e que, por isso, devem ser garantidos de maneira mais urgente (SARLET, 2009, p. 102 e 103).

Esse e tantos outros desafios jurídicos precisam ser enfrentados de maneira impreterível pelo ordenamento jurídico brasileiro para que, através de sua superação, possa ser possível vencer pelo menos parte dos inúmeros problemas presentes na realidade social do Brasil.

De todo modo, não há dúvidas de que o atual sistema jurídico do Estado brasileiro caracteriza-se pela regulamentação de conquistas nunca antes alcançadas historicamente por ele. A Constituição de 1988 não apenas mudou o regime político brasileiro, mas também foi responsável por transformar as bases materiais nas quais se firma o sistema. Sua promulgação trouxe um novo tempo jurídico para o país, tempo este marcado pela proteção normativa dos direitos fundamentais do ser humano.

Inseridos, portanto, nesse novo tempo, os direitos sociais alcançaram, no Brasil, avançada e consolidada guarida jurídica. É bem verdade que sua concretização ainda esbarra em certos desafios, os quais acabam embargando a superação de problemas sociais perdurantes no país. Apesar disso, o retrato jurídico de proteção desses direitos não deixa de ser promissor, ainda mais pelo fato de conseguir guardar continuidade progressiva em seus avanços, que se tornam ainda mais significativos pelo fato de envolverem, muitas vezes, emendas constitucionais relevantemente impactantes.

2.3 A concretização dos direitos sociais e a importância das políticas públicas

Ligada ao ideal de igualdade material entre os seres humanos, a proteção jurídica dos direitos sociais pelas ordens estatais indica o reconhecimento de que o respeito à dignidade humana demanda, necessariamente, a promoção de condições mínimas de vida aos homens, e não apenas a garantia de suas liberdades individuais. Por essa razão, Sarlet (2001) afirma, categoricamente, que “[...] os direitos fundamentais sociais, mais do que nunca, não constituem mero capricho, privilégio ou liberalidade, mas sim, premente necessidade, já que a sua supressão ou desconsideração fere de morte os mais elementares valores da vida”.

Em termos técnicos, desde o início da proteção jurídica dos primeiros direitos sociais, as normas utilizadas para abrigar tais direitos dividem-se em dois tipos. Existem aquelas cuja redação assegura direitos sociais que são prontamente exercitáveis, gerando, segundo Barroso (1995, p. 86), “[...] o desfrute imediato e positivo de determinados benefícios e a possibilidade de exigí-los”.

Tais normas, minoria no âmbito de proteção dos direitos sociais, comportam em seus textos a garantia de direitos de cunho negativo, isto é, direitos que demandam posição abstencionista do Estado para que possam ser realizados. Por essa razão, ao tratar das normas que protegem os direitos sociais, Sarlet (2003a, p. 53) afirma que:

[...] não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas também as assim denominadas “liberdades sociais”, do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores [...].

Por outro lado, há também outro tipo de norma jurídica empregada na proteção dos direitos sociais. Trata-se das denominadas “normas programáticas”, que protegem direitos sociais de cunho positivo. Elas não preveem de maneira suficientemente específica uma conduta a ser realizada, por esse motivo, não ensejam o desfrute imediato de um bem jurídico, pelo contrário, apontam para a necessidade da atuação prestacional do Estado no sentido de garanti-lo concretamente.

Por algum tempo, essas normas de conteúdo programático, presentes principalmente nas Constituições ocidentais, foram vistas pela doutrina clássica e pela jurisprudência de diversos países como normas de aplicabilidade diferenciada, que estabeleciam apenas exortações e diretrizes a serem seguidas pelo Estado em sua atuação prestacional. Contudo, com o passar dos anos, essa concepção tornou-se alvo de inúmeras críticas, dentre as quais se destaca a realizada por Bobbio (1991, p. 77 e 78) no trecho a seguir:

[...] na Constituição italiana, as normas que se referem a direitos sociais foram chamadas pudicamente de ‘programáticas’. Será que já nos perguntamos alguma vez que gênero de normas são essas que não ordenam, proíbem ou permitem *hit et nunc*, mas ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem um prazo de carência claramente delimitado? E, sobretudo, já nos perguntamos alguma vez que gênero de direitos são esses que tais normas definem? Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o ‘programa’ é apenas uma obrigação moral ou, no máximo política, pode ainda ser chamado de direito? A diferença entre esses auto-intitulados direitos e os direitos propriamente ditos não será tão grande que torna impróprio ou, pelo menos, pouco útil o uso da mesma palavra para designar uns e outros?

Essa visão mais antiga em torno das normas programáticas gerava a inevitável falta de concretização dos direitos sociais. Em razão disso, nos últimos anos, a doutrina moderna e muitas decisões jurisprudenciais passaram a abraçar novo entendimento, o qual se assemelha ao posicionamento sustentado por Canotilho (2003, p. 1.176 e 1.177) na seguinte passagem:

O sentido destas normas não é, porém, o assinalado pela doutrina tradicional: ‘simples programas’, ‘exortações morais’, ‘declarações’, ‘sentenças políticas’, ‘aforismos políticos’, ‘promessas’, ‘apelos ao legislador’, ‘programas futuros’, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às ‘normas programáticas’ é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição.

Sendo assim, entende-se hoje, de maneira mais amplamente difundida, que os direitos sociais assegurados pelos ordenamentos, mesmo em tais espécies de normas, devem ser garantidos de maneira tão concreta quanto os demais direitos fundamentais protegidos pelos sistemas. Com efeito, diante do fundamento maior do respeito à dignidade humana, e levando em consideração que tais direitos, a exemplo do direito à alimentação, estão intimamente relacionados ao gozo de uma vida igualitariamente digna, as normas que asseguram a maioria deles, em especial as constitucionais, não poderiam ser encaradas como simples recomendações direcionadas à atuação estatal.

Nesses termos, levando em conta que a maior parte dos direitos sociais não está assegurada em normas que viabilizam o gozo imediato deles, ganha especial destaque, em meio ao debate acerca de sua concretização, o papel do Estado na responsabilidade de promovê-los. Trata-se, justamente, do dever prestacional estatal no sentido de garantir a efetividade³⁸ dos direitos sociais na vida de cada cidadão.

³⁸ Impende dar destaque ao conceito jurídico que recai sobre o termo “efetividade”. Segundo Barroso (2003, p. 85), “[...] a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser e o ser da realidade social”.

Conforme assinalado anteriormente, o Estado, em sua concepção moderna, desenvolveu-se, ao longo dos séculos, à medida que o próprio Direito evoluía. Assim, em um primeiro momento histórico, as responsabilidades estatais se conformavam com os primeiros direitos fundamentais reconhecidos pelas ordens jurídicas, isto é, os direitos civis e políticos. Dada a natureza de tais direitos, intrinsecamente relacionada à ideia de liberdade, ao Estado cabia atuar de forma mais abstencionista, encarregando-se, de maneira geral, da ordem e segurança públicas.

Todavia, em virtude das transformações sociais advindas dos acontecimentos históricos posteriores, o Direito tornou-se alvo de consideráveis mudanças em sua estrutura, acarretando, por conseguinte, o surgimento de um novo perfil estatal. A partir de então, foram reconhecidos juridicamente os denominados direitos sociais. Tais direitos possuem, na maioria das vezes, sua concretização diretamente relacionada à atuação prestacional do Estado, impelindo-o a assumir responsabilidades positivas e negativas.

Esses são, em síntese, os retratos do Estado Liberal de Direito e do Estado Social de Direito, cujas conquistas foram preservadas e aprimoradas pelo atual Estado Democrático de Direito. Por essa razão, hoje, não restam dúvidas de que, como bem ressalta Clérve (2003, p. 388):

[...] o Estado é uma realidade instrumental. É uma máquina concebida pelo constituinte para buscar a plena efetividade, a plena concretização dos princípios, dos objetivos e dos direitos fundamentais. É para isto que se presta o Estado, é para isso que o Legislativo legisla, é para isso que o Ministério Público atua, é para isso que o Judiciário judica, é para isso que o Executivo administra. Todos os poderes do Estado, ou melhor, todos os órgãos constitucionais, têm por finalidade buscar a plena satisfação dos direitos fundamentais.

Diante dessa concepção estatal, e considerando as características da universalidade e da indivisibilidade dos direitos fundamentais, não há como excluir dos deveres do Estado a responsabilidade de promover, através de necessária atuação prestacional, a concretização dos direitos sociais fundamentais.

Nesse ponto, cabe dar destaque ao fato de que o cumprimento dessa responsabilidade exige do Estado atuação conjunta dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, em todas as esferas de governo. A concretização dos direitos sociais passa necessariamente pelo desempenho dos três poderes estatais, cada um cumprindo as competências que lhes são atribuídas especificamente para alcançar tal fim.

Ao Poder Legislativo cabe regulamentar os direitos sociais constitucionalmente garantidos, inclusive os direitos assegurados em normas que não demandam o agir prestacional

do Estado, também conhecidos como direitos sociais negativos ou de defesa (SARLET, 2001). Porém, o papel principal desse Poder, no que tange à matéria em questão, diz respeito à elaboração de leis infraconstitucionais voltadas a regulamentação dos direitos sociais prestacionais, cuja concretização depende de ações governamentais a serem efetivadas pelo Poder Executivo.

De outra banda, entre a atuação legislativa e a executiva, encontra-se o desempenho das responsabilidades estatais na seara Judiciária. Com efeito, cabe ao Poder Judiciário, a partir do exame e da resolução de casos concretos levados à sua apreciação, garantir que as leis sejam cumpridas e os cidadãos gozem dos direitos que lhes são garantidos, sejam eles positivos ou negativos.

Todavia, pode-se afirmar que, mesmo em meio à importância do Legislativo e do Judiciário no desempenho da responsabilidade estatal de garantir efetividade aos direitos sociais, em especial os prestacionais, o papel de maior destaque na execução dessa tarefa recai sobre o Poder Executivo. É a partir da atuação desse Poder, obviamente vinculado aos ditames legais, que a dimensão social do Estado é posta em prática, pois são suas ações que têm o condão de promover igualdade material entre a população e garantir-lhe justiça social.

Nesse ponto, entra em questão a atuação da Administração Pública na gestão dos recursos estatais e no planejamento de ações que promovam a concretização de direitos. O Estado possui recursos limitados, os quais devem ser administrados para atender de maneira adequada as demandas sociais. Por esse motivo, é necessário um processo de planejamento racional e eficiente a ser realizado por órgãos capacitados, para que, assim, sejam obtidos resultados satisfatórios no meio social (DIAS; MATOS, 2012, p. 7).

Costuma-se distinguir Administração Pública (com iniciais maiúsculas) de administração pública (todas as letras sendo minúsculas). A primeira expressão refere-se às entidades e aos órgãos que gerenciam o Estado. A segunda, por sua vez, diz respeito a esse gerenciamento, isto é, ao ato em si de administrar os bens públicos e realizar os serviços em benefício da coletividade. Segundo Meirelles (2003, p. 63):

Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos [...].

Com o surgimento do neoliberalismo, nas últimas décadas do século XX, novas ideias, a exemplo da argumentada necessidade de redução da máquina estatal, começaram a ser

defendidas para o planejamento econômico dos Estados. Como consequência, muitos deles diminuíram o tamanho de suas Administrações Públicas, reduzindo a quantidade de entidades e órgãos responsáveis pelos serviços públicos.

De todo modo, mesmo nos Estados em que a máquina administrativa tornou-se bem menor, o que não é o caso do Brasil, o fato é que não deixa de recair sobre ela a maior carga de responsabilidade no que diz respeito ao cumprimento do dever estatal de garantir a concretização dos direitos fundamentais sociais.

Sendo assim, nessa perspectiva, pode-se afirmar que o meio pelo qual o Estado, através da atuação da Administração Pública, cumpre a sua função de promover efetivamente os direitos sociais prestacionais é através da implementação de políticas públicas entre a sociedade. Como bem afirma Calvo Garcia (2005, p. 11), tais direitos “[...] só são concebíveis em termos de implementação de políticas públicas destinadas a alcançar resultados de acordo com os valores, objetivos e interesses sociais” (tradução nossa) ³⁹.

Cumprir destacar, nesse ponto, que a definição de política pública não constitui algo uniforme no meio doutrinário, especialmente por seu estudo envolver não apenas questões jurídicas, mas também reflexões oriundas da teoria política. Mesmo assim, é importante enfatizar aquilo que é essencial e recorrente entre as diversas definições, o que, por sua vez, foi apropriadamente realizado por Silva (2004, p. 103 e 104) ao afirmar que as políticas públicas constituem:

[...] o instrumento de ação do Estado e de seus poderes constituídos, em especial o Executivo e Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos programas políticos constitucionais voltados à realização dos fins da República e do Estado Democrático de Direito [...].

À luz de tal afirmação, é possível perceber que nem toda política pública está voltada necessariamente à questão dos direitos sociais, uma vez que a satisfação destes não constitui a única finalidade do Estado. De todo modo, a maioria das políticas públicas está realmente ligada à questão social, ocupando grande e importante espaço no planejamento governamental do país. Segundo Bucci (1997, p. 90):

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretiza por meio de prestações positivas do Estado.

³⁹ “[...] solo es concebible en términos de ejecución de políticas públicas encaminadas a conseguir resultados acorde com valores, objetivos e intereses sociales”.

As políticas públicas sociais são, portanto, um meio de ação cujo principal objetivo e fundamento mediato configuram-se na necessidade de realização de prestações estatais que visem à concretização dos direitos sociais. A respeito delas, Hofling (2001, p. 31) ressalta que:

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Em termos práticos, enquanto ação do próprio Estado, toda política pública pressupõe uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de instrumentos para a sua realização (SILVA, 2004, p. 103). Essa meta e esses instrumentos, no entanto, não são estabelecidos arbitrariamente pelo Poder Executivo. Ainda que este seja o ator principal da realização delas, a atuação conjunta dos outros Poderes é imprescindível ao seu êxito.

O Poder Legislativo, por exemplo, não apenas se encarrega do reconhecimento jurídico dos direitos sociais e se responsabiliza pela regulamentação infraconstitucional muitas vezes necessária ao seu exercício, mas também cumpre a desafiante tarefa de elaborar, a partir de diálogo com o Poder Executivo, as leis que são responsáveis por criar formalmente as políticas públicas do Estado. Enquanto o Poder Judiciário assume justamente a incumbência de fiscalizar a execução dessas políticas.

Porém, além de dialogar com o Legislativo na elaboração dessas políticas, o Executivo se responsabiliza pela difícil tarefa de executar, de fato, essas ações governamentais, definindo, com certa margem de discricionariedade, o que é necessário à implementação delas, além de quando e como fazer em relação à sua execução.

No Brasil, em particular, o processo de formulação e implementação de políticas públicas envolve necessariamente uma série de atividades diferenciadas, as quais revelam a consciência que existe em torno da necessidade de uma ordem estatal lógica de planejamento e tomada de decisões para que tais políticas possam viabilizar, de maneira eficaz, a concretização dos direitos sociais que as embasam.

Uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Resultam de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos. (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

Embora cada ente federativo tenha autonomia para formular políticas públicas próprias, com características particulares, todos devem cumprir com as atividades inerentes a um adequado processo de formulação e implementação de tais políticas. Por essa razão, Dias e Matos (2012, p. 14) retratam, ao tratar do assunto, ser indispensável proceder, inicialmente, à análise dos interesses e das demandas atuais da sociedade e, a partir dessa análise, planejar e organizar programas de ações, realizando a implementação adequada deles e desenvolvendo mecanismos que permitam sua avaliação.

De fato, para que uma política pública seja formulada e possa ser implementada, é necessário, em princípio, examinar o contexto social, identificando os problemas que assolam a sociedade e, por conseguinte, as demandas sociais que tais problemas provocam. A partir dessa identificação, deve-se proceder ao estabelecimento do que Dias e Matos (2012, p. 61) denominam de “espinha dorsal” das políticas públicas, isto é, os objetivos e as metas a serem alcançadas com a sua implementação. Segundo tais autores:

O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas constitui a espinha dorsal de uma política pública, seu aspecto mais concreto, e sinaliza para todos os envolvidos os parâmetros pelos quais devem se orientar as ações na área. São as diretrizes para o setor, quer seja para área da saúde, da educação, meio ambiente ou turismo, entre outras. Podemos associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade. (Ibidem).

Em seguida, parte-se para a elaboração propriamente dita da política pública. Essa é a fase em que, com base nas metas traçadas e também nos recursos financeiros e temporais do Estado, são formulados os programas de ações para atender concretamente as demandas identificadas.

Essas três primeiras etapas são bastante complexas, pois exigem a atuação conjunta dos diversos atores presentes no processo das políticas públicas, cujas opiniões e interesses muitas vezes se divergem. De todo modo, é na fase da elaboração propriamente dita que, dentre as várias alternativas possíveis, são escolhidas aquelas que devem determinar a atuação prática do Estado. Conforme Dias e Matos (2012, p. 60 e 61), “[...] o importante é que, nesse processo, as necessidades e objetivos sejam previamente definidos de maneira democrática, pela utilização dos mais diversos mecanismos de participação social”.

Nesse ponto, convém dar destaque à importância da participação da sociedade em o todo o processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Já foi dito que todos os Poderes do Estado têm sua parcela de atuação no que tange à questão da concretização dos direitos sociais por meio de tais políticas, sendo do Poder Executivo a atuação de maior

amplitude prática. Todavia, não se pode deixar de mencionar que a sociedade também exerce papel de fundamental relevância na elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil.

Com efeito, à sociedade civil organizada é permitido apresentar ao Poder Público as demandas sociais que precisam ser atendidas por políticas públicas, antecipando assim o próprio Estado na fase de análise do contexto e das necessidades sociais. Além disso, ela pode auxiliá-lo, dentro dos ditames específicos da lei, no estabelecimento das metas e dos objetivos a serem alcançados e, por conseguinte, contribuir na elaboração bem como implementação das políticas⁴⁰.

Após a etapa da elaboração propriamente dita, segue-se para implementação da política pública, ou seja, é o momento no qual o programa de ações formulado é transformado em atos concretos. Segundo Silva e Melo (2000, p. 4), essa fase é justamente o momento que “[...] corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção das metas definidas no processo”.

Na perspectiva de análise de políticas públicas, esta etapa é fundamental porque é nela que a política, até então quase feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos. A implementação da política é a continuação da luta política com outros meios e cenários diferentes. (DIAS; MATOS, 2012, p. 79).

Ao passo que a política pública é implementada, realiza-se o seu acompanhamento, isto é, a sua supervisão, e é feita também a sua avaliação. Nesse sentido, é importante ressaltar que, embora tratada por último na abordagem das etapas da construção das políticas públicas, a avaliação não compõe necessariamente a etapa final do processo, pois, revela-se fundamental para o sucesso dessas políticas que o procedimento de avaliação seja realizado de maneira contínua, ou seja, em todas as fases do programa de ações elaborado (Ibidem, p. 84).

A avaliação é um elemento crucial para as Políticas Públicas. O fato de ser apresentada como última etapa não significa que ela seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando o tempo de atuação da Política Pública acaba. Muito pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados. Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados. [...] De maneira geral, o processo de avaliação de uma política leva em conta seus impactos e as funções cumpridas pela política. Além disso, busca determinar sua relevância, analisar a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações

⁴⁰ Caldas (2008, p. 6) explica que: “[...] as demandas da sociedade são apresentadas aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, no que se denomina de Sociedade Civil Organizada (SCO), a qual inclui, [...], sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral”.

desenvolvidas, bem como servir como um meio de aprendizado para os atores públicos. (CALDAS, 2008, p. 18 e 19).

Esse é, em síntese, o retrato das etapas que compõem o processo de elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil. É bem verdade que cada política possui suas peculiaridades, inclusive as afetas à área social. De todo modo, independentemente de qual seja a política pública, cabe ao Estado agir de maneira ordenada e estratégica, observando a sequência de etapas acima retrata.

Ademais, cumpre enfatizar que cada etapa do processo de construção das políticas públicas no Brasil está vinculada aos ditames jurídicos específicos, a exemplo das competências atribuídas pela Constituição Federal a cada Poder estatal. Importa destacar também que esse processo direciona-se pelos princípios democráticos recuperados no cenário brasileiro pela Carta de 1988. Não só os agentes políticos atuam com a devida legitimidade exigida pelo regime democrático representativo, como também a sociedade tem ampla possibilidade de participar direta e ativamente desse processo, elevando, por conseguinte, a magnitude de sua importância.

Sendo assim, depreende-se que não há como tratar da concretização de direitos sociais prestacionais sem mencionar a impreterível necessidade de realização das políticas públicas estatais, as quais, no Brasil, segue sequência de etapas fundamental à manutenção do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, há de se destacar que tais políticas somente alcançam os objetivos que embasam o seu próprio surgimento se não se resumirem a meros atos políticos assistencialistas, mas, pelo contrário, conseguirem permanecer vinculadas ao fundamento jurídico e objetivo maior do sistema atual: o respeito à dignidade humana e a promoção dos direitos fundamentais. É nesse sentido que Sepúlveda e Nyst (2012, p. 64) alertam que:

[...] a menos que um quadro de direitos humanos seja aplicado à elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos programas de proteção social, o impacto e os resultados da proteção social não serão equitativos ou sustentáveis, e os mais pobres e vulneráveis serão deixados para trás (tradução nossa).⁴¹

De qualquer maneira, não se pode negar que o cenário brasileiro de políticas públicas sociais tem se revelado bastante promissor. Os anos 1990 foram o período em que a temática das políticas públicas conquistou maior espaço no universo jurídico brasileiro, especialmente pela retomada da democracia política, pois, como bem aponta Bucci (2013, p. 25), “[...] o país

⁴¹ “[...] unless a human rights framework is applied to the design, implementation, monitoring and evaluation of social protection programmes, the impact and outcomes of social protection will not be equitable or sustainable, and the poorest and most vulnerable will be left behind”.

reclamava que ela fosse completada pela democracia econômica e social”. Todavia, foram os anos 2000 que produziram os maiores avanços sociais no Brasil. A partir deles, os direitos sociais alcançaram concretização nunca antes vista no país. É verdade que não faltam desafios sociais a serem vencidos, porém, também não faltam conquistas a serem relatadas.

2.4 A garantia do direito à alimentação no Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro caracteriza-se, hoje, pela mais avançada proteção normativa conferida ao direito à alimentação em toda sua História. De fato, não só tal direito encontra-se assegurado no texto constitucional, como também se faz regulamentado em leis infraconstitucionais e em outros dispositivos normativos. Entretanto, a verdade é que o cenário jurídico brasileiro nem sempre foi esse. Uma longa jornada foi percorrida até que à população brasileira fosse reconhecido seu direito humano à alimentação.

As duas primeiras Constituições brasileiras, isto é, a Constituição de 1924 e a de 1981, não trouxeram em seus textos a previsão expressa do direito à alimentação. Nelas havia apenas a proteção de direitos correlatos a ele, a exemplo do direito à saúde, cuja concretização passa necessariamente pelo gozo de uma alimentação adequada e saudável (SIQUEIRA, 2013, p. 36)⁴².

Em meados da década de 30, conforme já exposto (cf. 2.2), o sistema jurídico brasileiro voltou-se ao atendimento da necessidade de proteção dos direitos sociais do ser humano, razão pela qual a Constituição de 1934 foi a primeira Carta do país a dar destaque a esses direitos como categoria autêntica de direitos do homem. Mesmo assim, não houve menção expressa ao direito à alimentação.

O que se pode destacar em relação a essa Constituição é apenas o fato de que, ao tratar da educação como direito de todos e dever correlato da família e do Poder Público, tal Carta previu, em seu artigo 157, parágrafo 2º, a obrigação estatal de criar um fundo específico para o financiamento da educação, do qual deveriam ser destinados recursos para a assistência alimentar.

Apesar da Constituição de 1937 ter advindo de um golpe de Estado, instaurando regime retrocedente em relação aos avanços democráticos realizados até então no país, seu texto

⁴² A Constituição de 1891, que deveria ter alcançado maiores conquistas, tendo em vista ter se tratado da primeira Carta Republicana do país, trouxe em sua redação apenas o tímido e pouco evoluído art. 78, que preconizava o seguinte: Art.78, CF/1981 – A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna.

deu continuidade à proteção dos direitos sociais. Contudo, é imperioso destacar que, em relação a muitos deles, houve redução da responsabilidade estatal na tarefa de garanti-los.

No tocante ao direito à alimentação, nessa Carta ele também não foi mencionado de maneira expressa. Assim como na Constituição de 1934, a questão alimentar foi assegurada de maneira mais aparente em meio à previsão de outro direito, notadamente, no artigo referente à proteção da infância e da juventude (art. 127), segundo o qual poderiam os pais requerer “auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole”.

Apesar das limitações dos dispositivos constitucionais dessa época, alguns avanços precisam ser notificados. É cediço que a Segunda Guerra Mundial provocou consequências devastadoras por todo o mundo, o que resultou na mobilização dos Estados para a construção de uma plataforma internacional voltada à proteção da dignidade humana e conseguinte manutenção da paz no mundo. Essa mobilização, no entanto, partiu, em termos imediatos, dos esforços estatais em prestar assistência às pessoas atingidas pelo conflito.

Nesse sentido, foram promovidas, dentre outras medidas, diversas ações com a finalidade de alcançar altos níveis de produção de alimentos e a promoção de assistência alimentar à população mundial. Países com excedentes alimentares passaram a distribuí-los aos que não tinham disponibilidade suficiente, e estes passaram a investir na produção de alimentos com vistas ao auto-abastecimento de suas populações.

Seguindo os contornos mundiais, no Brasil, foi criado em 1938, mediante o Decreto-Lei nº. 399, o programa de Ração Mínima Essencial, considerado por muitos a primeira política pública de alimentação e nutrição do país. Além disso, foi instituído, em 1940, através do Decreto-Lei nº. 2.162, o salário mínimo, o qual revelava a consciência que se formava nessa época acerca do dever estatal de promover assistência material às pessoas.

Também no ano de 1940, foi criado, pelo Decreto-Lei nº. 2.478, o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS). Tal serviço voltava-se a garantir o acesso a uma alimentação adequada por parte dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Mais adiante, em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Instituída pelo Decreto-Lei nº 7.328, seu objetivo era, a partir de estudo e acompanhamento das mais relevantes pesquisas científicas da área, propor normas e estimular campanhas para a construção de uma política nacional de alimentação no Brasil. Dentre suas diversas conquistas, cabe dar ênfase ao Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, promulgado em 1953 e cujas ações voltavam-se de maneira prioritária à assistência alimentar das crianças e dos

trabalhadores. Segundo Vasconcelos (2005, p. 442), “[...] esse plano pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro”.

Portanto, no transcurso do Estado Novo (1937-1945), a partir da instituição do salário mínimo, da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), entre outras intervenções estatais, registra-se a emergência da política social de alimentação e nutrição, denotando que o Estado brasileiro procurava se aparelhar de novos mecanismos que lhe garantissem legitimidade e hegemonia. (Ibidem, p.441).

A Constituição de 1946 recuperou o progresso jurídico do Brasil, que de certa forma interrompido com o golpe de 1937. Considerada a primeira Carta realmente democrática do Brasil, ela acolheu, segundo Sarmento (2010, p.49), “[...] as fórmulas e instituições do liberalismo democrático (como separação de poderes e pluripartidarismo) sem, no entanto, abdicar dos direitos trabalhistas e da intervenção do Estado na ordem econômica”.

Nessa Carta, os direitos sociais continuaram avançando em termos de proteção⁴³. Porém, o direito à alimentação permaneceu, mais uma vez, sem previsão expressa. Apesar disso, pode-se afirmar que ele estava assegurado indiretamente na proteção de outros direitos sociais, cuja concretização voltou a ser mais amplamente reconhecida como responsabilidade estatal (FRANÇA, 2004, p. 62).

Mesmo sendo tímidas as conquistas constitucionais em relação ao direito à alimentação, os programas alimentares do governo continuaram avançando, não só em razão da redemocratização política, mas também em virtude da crescente industrialização do país. Nesse sentido, ao tratar do período em que a Carta de 1946 esteve em vigor, Vasconcelos (2005, p.442) afirma que:

Na sequência, entre o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento rápido do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961 - março de 1964), a questão da intervenção estatal em alimentação e nutrição materializou-se pela continuidade das ações do SAPS; da criação, em 1954, do embrião do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do início dos programas de assistência nutricional às gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos de idade desenvolvidos pela CNA. Esses programas estiveram intimamente articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial, tais como a Food and Agriculture Organization (FAO) [...].

⁴³ França (2004, p. 61) dá destaque, inclusive, ao fato de que “[...] a Constituição dos Estados do Brasil de 1946, adotando o regime democrático de governo, considerou crime de responsabilidade do Presidente da República não apenas o atentado contra o exercício dos direitos políticos e individuais, como era comum até então, mas também o ato atentatório aos direitos sociais. Voltou o país a rumar em defesa da dignidade de seus cidadãos”.

Convém também dar destaque ao fato de que, no plano internacional, durante esse período, foi criada a Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM), a qual teve uma de suas delegacias regionais instaladas em Recife - PE, no ano de 1958. Em parceria com a própria FAO, em 1959, a ASCOFAM realizou a Primeira Campanha Mundial de Combate à fome, que produziu boas repercussões no Brasil.

Em 1964, o Brasil foi alvo de um duro golpe militar, que suprimiu a democracia e instituiu, em 1967, nova Constituição Federal. Essa Carta restringiu diversos direitos políticos e civis (violentamente suprimidos pelo AI-5 de 1969, que deu novo texto à Constituição em 1967), mas, apesar disso, manteve muitos avanços sociais realizados durante o regime anterior, preservando em sua redação a proteção de diversos direitos sociais.

Entretanto, mesmo que nessa época as relações internacionais estivessem se desenvolvendo de maneira acelerada, resultando em campanhas sociais por todo o mundo e em intensa produção normativa internacional de direitos humanos, da qual o Brasil já fazia parte e que assumiu como diretriz a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à alimentação continuou sem previsão constitucional expressa. Segundo França (2004, p. 6):

Como já existiam documentos e tratados internacionais subscritos pelo Brasil que faziam referência expressa a um direito humano à alimentação adequada e a estar livre da fome, era de se esperar que a Constituição o tivesse agregado ao rol de direitos humanos. No entanto, manteve-se apenas a cláusula de não-exclusividade do rol dos direitos fundamentais.

Durante o período ditatorial, após breve recessão econômica, o Brasil passou por grande crescimento econômico, que ficou conhecido como “milagre brasileiro”. Todavia, ao final de 1974, o Produto Interno Bruto (PIB) começou a cair e a economia do país passou a enfrentar dificuldades. Como resultado, houve a degradação das condições de vida de grande parte da população, que, na verdade, havia sido excluída dos avanços econômicos anteriores (VASCONCELOS, 2005, p. 444 e 445).

Em meio ao descontentamento com a situação social e política brasileira, eclodiu nas ruas o Movimento das Diretas Já, que iniciou uma série de lutas sociais, as quais culminaram no fim da ditadura militar e na redemocratização do Estado brasileiro. O início formal desse novo período se deu com a promulgação da então vigente Constituição Federal de 1988. A partir dela, o Brasil realmente mudou.

Vale ressaltar, entretanto, que, ainda em 1985, começaram a surgir, no Ministério da Agricultura, os primeiros documentos relacionados à questão da segurança alimentar no Brasil. Este foi um conceito que, em âmbito internacional, começou a ser assimilado ainda na primeira

metade do século XX, no período pós-Segunda Guerra Mundial. Todavia, no Brasil, ele só foi assimilado e realmente difundido a partir de 1985, quando foram propostos o desenvolvimento de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (NUNES, 2008, p. 59).

Na década de 90, o histórico impeachment de Collor acabou por desencadear, de um lado, as discussões sobre o papel da ética na política e, de outro, a reflexão sobre seu papel nas questões sociais do país. Como consequência, houve o surgimento do movimento social denominado “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria”, que, funcionando mediante parcerias entre a sociedade e o governo, propunha-se, através de suas ações, mobilizar a população na necessária transformação social do Brasil. Acerca dos avanços desse período, Vasconcelos (2005, p. 448) segue relatando que:

[...] no âmbito da sociedade política, em 18 de março de 1993, o presidente Itamar Franco assumiu o compromisso de implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo presidente do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 18 de abril de 1993 foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). [...] A partir de então, no decorrer do governo Itamar Franco (1993-1994), a chamada parceria entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, desenvolveu numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país.

O ano de 1994, por sua vez, foi marcado pela realização da 1.^a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em Brasília. Em tal evento, foram discutidas as principais determinantes do problema da fome e da insegurança alimentar no Brasil, entre elas a questão da concentração de renda entre a população. No mesmo ano, foi implantado em Campinas e no Distrito Federal o Programa Bolsa Escola, que garantia uma renda mínima por família carente que mantivesse o filho na escola. Esse programa incentivou várias ações implantadas posteriormente em todo o Brasil.

No ano de 1995, no início da primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto e criou-se em seu lugar o Programa Comunidade Solidária, composto por um setor específico voltado para a segurança alimentar. Diante do esvaziamento das ações promovidas pela Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, tal programa apresentou-se como nova estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, e a consequente melhoria das condições de vida da população brasileira (VASCONCELOS, 2005, p. 448).

No plano jurídico, a década de 90 foi responsável por conferir novo perfil ao direito brasileiro. Com a promulgação da Constituição de 1988, o país passou a ser considerado um Estado Democrático de Direito e assumiu como fundamento basilar de seu sistema jurídico o

respeito à dignidade do ser humano e a realização de seus direitos fundamentais. Sob a influência das conquistas jurídicas internacionais, e em razão da pressão de movimentos sociais realizados na década de 80, o texto constitucional de 1988 consagrou tanto a democracia política, como também a democracia social e econômica, embasando todas nesse novo fundamento erigido.

De maneira inovadora, a nova Carta reconheceu formalmente os direitos sociais como direitos fundamentais, incluindo sua proteção jurídica ao lado dos direitos civis e políticos. Em título próprio, os direitos e garantias fundamentais são extensamente protegidos na Constituição, que, inclusive, encara-os como mero rol exemplificativo, do qual não se pode excluir outros direitos e garantias assegurados pelo sistema, princípios ou tratados internacionais.

Contudo, apesar desse novo perfil jurídico do Brasil, o direito à alimentação continuou sem previsão expressa na Constituição Federal, permanecendo protegido de maneira indireta em outros dispositivos constitucionais e na proteção de alguns direitos cuja realização passa necessariamente pelo seu conceito. De todo modo, as políticas públicas sociais voltadas à questão alimentar continuaram progredindo no Estado brasileiro, o qual teve, dentre outros avanços alcançados ainda na década de 90, a aprovação, em 1999, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).

No ano de 2001, a discussão em torno da segurança alimentar no Brasil recebeu novo impulso. Isso ocorreu porque ONG Instituto da Cidadania, dirigida por Luís Inácio Lula da Silva, reuniu quase cem especialistas para a formulação de novo projeto político de combate à fome e à miséria: o Programa Fome Zero.

A defesa desse programa foi um dos instrumentos utilizados por Lula na sua vitoriosa campanha eleitoral. Por essa razão, em 2003, quando assumiu a Presidência da República, lançou o Programa Fome Zero como o carro-chefe da política de segurança alimentar no país. Por todo o seu governo, as ações desse programa, as quais se dividiam em políticas estruturais, específicas e locais⁴⁴, buscaram, com o auxílio do então reinstalado CONSEA, erradicar a fome e implementar uma sólida política de segurança alimentar no Brasil.

⁴⁴ Conforme Vasconcelos (2005, p. 450): “As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, sendo categorizadas como: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos. As políticas específicas são concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas ao equacionamento de situações agudas de fome e miséria, sendo categorizadas nas modalidades: Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e Ampliação do Programa de Alimentação Escolar. As políticas locais são definidas como intervenções que visam à integração e adaptação de experiências municipais e/ou estaduais bem sucedidas, sendo

Os primeiros dias do Governo Lula viram nascer um ministério inédito criado com o objetivo de enfrentar a fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela condução do então Programa Fome Zero. A redefinição das políticas sociais levou à transformação desse ministério, em 2004, na Secretaria Nacional de SAN do atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual foram reunidas as ações de assistência social e os programas de transferência de renda. O Programa Fome Zero foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso de ações executadas não só pelo MDS como por outros ministérios. (CONSEA, 2009, p. 29).

Em 2005, após a 2.^a Conferência Nacional de Segurança Alimentar, ocorrida em Olinda – PE, no ano de 2004, foi criado o Grupo de Trabalho de Alimentação Saudável através da Câmara de Saúde e Nutrição do CONSEA. No mesmo ano, o Ministério da Saúde emitiu o guia alimentar para a população brasileira, com vistas a contribuir para a orientação de práticas alimentares, promovendo os cuidados sanitários e nutricionais necessários, com base na Estratégia Global da Organização Mundial da Saúde.

Finalmente, em 2006, foi promulgada a Lei nº 11.346, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Tal lei tem como objetivo geral a implementação de política capaz de garantir o direito humano à alimentação no Brasil, promovendo, assim, segurança alimentar em toda a realidade nacional.

Existem em vigor outras leis infraconstitucionais, aprovadas ao longo dos anos, para proteção jurídica do direito à alimentação no Brasil, a exemplo da Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), que inclui disposições específicas de vigilância alimentar e nutricional. Contudo, é a Lei nº 11.346/2006 que protege o direito humano à alimentação de maneira mais detalhada e completa.

Além disso, a LOSAN trouxe em seu texto, pela primeira vez em âmbito nacional, um conceito sistematizado de segurança alimentar e nutricional. É bem verdade que a partir de meados da década de 80 o termo “segurança alimentar” passou a estar presente nas discussões e planejamentos em torno da garantia do direito à alimentação no Brasil. Porém, somente com o advento dessa lei, alcançou significado mais maduro na sociedade, comportando, a partir de então, a complexidade de fatores que de fato envolve o enfrentamento da questão alimentar no país.

Por fim, convém mencionar que a Lei nº 11.346/2006 teve sua importância ainda mais reforçada com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n.º 64/2010. O papel desse dispositivo normativo foi revestir formalmente o direito à alimentação de caráter

categorizadas como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles”.

fundamental, incluindo-o no rol dos direitos sociais dispostos no art. 6º da Constituição Federal. Sendo assim, ao passo que surgiu como resultado de toda a luta histórica para garantir ao ser humano uma alimentação adequada e saudável, essa emenda também teve o condão de conferir à efetividade da LOSAN dimensão maior de importância.

2.5 LOSAN, segurança alimentar e políticas públicas na atual realidade nacional

A aprovação da Lei 11.346/2006, isto é, a LOSAN, não apenas representou grande avanço no cenário nacional de luta pela concretização do direito à alimentação no Brasil, como também marcou o surgimento de uma nova perspectiva jurídica e social no enfrentamento da questão alimentar no país. Com efeito, ao sistematizar em seu texto uma definição para o termo “segurança alimentar e nutricional”, essa lei consolidou a nova compreensão em torno da complexidade de fatores que o direito à alimentação envolve, enaltecendo sua importância e avançando em sua concretização.

Além disso, essa lei foi a primeira legislação nacional a reconhecer a fundamentabilidade do direito à alimentação ao ser humano⁴⁵. E, ao assumir tal postura, ela não só inseriu esse direito nas discussões em torno da realização dos direitos fundamentais, como também impulsionou o legislador brasileiro a aprovar a EC nº 64/2010, que, por sua vez, gerou consideráveis efeitos na própria LOSAN, conferindo-lhe grau maior de importância.

Vale mencionar que as conquistas dessa lei estiveram diretamente relacionadas à consciência internacional em torno do direito à alimentação. Na verdade, com o objetivo de fazer o Brasil acompanhar os avanços internacionais, a LOSAN trouxe essa consciência de forma mais consolidada para a realidade nacional, firmando a ideia de segurança alimentar no país e influenciando o legislador brasileiro a inserir o direito à alimentação no rol de direitos sociais fundamentais dispostos na Constituição Federal.

Por essa razão, o conteúdo da definição de segurança alimentar presente na LOSAN é bastante similar àquela constante da Declaração de Roma, elaborada em 1996, durante a Cúpula Mundial de Segurança Alimentar (cf. 1.6). Nesses termos, o artigo 3º dessa lei determina que:

Art. 3º - A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas

⁴⁵ Lei 11.346/2006, art.2º - A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Essa definição é base para a compreensão da noção de segurança alimentar e nutricional no Brasil, por esse motivo todos os esforços estatais despendidos para a superação das situações de insegurança alimentar no país são direcionados pelo conteúdo presente nela. É fundamental destacar ainda que esse conteúdo, em consonância com a própria noção internacional, procura conjugar em seu cerne os três elementos fundamentais à realização do direito humano à alimentação, quais sejam: quantidade, qualidade e regularidade.

A redação começa, na verdade, com a questão do acesso, já realçada como causa imediata das situações de insegurança alimentar (cf. 1.6). Seja em razão da pobreza, de catástrofes naturais ou mesmo por causa de situações geográficas extremas, a falta de acessibilidade aos alimentos ocasiona a inefetividade do direito à alimentação, nas suas mais variadas dimensões.

No Brasil, essa compreensão encontra-se bastante assimilada. Da mesma forma que também se encontra a noção em torno da responsabilidade estatal em promover tal acesso⁴⁶. Há disponibilidade de alimentos suficiente para toda a população⁴⁷, mas nem todas as pessoas tem acesso a eles. A insegurança alimentar começa, portanto, a partir daí.

Porém, ainda que políticas públicas, sejam elas sociais ou econômicas, busquem combater o problema da acessibilidade, os alimentos que devem chegar à população não podem fazê-lo de maneira esporádica, sem qualquer regularidade. É partindo desse fato que a definição acima transcrita preconiza que o acesso, dentro do conceito de segurança alimentar, deve ser promovido de forma regular e permanente.

O reconhecimento da necessidade de regularidade em torno da questão alimentar põe em evidência o papel do Estado em não resumir suas políticas a ações meramente emergenciais. Muito mais do que distribuir esporadicamente cestas básicas, o direito à alimentação deve ser garantido de maneira constante e regular, como resultado do cumprimento de uma obrigação estatal em face à necessidade de realização de um direito fundamental do ser humano. Segundo Belik (2003, p. 14), “[...] o direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser

⁴⁶ Lei 11.346/2006, art.2º. § 2º - É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

⁴⁷ “Considerando o balanço de oferta e demanda de um conjunto dos principais produtos brasileiros (arroz em casca, feijão, milho, soja em grão, farelo, óleo e trigo), para o mercado interno e externo, observa-se que somente o trigo produzido é insuficiente para a demanda interna, obrigando as importações. Por outro lado, os estoques finais sempre estiveram acima da margem dos estoques de segurança, que devem corresponder a 1/12 do consumo interno”. (CAISAN, 2011, p.17).

produto da benemerência ou resultado de ações de caridade mas sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado[...]”.

O conceito do artigo 3º menciona ainda os elementos “qualidade” e “quantidade”. A realização do direito à alimentação não pode estar dissociada da necessidade de se observar a qualidade e a quantidade dos alimentos disponíveis para consumo, pois, afinal, seu principal objetivo consiste em proporcionar ao ser humano o gozo de uma vida verdadeiramente digna. Segundo Pessanha e Wilkinson (2005, p. 9):

No que se refere à garantia da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, a segurança alimentar significa assegurar alimentos com os atributos adequados à saúde dos consumidores, implicando alimentos de boa qualidade, livres de contaminações de natureza química, biológica ou física, ou de qualquer outra substância que possa acarretar problemas à saúde da população.

A presença desse elemento no conceito brasileiro de segurança alimentar demonstra a consciência nacional em torno da necessidade de se atentar para a capacidade nutritiva dos alimentos. E, em termos práticos, aponta para o dever do Estado brasileiro de implementar políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento industrial e tecnológico e de definir normas para o controle da qualidade dos alimentos, desde sua produção até a disponibilidade para consumo. Ademais, tal presença levanta também a questão da demanda por ações relacionadas à educação nutricional da população brasileira, a qual enfrenta situações alimentares diversas, a exemplo do problema da obesidade (PESSANHA; WILKINSON, 2005, p. 8).

Atrelada à noção da necessidade de se atentar para a qualidade nutritiva dos alimentos encontra-se a compreensão em torno da imprescindibilidade de promover acesso a eles em quantidade suficiente. Já foi retratado no presente trabalho (cf. 1.6) que a questão alimentar se relaciona a diversos fatores. Dentre eles destacou-se, por exemplo, o problema da desnutrição, denominada também de fome parcial. O fato é que a falta de acesso a alimentos em quantidade suficiente e também sem a qualidade nutritiva e a regularidade necessária pode provocar diversos tipos de desnutrição e, muitas vezes, ocasionar até a morte. Quantidade, qualidade e regularidade são, portanto, faces da mesma moeda.

Não existe segurança alimentar e nutricional por partes. Um indivíduo que não se alimenta de forma suficiente, continuamente, vai apresentar as sequelas dessa irregularidade. Da mesma maneira, mesmo que consiga satisfazer as necessidades calóricas satisfatoriamente, se não tiver um consumo adequado e equilibrado dos outros nutrientes, adoecerá. [...] Políticas públicas que garantem a SAN precisam dar conta de todos esses pontos. (BRANCO, 2005, p. 8).

Esses três elementos retratados fazem parte da nova perspectiva brasileira no enfrentamento da questão alimentar no país. É cediço que a ideia de segurança alimentar começou a ser tratada no Brasil bem antes do advento da LOSAN (cf. 2.4), contudo, foi somente a partir da aprovação dessa lei que a ideia se consolidou de fato em âmbito nacional. A definição de segurança alimentar trazida por ela firmou no país a importância do direito humano à alimentação adequada e da importância de se combater todas as diversas situações de insegurança alimentar presentes no país.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, ciente da complexidade de fatores que envolve a realização do direito à alimentação, o legislador brasileiro concluiu o conceito do artigo 3º mencionando questões como o respeito à diversidade cultural e a observância do desenvolvimento ambiental sustentável. Isso demonstra que, no que tange à questão alimentar, em termos jurídicos, o Brasil parece estar no caminho correto.

Para colocar em prática esse conceito e garantir à população segurança alimentar e nutricional, a LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), ao qual o próprio Município de João Pessoa aderiu no ano de 2014, conforme será visto no estudo de caso desta pesquisa, oportunidade em que serão examinadas as políticas públicas de segurança alimentar promovidas no Município (cf. 2.3).

De acordo com o artigo 7º da referida lei, o SISAN é composto por um conjunto de órgãos e entidades dos entes federativos e também por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que sejam afetas à causa e que manifestem interesse em integrar o sistema. Em termos práticos, seu objetivo gira em torno da execução e do acompanhamento das políticas públicas de segurança alimentar do país.

O SISAN visa a proporcionar a garantia do direito humano à alimentação e considera que a segurança alimentar e nutricional abrange acesso aos alimentos, sustentabilidade ambiental, promoção da saúde, qualidade e diversidade cultural e estímulo a uma economia solidária. O sistema parte do princípio de que o acesso aos alimentos deve ser universal e baseado em práticas que respeitem a dignidade das pessoas, com participação social na condução da política, em todas as suas etapas. (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013, p. 144).

Desde a elaboração da LOSAN, a atuação do SISAN passou a compor a base estrutural da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) do Brasil. Na verdade, integram-se nele todos os agentes envolvidos com a garantia do direito à alimentação no país, incluindo o próprio CONSEA e também a criada Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

O processo de apropriação da SAN no Brasil levou à proposição de duas instituições que funcionam como mecanismos de coordenação do Sistema Nacional. Uma delas é o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República que constitui um espaço de participação e controle social de políticas públicas. O outro é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgão de governo vinculado ao Gabinete do Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (CONSEA, 2009, p. 54 e 55).

O CAISAN é o órgão responsável pela elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na verdade, ela elabora uma proposta e a submete à análise do Presidente da República. Essa proposta, no entanto, não é feita de maneira aleatória. Enquanto política pública, ela é elaborada à luz de uma proposição de objetivos, diretrizes gerais, estratégias e prioridades, que, nesse caso, é feita pelo CONSEA, a partir das deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional⁴⁸ (CONSEA, 2009, p.63) ocorridas frequentemente no Brasil.

O órgão responsável por colocar em prática a Política e o Plano nacional aprovados é a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, que faz parte do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Cabe a ela, planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas e ações referentes à segurança alimentar, de acordo com as diretrizes traçadas pela Política e Plano aprovados.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, em 2007, fora realizada a 3.^a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (em Fortaleza – CE), cujo tema central delineado foi o seguinte: “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”. Tal conferência representou a reafirmação dos avanços conquistados pela segunda conferência (2004), e enquadrou a SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) em uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil que são geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde. Entre outras proposições, destaca-se a estruturação de sistemas agroecológicos sustentáveis, que considerem a produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.

Em sequência, em 2011, fora realizada a 4.^a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ocorrida em Salvador – BA, ela teve como tema “Alimentação

⁴⁸ “Num processo que envolve milhares de pessoas em todo o país, as Conferências Nacionais ocorrem a cada quatro anos, sendo precedidas de conferências estaduais, distritais e municipais que escolhem os delegados à Conferência Nacional, além de abordarem temas que são específicos às suas esferas. [...] As conferências são um dispositivo constitucional de participação social para a maior parte das políticas públicas. Tratam-se de eventos periódicos convocados pelos governos, contando com ampla participação de setores da sociedade e representantes do poder público e com a atribuição de identificar as diretrizes gerais da ação pública na área correspondente”. (CONSEA, 2009, p. 55).

adequada e saudável: direito de todos”. Nessa oportunidade, foram discutidas e elaboradas proposições acerca do acesso e da qualidade dos alimentos produzidos e comercializados no Brasil.

Com base nas proposições discutidas nessas Conferências, e sob a diretriz da então instituída Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7.272/2010), foi elaborado o primeiro e atual Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), cuja vigência foi estabelecida para o período entre 2012 a 2015.

Elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), incluindo um processo de consulta ao CONSEA e aprovado pelo Pleno Ministerial da CAISAN, composto por 19 Ministérios, o PLANSAN 2012-2015 integra dezenas de ações do conjunto destes órgãos voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada. (CAISAN, 2011, p. 9).

O PLANSAN 2012-2015 foi estabelecido mediante a Resolução n.º 01/2012 sobre segurança alimentar da CAISAN. Em sua redação, destacou-se o objetivo primordial de institucionalização, em todo território nacional, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e de seus mecanismos de gestão, participação e controle social. Isto porque se assumiu como principal meio para a garantia da segurança alimentar no país o funcionamento adequado e efetivo desse Sistema em todos os Estados e Municípios.

Entre as diretrizes estabelecidas pelo Plano⁴⁹, vale mencionar o destaque dado à necessidade de promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficientes. A partir dessa menção, o PLANSAN 2012-2015 reconhece expressamente que a questão em torno da acessibilidade à água faz parte da garantia da segurança alimentar ao ser humano, o que, de fato, é uma verdade incontestável, pois a água também é alimento, e dos mais indispensáveis.

⁴⁹ Art. 2º São diretrizes do PLANSAN:

I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária; V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional; VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficientes, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura; VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006; e VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

Atualmente, tendo por base a PNSAN e o PLANASAN vigentes, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN – responsabiliza-se pela implementação de diversos programas e ações voltados para a garantia do direito à alimentação em todo o Brasil. Esse é o caso, por exemplo, do Programa de Aquisição de Alimentos, que fora criado pela Lei nº 10.696/2003 com a finalidade de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, e também da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, cujo objetivo consiste na aquisição de gêneros alimentícios básicos e seguinte distribuição gratuita em forma de cestas de alimentos, atendendo, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontrem em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Outros programas, planos e ações relacionados, direta ou indiretamente, à questão alimentar também são implementados em todo o Brasil por outras Secretarias do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e até por outros Ministérios. Todos têm sua origem ligada à Estratégia Fome Zero e, por isso, contribuem na concretização do direito à alimentação no país. Dentre eles, pode-se destacar o Programa Bolsa Família⁵⁰, que foi criado pela Lei n.º 10.836/2004, e que, dentro do Plano Brasil Sem Miséria⁵¹, transfere renda a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país.

Segundo o Relatório da FAO sobre o Estado de Insegurança Alimentar no Brasil (2014, p. 6), o país já não se situa no Mapa Mundial da Fome, pois conseguiu reduzir de forma expressiva a fome, a desnutrição e subalimentação nos últimos anos. Esse fato foi avaliado com base no Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida empregada pela FAO há cinquenta anos para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional. Em pesquisa realizada com base nesse indicador, foi constatado que o Brasil atingiu nível abaixo de 5%, isto é, o limite estatístico da medida, abaixo do qual se considera que um país superou o problema da fome.

A Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar/PNAD-2013 também apontou avanços na questão do direito à alimentação no Brasil. Segundo ela, a fome caiu 1,8 ponto percentual no país entre 2009 e 2013. Porém, em contrapartida, a pesquisa indicou a existência de problemas sociais ainda bastante preocupantes, a exemplo do fato de que 2,1 milhões de lares brasileiros, nos quais vivem 7,2 milhões de pessoas, tinham pelo menos um de seus moradores em estado de insegurança alimentar grave.

⁵⁰ A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais trabalham em conjunto para implementar, aperfeiçoar e fiscalizar sua execução. Em âmbito federal, tal programa fica a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

⁵¹ Plano lançado pelo governo federal, mediante o Decreto nº 7.492/2011, com o objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil até o final de 2014.

Essas duas pesquisas são bastante extensas, de todo modo, pode-se afirmar suas informações têm dois objetivos práticos. O primeiro é demonstrar os avanços alcançados no Brasil no que tange à realização do direito à alimentação entre a população nacional, revelando que as políticas públicas implementadas nos últimos anos conquistaram resultados expressivos. O segundo, por outro lado, consiste em mostrar os problemas sociais ainda presentes no país e, por conseguinte, as falhas existentes na agenda brasileira de segurança alimentar e nutricional, procurando servir de diretriz orientadora na (re)formulação de políticas públicas para a garantia do direito à alimentação no Brasil.

Para concluir este capítulo, cabe, por fim, realçar, à luz de tudo que foi exposto, que todo o aparato de políticas públicas criado pelo Estado brasileiro, sob a direção dos avanços jurídicos de proteção do direito à alimentação no Brasil, demonstra que há, em plano nacional, não só sólida compreensão de que o direito à alimentação é algo fundamental ao ser humano e que cabe à atuação estatal garanti-lo, como também a firme assimilação de que essa garantia passa necessariamente pelo conceito de segurança alimentar e nutricional. É inevitável, portanto, afirmar que, mesmo diante de grandes desafios, desde sua redemocratização, em questão alimentar, o Brasil continua dando passos adiante.

3 ESTUDO DE CASO: A GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM JOÃO PESSOA

O Federalismo do Estado brasileiro é marcado pela existência de três esferas de poder, uma vez que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios a qualidade de entes federativos, permitindo-lhes, portanto, o exercício das autonomias política, administrativa e legislativa. Como consequência, houve ampliação na repartição das competências constitucionais da Federação, as quais passaram a ser divididas em privativas, concorrentes e comuns.

Justamente no desdobramento das competências denominadas comuns que se situa a necessidade de atuação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na promoção de políticas concretizadoras do direito à alimentação no Brasil. Ainda que proporcionalmente menores em diversos aspectos, os Municípios não são excluídos da responsabilidade constitucional de pôr em prática ações públicas capazes de garantir direitos sociais aos cidadãos locais, inclusive de combater a insegurança alimentar e nutricional em suas regiões, assegurando, assim, a efetividade do direito humano à alimentação.

Nesse sentido, cabe enfatizar que essa é uma responsabilidade que abarca, necessariamente, o âmbito de atuação do Município de João Pessoa, especialmente em razão das carências sociais que caracterizam a cidade. Além de situada no Nordeste, região marcada por problemas climáticos e histórica desigualdade econômica, a cidade de João Pessoa tem sido alvo, há anos, de intenso processo migratório, que a infla demograficamente e dificulta seu desenvolvimento social.

Assim, nesse contexto, neste último capítulo, serão examinadas as políticas públicas de segurança alimentar promovidas no Município de João Pessoa, ou seja, será realizado, enfim, o estudo de caso da pesquisa. Seu desenvolvimento comportará, inicialmente, o exame jurídico das responsabilidades dos Municípios na forma federativa do Estado brasileiro e a ênfase no seu dever de promoção de políticas públicas sociais, embasamento este necessário à posterior análise da cidade de João Pessoa e da sua atuação na garantia do direito à alimentação na realidade local.

3.1 O Município na forma federativa do Estado brasileiro

Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro constitui, hoje, uma República Federativa. Desde o título e o preâmbulo da Carta Constitucional até os artigos

mais específicos sobre o tema, consagra-se, de maneira expressa, a República Federativa do Brasil, a qual, a partir de então, rege-se juridicamente pelas premissas inerentes a um Estado Democrático de Direito.

Há uma República no Estado brasileiro, pois sua forma de governo funciona mediante a atuação de governantes escolhidos pelo próprio povo, para um mandato temporário e do qual emanam responsabilidades que devem ser prestadas à sociedade. É bem verdade que o conceito de República (*res publica*) sofreu, desde seu surgimento na Roma antiga até os dias atuais, consideráveis transformações. Mesmo assim, os fundamentos axiológicos que lhe deram origem permanecem presentes em sua concepção atual, principalmente o fundamento da soberania popular.

Nessa forma de governo, impera a soberania popular, que encontra expressão por meio de representantes eleitos, distinguindo-se dos regimes despóticos nos quais o povo não tem qualquer ação sobre os governantes, ao mesmo tempo em que se aparta das formas diretas de participação popular, em que os cidadãos governam por si mesmos. (LEWANDOWSKI, 2005, p. 194).

A proclamação da República no Brasil se deu ainda no século XIX, no ano de 1889, quando o Estado rompeu com a adoção do regime monárquico até então vigente. Porém, embora ocorrida há muito tempo, a instauração do regime republicano no país foi bastante turbulenta, iniciando-se, inclusive, através de um golpe militar e passando, posteriormente, por outros golpes mais graves, quando a soberania popular não encontrou qualquer espaço. Nesse sentido, ao tratar do princípio republicano presente na atual Carta Constitucional do Brasil, Lewandowski (2005, p. 197) ressalta que:

A Constituição de 1988, com o seu núcleo republicano, derivou de um sentimento de repulsa ao regime de exceção imposto pelos governos militares, bem como de repúdio ao passado histórico de autoritarismo político e de exclusão social, consubstanciando um projeto de desenvolvimento nacional que busca a superação das desigualdades, a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação da democracia.

Além de republicano, o Estado brasileiro é também, conforme mencionado, um Estado Federal. Desde a própria adoção da forma de governo republicana, em 1889, o Brasil também aderiu ao Federalismo⁵², tornando-se, portanto, uma Federação. O declínio do Império já apontava o esgotamento do modelo monárquico centralizado, e a formação da República

⁵² A República e a Federação surgiram no Brasil mediante a aprovação do Decreto n.º1, de 15.11.1889, mas consolidaram-se com a Constituição de 1891.

Federativa brasileira foi uma consequência dessa realidade. Segundo Bonavides (2000b, p. 231):

No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização.

O primeiro modelo federal de Estado surgiu do processo de independência dos Estados Unidos. Na verdade, em um primeiro momento da então conquistada independência, formou-se uma Confederação, na qual cada Estado guardava poder soberano. Entretanto, essa formação estatal pouco contribuía para a defesa externa dos Estados e para impedir que eles caíssem outra vez em situação de dependência política e econômica (PEREIRA, 2010, p. 194).

Diante desse fato, e também considerando que nenhum Estado desejava perder sua parcela de poder, formou-se, então, uma Federação. Nela, criaram-se duas esferas de poder: uma federal e outra estadual. De acordo com a Constituição Americana de 1787, ainda vigente, a esfera federal deve ser soberana e destinada a tratar assuntos mais gerais, e a estadual, não soberana, deve resolver questões locais. Nesse ponto, cabe dar destaque ao que Sorto (1996, p. 152) ressalta no seguinte trecho:

É imprescindível esclarecer que o exercício da soberania no Estado federal não cabe aos Estados, mas à União. Quando os Estados ratificaram a Constituição, perderam a condição de soberanos e passaram a fazer parte de um novo tipo de organização política. Realmente os Estados federados permaneceram com autonomia, isto é, com poder de autogoverno, no âmbito dos limites impostos pela Constituição, mas quando tomaram a decisão de ratificar a Constituição eles perderam a condição de soberanos. O último ato soberano dos Estados foi exatamente o ato da ratificação, depois disso soberana é a União.

Tomando como parâmetro o modelo federal americano, a Constituição brasileira de 1981 transplantou a ideia do estabelecimento de duas esferas de poder para o Brasil. Instituiu-se, assim, o Federalismo, caracterizado pela soberania da República Federativa, que é exercida pela União, e pela autonomia dos Estados-membros. Entretanto, mesmo considerando o federalismo norte-americano, o constituinte de 1981 atribuiu à União competências privativas que, no modelo dos Estados Unidos, ao contrário, foram amplamente conferidas aos Estados. Conforme preconiza Pereira (2010, p. 197):

Não houve, no Brasil, verdadeira associação de Estados independentes, mas descentralização promovida pela vontade do poder central, o que fez e ainda faz toda a diferença em relação aos Estados Unidos. [...] os Estados soberanos, ao se agregarem atribuíram poucos poderes para a União, reservando o restante, que constituía a maior parte das competências, para si mesmo, no Brasil, em contrapartida, foi o poder central que conferiu as competências e a autonomia às entidades descentralizadas que ele mesmo criou ao separar o Estado Unitário imperial. [...] Conquanto o Brasil tenha claramente se inspirado no federalismo dos Estados Unidos, a forma de criação do Estado federal brasileiro e as características daí decorrentes, inclusive em relação ao sentimento de defesa estadual, foram profundamente diferentes.

Nesses termos, percebe-se que o Federalismo no Estado brasileiro foi adotado de maneira distinta da forma como o foi nos Estados Unidos, onde ele de fato surgiu. Isto porque, no Brasil, a Constituição de 1891, que também instituiu a República, estabeleceu o Federalismo no Estado brasileiro ao transformar as Províncias Imperiais em Estados federados, descentralizando para eles parcela do poder (Ibidem, p.198).

Ocorre que muitos desses Estados não tinham condições econômicas e políticas para manter-se, o que acabou por esvaziar a autonomia que lhes fora conferida. Além disso, de maneira geral, os então formados Estados federados não tinham a força que os Estados norte-americanos possuíam antes mesmo do advento do Federalismo. Por essa razão, desde o início da formação do Estado Federal brasileiro, houve considerável tendência centrípeta na distribuição das competências entre a União e os Estados.

Essa realidade perdurou por muitas décadas e Constituições no Brasil. De fato, somente com a superação da ditadura e o advento, na década de 80, da redemocratização do país, que o Federalismo do Estado brasileiro alcançou nova chance de evoluir e se reestruturar. E essa chance foi materializada justamente com a promulgação da Constituição de 1988⁵³.

Entre as diversas mudanças introduzidas pela Carta, destaca-se, no presente ponto deste trabalho, a elevação dos Municípios ao status de ente federativo, compondo, a partir de então, a República Federativa do Brasil, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Isso quer dizer que uma terceira esfera de poder foi estabelecida e atribuída aos Municípios. Em razão dela, a eles é permitido exercer tanto a autonomia política como também a administrativa e a legislativa.

Essa questão em torno dos Municípios e outras mudanças também instauradas pela Constituição⁵⁴ conseguiram, em parte, diminuir a força centrípeta presente no Federalismo

⁵³ Inclusive, cabe destacar que a Carta de 1988 consagrou a adoção do Federalismo como cláusula pétrea do sistema, determinando, no § 4º de seu artigo 60, que a forma federativa de Estado não poderá ser objeto de deliberação de emenda tendente a aboli-la.

⁵⁴ Por exemplo, a ampliação das competências estaduais e o reconhecimento do Distrito Federal como ente da Federação.

brasileiro em relação às atribuições da União, introduzindo nele maior descentralização, isto é, ampliando a repartição das competências constitucionais entre todos os entes federados.

É bem verdade que cada Federação ao redor do mundo tem suas características próprias. Com efeito, embora o primeiro modelo federal tenha surgido nos Estados Unidos, não existe uniformidade em sua adoção entre os Estados⁵⁵. No Brasil, em particular, pode-se afirmar que uma das características mais marcantes da Federação é justamente a expressiva autonomia municipal estabelecida pela Carta de 1988.

Em seu artigo 1º, a Constituição trata, inicialmente, da composição da República Federativa do Brasil, afirmando que ela é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal e que um dos seus fundamentos consiste na soberania. Mais adiante, em seu artigo 18, ela discorre sobre a organização político-administrativa do Estado, preconizando que esta compreende a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, isto é, os entes federados, todos autônomos.

A fonte da autonomia desses entes é justamente a própria Constituição. É ela a responsável por distribuir, a cada um, as devidas competências, as quais deverão ser exercidas dentro dos limites das esferas de poder que lhes são atribuídas. Ressalte-se, inclusive, que a existência de uma Carta Constitucional é elemento imprescindível ao Estado Federal, porquanto é dela a incumbência de estabelecer as bases jurídicas necessárias ao seu funcionamento (SIQUEIRA, 2003, p. 413).

Já foi dito que, no Estado Federal, a soberania, atributo da República Federativa, é um poder exercido pela União, e a autonomia é um poder pertencente e exercido pelos entes federados. Nesse sentido, para a compreensão da diferença entre esses dois institutos e, conseqüentemente, o entendimento de como ocorre a atuação dos Municípios dentro do Estado Brasileiro, haja vista que no presente trabalho busca-se investigar a atuação de João Pessoa na promoção da segurança alimentar na região, importa, inicialmente, analisar o que de fato é soberania. Segundo Bonavides (2000b, p. 138-139):

A soberania, que exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*), apresenta duas faces distintas: a interna e a externa. A soberania interna significa o *imperium* que o Estado tem sobre o território e a população, bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe

⁵⁵ Inclusive, não existe sequer uniformidade no tratamento desse assunto pela doutrina. Desde as ideias publicadas em O Federalista (1787), das quais emanou a teoria da dupla soberania, base do federalismo norte-americano, até as ideias posteriormente construídas por autores modernos e contemporâneos, a exemplo de Jellinek e Kelsen, o Federalismo foi tratado de várias formas e no contexto da criação de diversas teorias. Apesar disso, em termos gerais, pode-se afirmar que seu conceito jamais deixa de deitar raízes na ideia de uma união de Estados não soberanos, que exercem parcela de poder (são autônomos), mas que se subjugam ao poder federal, único soberano.

ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata. A soberania externa é a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados.

Portanto, soberania é, de maneira geral, um poder supremo, cujo desdobramento resulta na existência de uma dimensão interna e outra externa. A primeira revela sua essência enquanto poder superior aos demais poderes internos, que lhe são sujeitos. A segunda, por outro lado, diz respeito ao plano internacional, no qual, em razão da própria soberania, ao Estado é cabível se manifestar de maneira independente frente aos demais.

De outra banda, autonomia significa a existência de um poder limitado, que deve ser exercido dentro dos parâmetros constitucionais que lhe são impostos. Trata-se de um poder de direito, que é conferido pela própria Constituição aos entes federados, os quais, no caso do Brasil, englobam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nesse sentido, de acordo com os ditames constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988, a autonomia dos entes federados compreende três dimensões, quais sejam: a política, a administrativa e a legislativa. A primeira consiste na prerrogativa do autogoverno, isto é, no poder de estruturar e fazer funcionar os três Poderes estatais. Ressalte-se, no entanto, que, no que tange aos Municípios, apenas estes não possuem Poder Judiciário.

Em sequência, a autonomia administrativa, como o próprio nome transparece, diz respeito ao poder que os entes federados possuem de gerir os próprios recursos e prestar, dentro das competências constitucionais estabelecidas, os serviços públicos necessários à população local. Autonomia legislativa, por fim, refere-se à prerrogativa dos entes federados de se organizar normativamente, estabelecendo leis, Constituições ou, no caso dos Municípios e também do Distrito Federal, Leis Orgânicas.

Assim, no âmbito da esfera de poder conferida aos Municípios no Brasil, a estes incumbe exercer autonomia, e não soberania. Esta autonomia, por sua vez, abrange, conforme retratado, as prerrogativas de autogoverno, autoadministração e autonormatização. É nesse ponto que cabe dar destaque ao fato de que o exercício de todas essas prerrogativas é fundamental para o cumprimento da responsabilidade dos Municípios, enquanto componentes da República Federativa Brasileira, na promoção do direito à alimentação dentro contexto das respectivas realidades locais.

A prerrogativa que mais se sobressai nessa tarefa, entretanto, é a da autoadministração. A partir dela, os Municípios podem elaborar as políticas públicas necessárias à garantia da segurança alimentar na região, aplicando e gerindo, para tanto, os recursos financeiros próprios.

O artigo 23 da Constituição Federal é o dispositivo que dá base a essa atuação municipal, porquanto preconiza que é competência comum de todos os entes federados

fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Além disso, o mesmo artigo dá ênfase ao dever de todos os entes combaterem as causas da pobreza. Esse artigo, somado a outros dispositivos constitucionais em que o direito à alimentação é protegido implicitamente, além do próprio artigo 6º, em que esse direito é assegurado de maneira expressa, fundamentam o dever jurídico dos Municípios no combate à insegurança alimentar. Vê-se, portanto, que a Constituição tanto confere o poder para a atuação, como também determina as competências que devem direcioná-la. Aos Municípios resta, por fim, cumprir os ditames constitucionais.

3.2 Atuação municipal e políticas públicas sociais no Brasil

A fim de cumprir o dever de realização dos direitos sociais prestacionais, isto é, dos direitos sociais cuja concretização depende de atuação estatal positiva, o Estado atua através da promoção de políticas públicas, as quais constituem, de maneira geral, conjunto de ações governamentais voltadas à efetiva proteção social de toda a população. O principal ator dessas políticas é o Poder Executivo, que, no contexto da Administração Pública de cada ente federado, elabora e implementa as ações mediante a atuação de seus agentes e órgãos (cf. 2.3).

Com efeito, dentro das esferas do Federalismo brasileiro, referido dever constitui algo a ser desempenhado por cada ente da Federação, inclusive pelos próprios Municípios. Estes tem a mais plena autonomia de, em conformidade com os ditames constitucionais estabelecidos, construir e pôr em práticas políticas públicas capazes de concretizar os direitos sociais ainda inefetivos na realidade local.

Durante o período ditatorial instaurado em 1964, que perdurou até 1985, essa não era a realidade característica dos Municípios. Nessa época, em termos funcionais, o Brasil se assemelhava a um Estado Unitário⁵⁶ e não a uma Federação, pois tanto os Estados como os Municípios atuavam principalmente como agentes de expansão do governo federal, executando políticas públicas centralmente formuladas pelos militares (ARRETCHE, 2000, p. 46).

Antes desse período, o Brasil vivia sua primeira experiência democrática e, com o passar dos anos, à medida que as conquistas nessa área evoluíam, também evoluía o Federalismo do Estado. Inclusive, as eleições realizadas nos Estados e Municípios nessa época realçaram a importância do exercício dessas esferas de poder no avanço do próprio Estado

⁵⁶ O Estado Unitário se caracteriza pela centralização do poder. Segundo Bonavides (2000b, p.189), nesse Estado, “[...] a ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica”.

brasileiro. Como consequência, surgiu o municipalismo, movimento caracterizado pela demanda por maior autonomia local dos Municípios (ARAÚJO, 2010, p. 394).

Na verdade, esse movimento surgiu no início da década de 1940, mas somente ganhou contornos mais definidos por volta de 1945, quando a referida demanda impulsionou o aparecimento de reivindicações em prol da garantia da elaboração, na Carta de 1946, de dispositivos normativos destinados a regulamentar a repartição de rendas e de competências para os Municípios (Ibidem, p. 394).

Tais dispositivos, conquistados pela campanha municipalista, conferiram mais poder aos Municípios do Estado brasileiro, ampliando não somente suas competências e rendas, mas principalmente sua autonomia. Entretanto, durante o período militar, o municipalismo perdeu forças, pois a tendência centrípeta inicial do Federalismo brasileiro, com a qual se procurava romper nessa primeira fase democrática do país, foi recuperada pelo governo dos militares. Somente a partir da redemocratização do Brasil, na década de 80, que as bases essenciais do modelo federal de Estado foram finalmente recuperadas.

No período de redemocratização do país, após o Regime Militar, a campanha municipalista foi retomada com a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), tributário do movimento da década de 1940. Essa retomada também foi perpassada por um viés ideológico e idealista ao inserir formalmente, na Constituição Federal de 1988, o município como ente federado. (Ibidem, p. 394 e 395).

A Constituição de 1988 trouxe mudanças políticas e jurídicas profundas, as quais devolveram a todos os entes federados poder autônomo. Os Municípios, dentro desse diapasão, não apenas recuperaram sua autonomia, como também alcançaram previsão constitucional expressa reconhecendo-os como verdadeiros entes da Federação. A partir de então, suas competências e formas de atuação sofreram consideráveis mudanças, as quais modificaram, inclusive, a gestão de políticas públicas feita por eles. Segundo Arretche (2000, p.47):

[...] a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo, o que significa dizer que o modo pelo qual estes assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquela sob o qual vinham a assumi-las no regime militar.

Essa mudança do papel dos Municípios no gerenciamento de políticas públicas sociais, e outras tantas trazidas pela Constituição de 1988, vieram inseridas no contexto de uma transformação mais densa e profunda sofrida pela organização estatal do Brasil, isto é: a descentralização do Estado Federativo brasileiro.

Nesse sentido, tendo em vista a recuperação das bases do Federalismo adotado bem antes do advento do período ditatorial, as competências constitucionais no Brasil foram redistribuídas entre os entes da Federação, ao tempo em que a própria autonomia deles foi reestabelecida. Diante dessa conjuntura, em que aos governos locais foi conferida maior legitimidade para atuação, os Municípios emergiram como verdadeiros agentes políticos de transformação social.

É bem verdade que a descentralização do Estado brasileiro não se resumiu a essa redistribuição de competências, porquanto abarcou também uma série diversificada de reformas, as quais incluíram desde a possibilidade de delegação de tarefas até a privatização da prestação de serviços públicos. De todo modo, todas as reformas implementadas, e que até hoje estão em execução, contribuíram para conduzir o Estado Brasileiro a uma nova fase em seu Federalismo. A reformulação do papel dos Municípios não fica, de maneira alguma, de fora dessa etapa. Conforme destacam Robert e Magalhães (2002, p. 40), “[...] a Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar num novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder): o Município”.

Nesses termos, considerando a proposta desta pesquisa em analisar a atuação municipal de João Pessoa na promoção de políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, importa dar destaque, a partir da já compreendida autonomia conferida aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, como de fato foi realizada a redistribuição de competências em seu texto, e que implicações ela causa na atuação dos Municípios no gerenciamento de políticas sociais.

Em primeiro lugar, é preciso enfatizar que a perspectiva clássica do Federalismo no que tange à distribuição de competências, considerando o modelo base para sua origem, isto é, o Federalismo norte-americano, foi de conferir à União atribuições determinadas, e de reservar aos Estados atribuições residuais e não determinadas, estabelecendo, assim, rígida distribuição dualista de poderes (FABRIZ, 2010, p. 81 e 82).

Todavia, com o passar dos anos, essa perspectiva clássica de rigidez dualista foi abrindo espaço para a incorporação de processos de integração no campo da distribuição de competências, o que deu origem ao Federalismo de cooperação ou equilíbrio (Ibidem). Essa nova proposta de modelo federal se caracteriza justamente pelo fomento à interdependência entre a União e os demais entes federados, promovendo entre eles relações de coordenação e cooperação. Segundo Bercovici (2002, p. 15):

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. [...] Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais.

O que materializa a relação de coordenação é a distribuição das chamadas “competências concorrentes”. A partir delas, os entes federados concorrem em uma mesma função, porém, exercendo-a com âmbito e intensidade diferentes. De outra banda, a relação de cooperação se revela no estabelecimento das denominadas “competências comuns”. A execução delas envolve necessariamente a atuação cooperada de todos os entes da Federação (Ibidem, 2002, p. 15 e 16).

Nesses termos, considerando que a proposta desse modelo de Federalismo consiste, mediante a promoção de cooperações intergovernamentais, atender de maneira mais eficaz as demandas sociais, o constituinte de 1988 adotou a perspectiva cooperativa no Estado Federal Brasileiro, fato este que pode ser constatado através da leitura dos seus artigos 23 e 24, os quais dispõem, respectivamente, sobre as competências comuns e concorrentes entre os entes federados.

Sendo assim, do exame dos artigos definidores de competências constitucionais, em especial dos referidos artigos 23 e 24, depreende-se que a Constituição Federal de 1988 não apenas recuperou a autonomia dos entes federados, redistribuindo-lhes competências e conferindo-lhes maior legitimidade para atuação no Estado brasileiro, como também o fez sob as bases de um Federalismo pautado em relações de cooperação entre os entes que o compõem.

Nesse sentido, impende destacar que a gestão das políticas públicas sociais se dá justamente no âmbito desse Federalismo de cooperação ou equilíbrio. Tanto as competências comuns do artigo 23, que discorrem sobre responsabilidades práticas a serem desempenhadas pelos entes da Federação, como também as competências concorrentes, previstas no artigo 24, que determinam as matérias acerca das quais a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar de maneira coordenada, direcionam a maneira pela qual tais políticas devem ser gerenciadas.

Particularmente, no que tange aos Municípios, o gerenciamento das políticas públicas sociais acontece sob a diretriz do rol de competências comuns disposto no artigo 23 e de outras competências mais específicas elencadas no artigo 30. Inclusive, em relação a este último artigo, importa salientar que ele é o responsável por delimitar as competências legislativas dos

Municípios, as quais, de maneira geral, abarcam assuntos de interesse local e também a elaboração de leis suplementares à legislação federal e à estadual.

O artigo 30 dispõe também que aos Municípios cabe instituir e arrecadar tributos de sua competência (art.156 da CF). Esses tributos, ao lado de outras formas de arrecadação (derivadas) e também de outras receitas advindas da exploração do patrimônio público (originárias), compõem as receitas públicas municipais, que são justamente o meio financeiro pelo qual os Municípios tornam-se aptos a cumprirem as competências constitucionais, em especial as referentes à concretização dos direitos fundamentais sociais, que demanda a promoção de políticas públicas.

Nesse ponto, é importante dar destaque mais uma vez (cf. 3.1) ao fato de que, no tocante às específicas políticas públicas de segurança alimentar, o dispositivo constitucional que fundamenta de maneira pormenorizada a atuação municipal é o artigo 23. Nele determina-se como competência comum de todos os entes federados o fomento à produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar. Além disso, ele também preconiza ser dever de todos os entes o combate às causas da pobreza.

Conforme já foi dito (cf. 3.1), esse artigo, ao lado de outros dispostos constitucionais, a exemplo do artigo 6º, que confere ao direito à alimentação reconhecido caráter fundamental, embasa o dever jurídico dos Municípios de, enquanto entes componentes do Estado Federativo brasileiro, garantirem segurança alimentar a toda população local.

Por fim, é necessário ressaltar que, à luz dos ditames constitucionais brasileiros, a atuação dos Municípios na promoção de políticas públicas sociais que digam respeito ao cumprimento de competências comuns que lhes são atribuídas pode se dar por iniciativa municipal própria ou por adesão a algum programa proposto por outro ente da Federação que representa nível mais abrangente de governo, no caso, o respectivo Estado e a União (ARRETCHE, 2000, p. 47). Vale mencionar também que, em alguns casos, a própria Constituição impõe essa adesão ao prever expressamente a cooperação técnica dos entes federados⁵⁷.

De todo modo, o fato é que existem duas claras formas de atuação municipal na gestão de políticas pública sociais. Ou o Município atua de maneira individual, ou adere a um programa de ações elaborado pelo Estado ou pela União. Neste último caso, ao aderir a certo

⁵⁷ Como exemplo, pode-se citar o art. 30, inciso VI, *in verbis*:

Art.30 Compete aos Municípios: [...]

VI – manter, como a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

programa, o Município firma necessariamente um acordo com o outro ente federado, que abarca não só transferência de atribuições, mas também de rendas. E é justamente nesse ponto que reside um dos grandes problemas da Federação brasileira, pois as propostas de adesão comumente tem se transformado em barganhas federativas. Segundo sustenta Arretche (2000, p. 47):

No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva.

Como todo negócio que envolve transferência de grande quantia de dinheiro, as adesões propostas pelos Estados e pela União guardam em si muitos riscos, principalmente no contexto de corrupção em que a política brasileira está inserida. A autonomia recuperada pelos Municípios representa grande conquista para a Federação brasileira. Importa, pois, que essa autonomia seja exercida de maneira lícita e eficiente, não se emparelhando em razão de troca de favores por certa quantia de dinheiro, mas buscando com bom senso atender, através do desempenho de seus agentes e órgãos, as demandas sociais da região.

3.3 Caracterização da cidade de João Pessoa e suas demandas sociais

A cidade de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, situa-se no extremo oriental do Brasil. Com população atual estimada em torno de 791.438 habitantes e área de extensão correspondente a 211.475 km², segundo dados de pesquisa do IBGE realizada em 2010, sua localidade demonstra que a cidade faz parte da região Nordeste, a mais pobre e desigual do país.

A expressão “Nordeste” foi oficialmente utilizada pelo governo federal em 1958, muito embora ela já tivesse sido mencionada anos antes, no governo de Getúlio Vargas, quando fora adotada a proposta de divisão do Brasil em cinco regiões geográficas (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste). Em seguida, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, autarquia federal destinada à promoção de políticas públicas sociais para ao desenvolvimento da região. Conforme ressalta Howlett-Martin (2012, p. 17):

Isso marca a tomada de consciência, em nível federal, de que o subdesenvolvimento e a fome no Nordeste eram um fenômeno de caráter social e não natural, cujas causas

estariam muito mais ligadas à estrutura econômica (monopólio sobre a terra associado ao monopólio das exportações nas mãos de uma oligarquia) do que aos períodos de seca.

De fato, desde o início do período colonial, essa região foi explorada mediante processo de poder baseado no controle da terra. Com o passar dos anos, a colonização portuguesa desenvolveu no Nordeste um sistema produtivo monopolista e escravista, que acarretou o surgimento de uma sociedade marcada por gritantes desigualdades sociais (PEDRÃO, 2009, p. 130).

Essas desigualdades, somadas ao fato de que a colonização portuguesa foi extremamente exploratória, deixaram no Nordeste heranças sociais profundas, que são vividas até os dias de hoje. Muito se tem feito desde a criação da Sudene no final da década de 50, porém, a região continua sendo caracterizada por graves problemas sociais, os quais demandam do Estado atuação prestacional efetiva. Segundo Guimarães Neto e Santos (2014, p. 121):

Trata-se de uma região na qual estão ainda presentes fortes traços de subdesenvolvimento, onde predomina um ambiente de negócios pouco competitivo, com precária base de infraestrutura econômica, a exemplo das condições de suas rodovias; com baixo padrão de qualidade do ensino e dos níveis de qualificação de sua mão-de-obra; e com limitado grau de inovação de suas empresas, que também se caracterizam por níveis muito defasados de produtividade comparados ao padrão nacional que está, por sua vez, bem aquém dos níveis dos países desenvolvidos. Além disso, persistem na região, elevados índices de pobreza e desigualdade; e seu mercado de trabalho, em que pese os avanços na formalização, convive ainda com alto grau de informalidade e limitado nível médio de renda.

O Estado da Paraíba, em particular, caracteriza-se pela existência de diversos problemas sociais que precisam urgentemente ser enfrentados. No início do período colonial, a região que hoje representa esse Estado era uma das mais ricas do Brasil, de onde o cultivo da cana-de-açúcar dava enormes rendimentos aos senhores de engenhos locais. Todavia, a realidade da região não permaneceu dessa forma, sendo aos poucos transformada pela devastadora exploração da colonização portuguesa e pelo modo caracterizador do sistema produtivo implantado em todo o Nordeste, além de agravada pelos problemas climáticos que acometeram a região, sendo a seca o pior deles. Segundo Costa (2003, p. 124):

O Nordeste, antes rico, símbolo de grande potência dos usineiros da “zona da cana” e dos fazendeiros, donos do “ouro branco”, do gado e da gente sertaneja, agora se apresentava como Região Problema. Região que emperrava o dinamismo do crescimento econômico nacional. O contraste entre o Centro-sul desenvolvido e o Nordeste atrasado fora se estabelecendo e forçando a política de Planejamento a destinar “atenção especial” à Região.

O fato é que ao longo da independência e evolução democrática do Estado brasileiro, o desenvolvimento econômico e social pelo qual passou o país não se fez de maneira igualitária por toda sua extensão. As dificuldades que começaram a aparecer no Nordeste não sumiram, pelo contrário, tornaram-se mais problemáticas. Sem uma política de desenvolvimento local adequada, o resultado foi o aumento das desigualdades entre as regiões do Brasil. A região nordestina tornou-se a mais pobre de todas.

Inserida nesse contexto, a Paraíba, tão acometida pelas dificuldades mencionadas, agravadas, inclusive, pelas grandes secas na região, tornou-se Estado de população pobre, movida por fraco comércio e acometida por diversos problemas sociais. Somente após a criação da Sudene, esse Estado começou a se desenvolver de maneira mais dinâmica. Programas do governo, especialmente os de natureza fiscal, conseguiram alavancar o comércio e a indústria locais, contornando, em parte, o subdesenvolvimento econômico já tão marcante na região.

Contudo, ocorre que as mudanças conquistadas no comércio e na indústria paraibana foram concentradas principalmente nos polos urbanos do Estado. Como consequência, apesar do avanço econômico desses locais, o desenvolvimento social não alcançou êxito equivalente. Isto porque da zona rural, a menos atingida pelas mudanças, desencadeou-se ondas migratórias que incharam as principais cidades paraibanas, sobretudo João Pessoa, a capital do Estado.

Em busca de oportunidades de emprego e consequente melhoria na qualidade de vida, grande parcela da população rural passou a migrar para a capital do Estado. Como muitas pessoas chegavam a essa cidade sem condições financeiras de subsistência, o resultado foi a formação de favelas e comunidades carentes, que, com o passar dos anos, não só se expandiram como também agravaram a realidade social do Município, o qual não conseguiu tratar com eficiência as demandas sociais que rapidamente surgiam a cada dia.

Atualmente, esse processo migratório ainda persiste, assim como persistem os problemas sociais que dele resultaram. Inclusive, com o avanço do tempo, e a não atuação estatal satisfatória na concretização de direitos fundamentais, outros problemas foram surgindo no seio da sociedade. João Pessoa tornou-se, por conseguinte, cidade de múltiplas características. Há constatação de inúmeras conquistas econômicas, mas há também apuração de diversos embargos sociais.

Segundo pesquisa do IBGE realizada em 2010, a população pessoense aumentou, nos últimos 20 anos, um total de 27,3%, enquanto a população da maior parte dos Municípios paraibanos permaneceu em torno da mesma média anterior. Essa mesma pesquisa, ao tratar da situação da pobreza da cidade, constatou que, no referido ano, 52,98% da população esteve

nessa situação, sendo o percentual de 4,9%, isto é, 35.251 pessoas, em realidade de extrema pobreza no Município, obtendo renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00.

Esse retrato da pobreza em João Pessoa situa o Município entre os mais pobres do Brasil. Há na cidade enorme desigualdade na distribuição de renda, o que tem gerado sérios problemas sociais, dentre os quais se insere justamente a questão da insegurança alimentar, que, por toda a extensão da Paraíba, tem atingido 1,592 milhão de pessoas, segundo pesquisa do PNAD 2013.

É bem verdade que, mesmo não tendo acompanhado o avanço econômico ocorrido na cidade, o qual, convém ressaltar, ainda precisa ser bastante ampliado em comparação com o das outras regiões do país, o enfrentamento da questão social no Município conseguiu evoluir, alcançando, principalmente no final do século XX e início do século XXI, conquistas dignas de menção. Dentre elas, destaca-se à referente ao aumento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Segundo o IBGE (2010), em 1991, o IDHM de João Pessoa era de 0,551, enquanto que no ano de 2010 apurou-se o índice de 0,763, considerado alto em termos de desenvolvimento⁵⁸.

Apesar disso, o desenvolvimento que se tem alcançado no Município não se revela uniforme entre toda sua população. Segundo a pesquisa Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, realizada pelo IPEA, a desigualdade de renda em João Pessoa manteve os mesmos parâmetros de duas décadas atrás, correspondendo em 2010 ao Índice Gini de 0,62⁵⁹. Constatou-se também que nesse mesmo ano a participação dos 20% mais ricos correspondeu a 66,55%, e a dos 20% mais pobres foi equivalente a 2,54%. Segundo o IPEA quase não houve mudanças em termos de distribuição de renda em João Pessoa nas últimas décadas.

Esse problema entre desenvolvimento e desigualdade vivido em João Pessoa tem embargado o avanço da questão social no Município. Os índices mencionados demonstram que as dificuldades acarretadas pelas ondas migratórias com destino à capital do Estado, principalmente a questão da pobreza, não tem sido vencidas pelo desenvolvimento conquistado, uma vez que este tem se concentrado em torno da parcela mais rica da população do Município. Para que haja desenvolvimento econômico mais equilibrado e avanço social efetivo é necessário que o Estado intervenha com políticas públicas adequadas, que contornem as desigualdades e garantam a todos os direitos fundamentais.

⁵⁸ IDHM alto: entre 0,700 e 0,799.

⁵⁹ Esse índice é usado para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda.

Imposta salientar, entretanto, que esse desafio estatal do Município de João Pessoa se insere em um panorama bem maior de desigualdade, isto é: a diferença econômica e social do Nordeste em relação às demais regiões do país. É bem verdade que na atual forma em que se encontra o Estado brasileiro, adepto ao Federalismo, cada ente federal tem autonomias e responsabilidades próprias para lidarem com as demandas de suas realidades locais.

Contudo, não só a questão do Nordeste está inserida no contexto de atuação da União, como também interessa, mesmo que indiretamente, aos demais entes da Federação brasileira, pois, ainda que haja repartidas esferas de poder, todas estão coordenadas, compondo um todo essencialmente interligado. Por essa razão, concluiu Furtado (1981, p.13) que “[...] se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do País se estão agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente”.

3.4 As políticas públicas de segurança alimentar do Município

A Lei Orgânica do Município de João Pessoa, datada do ano de 1990, não possui qualquer dispositivo normativo que proteja expressamente o direito à alimentação. Apesar disso, logo em seu artigo 3º, ela prevê a responsabilidade do Município em assegurar, em todo seu âmbito territorial e limites de sua competência, a plenitude e a inviolabilidade dos direitos fundamentais protegidos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios adotados pelo sistema jurídico brasileiro.

Além disso, a Lei Orgânica, ao reservar dispositivos específicos para proteção de certos direitos fundamentais também garantiu o próprio gozo do direito à alimentação, mesmo que indiretamente, assim como era característico nas Constituições brasileiras anteriores à Emenda Constitucional nº 64/2010, que, conforme mencionado (cf.2.4), acrescentou tal direito no rol de direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta de 1988.

No artigo 5º da Lei, são tratadas as competências privativas do Município, as quais, à luz dos ditames Constitucionais, têm caráter suplementar e versam, em essência, sobre assuntos de interesse local. Dentre elas, no que diz respeito à questão da alimentação, cabe dar destaque à previsão do inciso XXXIX, segundo o qual compete ao Município prestar serviços de assistência e promoção social.

Em seguida, no artigo 6º, são reproduzidas as competências comuns previstas no artigo 23 da Carta de 1988. Tratam-se, conforme já exposto (cf. 3.2), de competências cuja execução demanda necessariamente a atuação cooperada de todos os entes da Federação, isto é, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No tocante à questão alimentar, importa salientar, mais uma vez, as previsões dos incisos VIII e X, os quais dizem respeito ao dever de organização do abastecimento alimentar e do combate às causas da pobreza e da marginalização.

Não obstante a importância dessa Lei para a cidade de João Pessoa, é preciso dar destaque à soberania da Constituição Federal sobre todas as normas do ordenamento brasileiro. No âmbito do exercício da autonomia legislativa pelo Município, a observância da Lei Orgânica reflete uma dimensão do poder federativo que lhe pertence. Contudo, sua existência não exclui de maneira alguma a incidência da Constituição Federal sobre ele. Assim como não exclui a observância das leis federais, as quais, vale mencionar, no que tange à proteção do direito à alimentação, são ainda mais relevantes diante da ausência de legislação municipal e estadual sobre o assunto.

Logo, a garantia da segurança alimentar em João Pessoa norteia-se juridicamente não só pela Lei Orgânica do Município, mas principalmente pela Constituição de 1988 e demais leis federais atinentes à matéria. A principal delas é justamente a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN, já tratada neste trabalho (cf. 2.5), que, vale mencionar, foi a primeira legislação infraconstitucional a reconhecer a fundamentabilidade do direito à alimentação no Brasil e a sistematizar um conceito de segurança alimentar e nutricional no país, consolidando a nova compreensão em torno da complexidade de fatores que o direito à alimentação envolve e contribuindo para o avanço de sua concretização no cenário nacional.

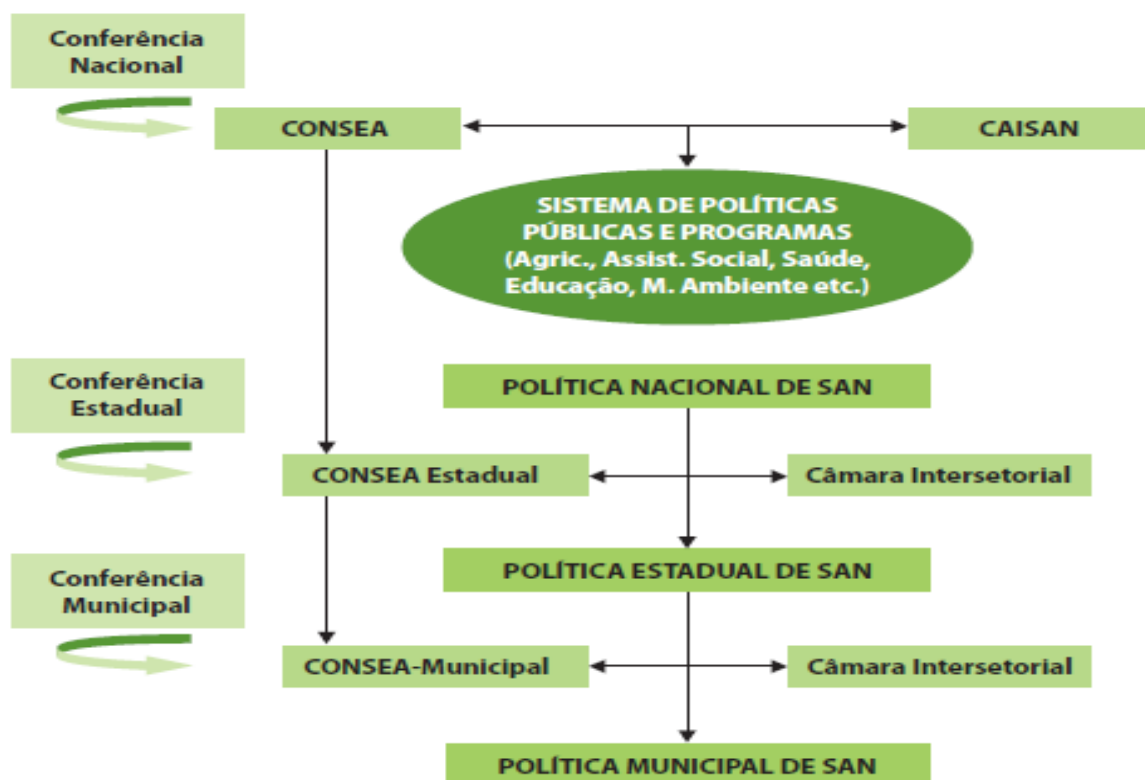
Inclusive, a atuação do Município de João Pessoa se dá, hoje, através do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído pela própria LOSAN com vistas ao gerenciamento prático da promoção do direito à alimentação em todo o país. Em vez de atuar de maneira individual, o Município optou, em abril de 2014, por aderir ao SISAN, assumindo o compromisso de implementar as políticas públicas elaboradas pelos órgãos que compõem a sua estrutura. Na verdade, antes do SISAN, a atuação municipal já ocorria através de adesões a programas federais, porém, foi a partir da adesão a ele que o conceito de segurança alimentar passou de fato a ser trabalhado no cerne das responsabilidades sociais municipais.

Então, em João Pessoa, não há agenda própria de políticas públicas criadas pelo Município. São postas em prática políticas oriundas da agenda federal, dentro do contexto de funcionamento do SISAN. E o órgão responsável por fazê-lo é a Diretoria de Economia Solidária, Segurança Alimentar e Nutricional – DESSAN, que faz parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEDES. Por sua vez, as políticas desenvolvidas pelo Município são as seguintes: o Programa Banco de Alimentos, o Programa Cozinhas Comunitárias, o Programa de Aquisição de Alimentos, e os Restaurantes Populares.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 11 do Decreto n.º 7.272/2010, que regulamenta a LOSAN, a adesão ao SISAN pressupõe o cumprimento de alguns requisitos. No caso dos Municípios, deve-se instituir o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Além disso, deve-se instituir também uma câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional (CAISAN) e elaborar um plano municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da assinatura da adesão, observado o disposto no art. 20, segundo o qual essa elaboração deve ter periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais, e ser feita com base nas diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e nas proposições das respectivas conferências.

Essas exigências foram estabelecidas para que o SISAN funcione de maneira adequada e uniforme entre toda sua estrutura, que, inclusive, pode ser melhor compreendida a partir da leitura do esquema abaixo reproduzido:

ESTRUTURA DO SISAN



Fonte: MALUF, 2010.

Nesse contexto, é preciso destacar que, em João Pessoa, já foram instituídos tanto o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) como também a Câmara Municipal Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), exigidos em razão da adesão ao SISAN. A proposta é que ambas funcionem não só em conformidade com o próprio SISAN, mas também dentro da perspectiva do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, estabelecido pela Lei Municipal n.º 12.188/2011.

Quanto ao plano municipal de segurança alimentar e nutricional, que deveria ter sido elaborado no prazo de um ano a partir de abril de 2014, este requisito ainda não foi cumprido. Apesar de terem sido realizadas Conferências de SAN na cidade, estas ainda não alcançaram as finalidades a que se propõem, uma vez que não há plano nem política municipal de SAN em João Pessoa. Tais fatos conduzem a inevitáveis questionamentos acerca da produtividade do

COMSEA e da CAISAN instituídos e, principalmente, da atuação satisfatória do aparelho estatal municipal na implementação dos programas federais aderidos.

3.4.1 Programa Banco de Alimentos

O Programa Banco de Alimentos é uma política pública do governo federal que consiste no aproveitamento da doação de alimentos que, embora não possuam qualquer restrição de caráter sanitário e sejam, portanto, próprios para consumo, não se enquadram nos padrões legais de comercialização. A proposta do programa é articular o maior número de doadores para o atendimento das necessidades da parcela populacional que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Quanto à sua origem, convém destacar que essa política é oriunda do Programa Fome Zero, instituído em 2003 no governo do ex-presidente Luíz Inácio Lula da Silva, e composto por uma série de políticas elaboradas com o objetivo do combate à fome no Brasil. Assim, na criação de tais políticas, estava justamente a implementação de um banco de alimentos, isto é, de um espaço físico voltado para o armazenamento de alimentos aos quais não fosse dado destino final durante a cadeia de consumo, evitando, assim, seu desperdício, e, em ato contínuo, promovendo sua doação à população vulnerável.

Quando criado, o Programa Fome Zero foi conduzido pelo então instalado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Esse órgão transformou-se na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável, hoje, por implementar, com base na PNSAN e no PLANSAN vigentes, os diversos programas e ações voltados para a garantia do direito à alimentação em todo o Brasil. Estes, inclusive, têm suas raízes no Programa Fome Zero, ou, como no caso do Banco de Alimentos, foram criados dentro desse próprio Programa, o qual se transformou em algo mais amplo, numa espécie de plataforma voltada à garantia do direito à alimentação dentro da perspectiva do conceito de segurança alimentar consagrado na LOSAN.

Desde 2003, portanto, o Programa Banco de Alimentos vem compondo o conjunto de políticas públicas elaboradas pelo Estado Brasileiro com vistas à promoção do direito fundamental à alimentação à população do país. Na verdade, dentro do funcionamento do próprio Programa, os destinatários das doações não são pessoas físicas, mas sim entidades socioassistenciais, devidamente cadastradas no Sistema Único de Assistência Social (Suas), além das próprias cozinhas comunitárias e dos restaurantes populares, outros dois programas

vinculados à atuação estatal em torno da garantia da segurança alimentar no Brasil (cf. 3.3.2 e 3.3.3).

As doações realizadas ao Banco de Alimentos podem ser de três origens. Elas podem ser oriundas de feiras, supermercados, hortas, Centrais de Abastecimento (CEASAs); podem configurar-se em doações diretas da agricultura familiar ou do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que será analisado mais adiante (cf. 3.4.4); e podem também consistir em doações realizadas eventualmente por empresas do ramo alimentício.

Segundo o balanço das ações do PLANSAN 2012/2015 (2014, p. 39), até 2013, foi apoiada, pelo governo federal, a construção de 121 bancos de alimentos em todo o Brasil, já dentro da perspectiva de funcionamento do SISAN, ao qual aderiram todos os Estados e o Distrito Federal, além de 89 Municípios.

O Programa tem, desta feita, abrangência por todo território nacional. Todavia, é preciso destacar que o governo federal impôs critérios para seu funcionamento. Só podem ser beneficiários os Municípios com população acima de 100.000 habitantes. Além disso, são conjugados em avaliação alguns índices sociais municipais que revelem a necessidade da implantação do Programa para a assistência da população local, a exemplo dos índices de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e nutricional.

Em João Pessoa, o Programa Banco de Alimentos começou a funcionar em dezembro de 2007. A adesão a esse programa do governo federal foi resultado de convênio firmado entre a SESAN, sob a supervisão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e o Município, mediante edital lançado no ano de 2006. Nesse respectivo ano, celebrou-se contrato de repasse entre as partes referidas (n.º 560463), em razão do qual foi liberado o valor correspondente a 141.271,28 reais para que o Município realizasse a instalação física do banco, tratado no edital e demais documentos como equipamento público de segurança alimentar.

Assim, é possível perceber que a adesão ao Programa Banco de Alimentos foi realizada em João Pessoa antes de sua adesão ao SISAN, feita apenas em abril de 2014. Durante sete anos o banco funcionou dentro dos ditames estabelecidos no contrato firmado, que, inclusive, preconiza que ao MDS está reservado o direito de acompanhar e monitorar inteiramente as atividades de elaboração e implantação da política, bem como sua operação e gestão, que ficam a cargo da própria Prefeitura.

Contudo, a partir da adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, o Programa em questão passou a estar inserido não apenas em uma nova compreensão conceitual em torno da garantia do direito humano à alimentação, como também

em inovadora perspectiva de atuação articulada do Município com os demais entes da Federação.

Com efeito, em primeiro lugar, é preciso destacar que a participação de João Pessoa no SISAN situou o desempenho municipal dentro da nova abordagem da questão alimentar promovida pela LOSAN, lei responsável por não só reconhecer a fundamentabilidade do direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro, mas também por inseri-lo no conceito mais amplo e completo que é o da segurança alimentar e nutricional. Em segundo, cumpre salientar que essa participação promoveu a articulação do Município com a atuação da União e de inúmeros outros entes da Federação, conduzindo-os a conjugarem de maneira harmônica medidas de combate à insegurança alimentar no Brasil, sem perderem as autonomias que lhes são próprias.

Ademais, a inserção de João Pessoa no SISAN impeliu o Município a criar os órgãos necessários para por em prática o PLANSAN e a PNSAN em sua realidade local, não obstante ele ainda tenha elaborado a exigida versão do plano em caráter municipal. De qualquer forma, essa criação melhorou o aparelhamento administrativo voltado ao enfrentamento da questão alimentar, além de ter aumentado a integração dos esforços entre os entes federados e também promovido o avanço do monitoramento e avaliação das políticas implantadas.

Hoje, o funcionamento do Banco de Alimentos do Município, situado na Waldemar Galdino Naziazeno, 333, bairro do Geisel, conta com cerca de 20 funcionários, incluindo profissionais afetos ao ramo, a exemplo de nutricionistas e assistentes sociais. Entre outras funções, esses profissionais monitoram, inspecionam e avaliam os alimentos doados, eliminando alimentos fora dos padrões de vigilância sanitária. Eles ainda buscam articular o envolvimento de mais doadores e emitir relatórios de prestação de contas.

Segundo informações da SEDES (2013, p.3), o Banco distribui cerca de 40 toneladas de alimentos semanalmente e assiste 113 entidades socioassistenciais cadastradas no SUAS, o que corresponde ao montante aproximado de 65.000 pessoas. Uma vez repassados os alimentos pelo Banco a tais entidades, estas se responsabilizam de distribuí-los à população, seja mediante o fornecimento de refeições prontas ou por meio do repasse direto às famílias necessitadas. Em contrapartida, tais entidades não só prestam contas acerca da distribuição realizada, como também participam de atividades de capacitação e educação alimentar promovidas pelo próprio Banco.

Assim, através da implementação dessa política pública, cuja instalação foi financiada por repasses financeiros do governo federal, mas cujo funcionamento é continuamente promovido pelo orçamento municipal, o Município de João Pessoa busca cumprir sua

responsabilidade de garantir a concretização do direito à alimentação à população local. A essa política somam-se outros três programas desempenhados pela DESSAN. Resta saber se todos eles são suficientes para combater a insegurança alimentar que assola a região.

4.3.2 Programa Cozinhas Comunitárias

No cumprimento de sua responsabilidade na promoção da segurança alimentar e nutricional à população local, o Município de João Pessoa tem implementado outra política pública elaborada pelo governo federal, durante a criação e implantação do Programa Fome Zero (2003), com vistas à garantia da concretização do direito à alimentação no país, qual seja: o Programa Cozinhas Comunitárias.

O Município aderiu a essa política mediante convênio firmado no ano de 2007 (n.º 596037), o qual viabilizou o repasse a ele do valor correspondente a 600.000,00 reais, destinado a financiar as instalações das Cozinhas Comunitárias na cidade. Tratadas nos editais e demais documentos pertinentes ao assunto como equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, tais cozinhas consistem em unidades destinadas ao preparo e ao fornecimento gratuito e diário de refeições à parcela populacional em estado de vulnerabilidade social.

A proposta do Programa é realizar a instalação dessas estruturas físicas nas áreas mais carentes das cidades, a fim de que sejam atendidas prioritariamente pessoas que estejam enfrentando situações de insegurança alimentar grave. Para mapear o público preferencial, o órgão responsável pelo desenvolvimento do Programa recebe indicações dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) acerca do público que precisa ser atendido por ele.

Os CRAS são unidades públicas descentralizadas que estão voltadas à proteção social básica e que fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Esses Centros estão responsabilizados pela organização e ofertas de serviços socioassistenciais, que visam ao tratamento ou à prevenção de situações de vulnerabilidade social, a exemplo do problema da insegurança alimentar.

Em razão de suas finalidades, os CRAS são instalados principalmente em locais onde a população é mais carente e necessita de seus serviços. Logo, os maiores beneficiários de suas ações acabam sendo aquelas pessoas que recebem algum benefício da assistência social, a exemplo dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. E são justamente essas pessoas que o Programa Cozinhas Comunitárias visa a assistir.

A essência do Programa consiste, portanto, na viabilização e ampliação do acesso a uma alimentação adequada e saudável à população vulnerável, garantindo-lhe o gozo do direito fundamental à alimentação, assegurado pelo ordenamento jurídico nacional. Nesse sentido, cumpre ressaltar que, em prol do combate à insegurança alimentar, além das refeições fornecidas, são realizados também cursos profissionalizantes e outras atividades relacionadas à educação alimentar, inclusão social e identidade comunitária.

Assim, percebe-se que o Programa possui viés multifuncional, porquanto não só atende às necessidades imediatas de quem precisa se alimentar, como também promove, a longo prazo, o desenvolvimento econômico das comunidades assistidas pelas cozinhas. Com efeito, ao realizar cursos profissionalizantes, o Programa lança no mercado profissionais do ramo alimentício aptos a impulsionar a economia local e contribuir, por conseguinte, para a superação dos problemas sociais enfrentados pelas comunidades.

Ademais, a proposta desse Programa permite sua implementação de maneira articulada com outras políticas, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (cf. 3.4.4) e do Banco de Alimentos (cf. 3.4.1). Como a União repassa valores apenas para a instalação física das cozinhas, de modo que sua manutenção e funcionamento dependem diretamente do orçamento do ente federal que as instalou, a articulação com o PAA e o Banco de Alimentos revela-se importante pois auxilia tais entes na dificuldade de disponibilização de recursos financeiros para o custeio dos alimentos necessários ao Programa. Isto porque tanto da parte do PAA como do Banco de Alimentos pode haver doação direta de produtos às Cozinhas, contribuindo, assim, para seu bom funcionamento.

Contudo, apesar de o Programa Cozinhas Comunitárias ter grande potencial, na prática ainda possui desafios que precisam ser vencidos para que funcione de maneira exitosa. Um desses desafios é a manutenção da qualidade nutricional das alimentações fornecidas. De acordo com a última Pesquisa de Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias (2008, p.3), identificou-se, a partir de apuração geral do desenvolvimento da política em todo o país, a contínua produção de refeições desbalanceadas, cujos principais fatores negativos foram os valores altos de gorduras saturadas, o excesso de sódio e o baixo nível de cálcio. Em todas as regiões do Brasil constatou-se a elaboração de refeições com quantidade muito pequena de fibra alimentar, evidenciando, desta feita, a falta de utilização nas refeições de alimentos integrais, frutas e hortaliças.

De qualquer forma, apesar dos desafios existentes, o Programa continua crescendo no país. Segundo o Balanço das Ações do PLANSA 2012/2015 (2014, p.39), até 2013 foi financiada a instalação de 373 Cozinhas Comunitárias por todo Brasil. O Município de João

Pessoa, em particular, pois cinco unidades, que, não obstante terem se originado de convênio firmado em 2007, somente foram inauguradas em 2011. Cinco são os bairros beneficiados: Gervásio Maia, Timbó, Bela Vista, Bairro dos Novais e Taipa.

São fornecidas diariamente, de segunda a sexta-feira, mil refeições, estando cada Cozinha responsável pela produção de duzentas delas, procurando respeitar a cultura e os hábitos alimentares da região. Essas unidades abrangem o público indicado pelos onze CRAS existentes em João Pessoa, que, conforme fora ressaltado, concentra-se prioritariamente na parcela populacional socialmente vulnerável.

De acordo com orientação do governo federal, as refeições produzidas pelas Cozinhas Comunitárias devem ser distribuídas, preferencialmente, de maneira gratuita, assim como o é em João Pessoa. Entretanto, isso é apenas orientação. Como a gestão das cozinhas é efetuada pelo próprio Município, este pode estabelecer um valor de cobrança por elas. Lógico que esse valor deve ser condizente com a proposta do Programa, ou seja, deve ser acessível à população que dele necessita.

Por fim, cabe ressaltar que, assim como no caso do Banco de Alimentos (cf. 3.4.1), a adesão de João Pessoa ao Programa Cozinhas Comunitárias ocorreu antes da adesão municipal ao SISAN. Todavia, da mesma forma que aquele Programa, este também sofreu diversos aprimoramentos a partir do momento em que a atuação do Município na promoção da segurança alimentar passou a estar inserida no funcionamento do referido sistema. Não só houve melhoria na atividade administrativa necessária à implantação do Programa, mas, principalmente, houve mudança na perspectiva da atuação estatal, a partir de então envolvida pela necessária articulação tanto das próprias políticas públicas como também dos entes federados.

4.3.3 Programa Restaurantes Populares

Também tratado, em termos técnicos, como equipamento público de segurança alimentar e nutricional, o Programa Restaurantes Populares constitui uma das principais políticas públicas voltadas à concretização do direito à alimentação promovidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN.

A proposta do Programa é antiga, e desde a década de 90 busca-se colocá-la em prática. Segundo Gonçalves, Campos e Sarti (2011, p. 99), justamente durante esse período surgiram as primeiras iniciativas de implantação de restaurantes populares em centros urbanos. Contudo,

a denominação a eles conferida era outra, a exemplo do Programa Bom Prato, criado no Estado de São Paulo e bastante similar ao Programa do MDS.

Todavia, o Programa propriamente dito foi elaborado em meio à criação do Programa Fome Zero (2003), e sua finalidade consiste na disponibilização de refeições adequadas e saudáveis à população, mediante cobrança de preços acessíveis. Assim como as Cozinhas Comunitárias (cf. 3.4.2), seu público alvo concentra-se, preferencialmente, nas famílias e pessoas socialmente vulneráveis, muito embora qualquer pessoa possa ser beneficiada por seus serviços. Segundo Gonçalves, Campos e Sarti (Ibidem):

O objetivo do programa é assegurar e fornecer segurança alimentar a população de baixa renda por meio de sua rede de restaurantes populares em que são servidas refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, com cardápios variados, constituídos de produtos regionais, originadas de processos seguros de manuseio, a preços acessíveis, servidas em locais adequados, confortáveis e capazes de agregar dignidade ao ato de se alimentar.

Desta feita, percebe-se que o Programa Restaurantes Populares compõe parte do conjunto de medidas estatais voltadas à garantia do direito à alimentação à população brasileira, as quais assumem o desafio de resgatá-la de situações que caracterizem insegurança alimentar e nutricional.

A proposta é que a instalação dessas unidades seja realizada em regiões onde há grande concentração de pessoas com baixa renda. E, dentro dessas regiões, deve-se escolher locais marcados pela constante circulação de trabalhadores em risco de insegurança alimentar, ou pelo transporte contínuo de equipamentos públicos voltados à assistência social e à promoção da saúde, facilitando, assim, o deslocamento dos usuários dos Restaurantes nos horários das refeições. Na prática, a escolha dos locais é feita, em geral, através de pesquisa realizada em regiões sondadas anteriormente com o objetivo de traçar o perfil dos possíveis usuários locais e averiguar se eles se enquadram no público preferencial do Programa (Ibidem).

Assim como os demais Programas retratados (cf. 3.4.1 e 3.4.2), a adesão dos Estados e Municípios a este Programa Federal ocorre mediante convênio celebrado entre as partes após a devida participação do ente em edital de seleção pública lançado pelo próprio MDS, o qual dispõe sobre todas as instruções e exigências necessárias à implantação da política.

É importante destacar mais uma vez o fato de que, mediante o convênio firmado, o MDS, por meio da atuação da SESAN, dá apoio apenas à instalação ou modernização dos restaurantes. A manutenção e gestão deles ficam a cargo do ente federal que aderiu ao Programa, de modo que a administração da unidade e a disponibilização e aplicação dos

recursos necessários à prestação dos serviços, a exemplo da compra de alimentos e materiais de limpeza, devem ser de inteira responsabilidade do poder público local.

No tocante à gestão dos Restaurantes, convém mencionar que há recomendação do MDS no sentido de dar preferência à compra de alimentos disponibilizados pela agricultura familiar, a fim de gerar empregos e rendas à população local, movimentando a economia e fazendo do Programa uma política multifuncional. Ademais, deve-se levar em conta que, dentro da atual perspectiva da garantia da segurança alimentar mediante o funcionamento do SISAN, propõe-se a implementação das políticas públicas de maneira articulada, razão pela qual os gêneros alimentícios advindos do PAA (cf. 3.4.4) e do Banco de Alimentos (3.4.1) devem ser considerados na gestão dos Restaurantes Populares.

Em relação a essa gestão, cabe salientar que ela pode ser adotada na forma direta, indireta ou semidireta. Quando for provida apenas por órgãos ou entidades públicas ela se dá de maneira direta. A forma indireta, entretanto, é adotada quando a gestão dos Restaurantes é feita integralmente por entidades privadas com ou sem fins lucrativos, embora ainda vinculada ao ente federal que aderiu ao Programa. Por sua vez, a forma semidireta ocorre quando a gestão adotada é provida tanto por órgãos ou entidades públicas como por entidades privadas, as quais ficam a cargo, em geral, de compor a equipe operacional da unidade.

Portanto, fica claro que o poder público pode terceirizar a operacionalização dos Restaurantes Populares, em parte ou no todo. Nesse último caso, é comum que haja contratação de empresas do ramo alimentício industrial para assumirem o encargo da gestão propriamente dita das unidades e também da sua exploração comercial. À Administração Pública é atribuída a responsabilidade de avaliar e monitorar os serviços prestados e também de subsidiar o preço das refeições vendidas, de modo a garantir que permaneçam acessíveis ao público preferencial do Programa.

Conforme apurado pelo Balanço das Ações do PLANSA 2012/2015 (2014, p. 39), de 2003 a 2013 foram financiados 145 Restaurantes Populares no Brasil. Segundo o último mapeamento nacional da política, realizado pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis) e intitulado “Mapeamento e caracterização dos Restaurantes Populares” (2005, p. 8), a maioria das unidades realiza uma combinação do setor público e privado em sua gestão, de sorte que a forma semidireta de funcionamento é a mais comumente adotada no país.

Em João Pessoa, funcionam dois Restaurantes Populares, um no bairro do Centro e outro no bairro de Mangabeira. O primeiro foi instalado ainda antes do advento do Programa Fome Zero. Porém, já dentro do seu funcionamento, ele foi objeto, em 2007, de convênio

firmado entre o Município e o MDS (n.º 596030). Esse acordo, que liberou verba correspondente a 1.200.000,00 reais, abrangeu tanto a modernização de suas instalações como também a abertura do Restaurante de Mangabeira.

Em ambas as unidades, o valor cobrado pelas refeições é apenas 1,00 real, o restante é subsidiado pela própria Prefeitura. Não existe um valor fixo que deve ser observado por todos os conveniados, pois a gestão dos Restaurantes Populares é, conforme retratado, do Poder Público local, seja na forma direta, indireta ou semidireta, sendo esta última justamente o caso de João Pessoa. Como a proposta da política é atender prioritariamente as pessoas mais vulneráveis, o que importa é que o valor cobrado seja sempre acessível à população mais carente e, principalmente, que as refeições sejam adequadas e saudáveis.

Devido à forma de gestão semidireta adotada em João Pessoa, a fiscalização do preço e da qualidade das refeições recai sobre o próprio Município. Atualmente, são fornecidas 1.400 refeições no Restaurante Popular do bairro do Centro e 1.000 refeições na unidade de Mangabeira. Por último, convém destacar que a posterior adesão do Município ao SISAN conferiu ao Programa maior organização, estreitando seu funcionamento com as demais políticas de segurança alimentar implantadas em João Pessoa e possibilitando o controle mais eficiente de seus resultados.

4.3.4 Programa de Aquisição de Alimentos

Além dos Programas Banco de Alimentos, Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares, a DESSAN implementa também, no Município de João Pessoa, o Programa de Aquisição de Alimentos. Essa política pública, assim como as demais, foi criada no contexto de elaboração do Programa Fome Zero, em 2003, fazendo parte, portanto, do conjunto de ações que, desde essa época, procuram combater a insegurança alimentar no Brasil.

O Programa de Aquisição de Alimentos, conhecido também como PAA, consiste em política pública que viabiliza compras governamentais de alimentos oriundos da agricultura familiar, sem a necessidade de realização de licitação. A essência do Programa concentra-se no incentivo a esse tipo de agricultura e, indiretamente, ao abastecimento alimentar necessário ao desenvolvimento das outras políticas promotoras do direito à alimentação, como as já retratadas no presente trabalho e que são implementadas pelo Município de João Pessoa (cf. 3.4.1, 3.4.2 e 3.4.3). Os alimentos adquiridos pelo PAA também podem ser distribuídos gratuitamente em eventuais ações governamentais ou compor estoques públicos.

Desta feita, a grande vantagem do Programa é justamente o aumento da renda do agricultor familiar, o qual se torna mais apto a qualificar sua produção e a expandir a comercialização de seus produtos, movimentando mais ainda a economia. Além disso, o PAA estimula a organização dos agricultores em cooperativas e associações, e também valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica dos alimentos, questões estas que se relacionam com a concretização do direito à alimentação, o qual, conforme exposto anteriormente (cf. 1.6), não se resume ao combate à fome, mas envolve uma série de questões que precisam ser enfrentadas para que ao ser humano seja garantido o pleno direito a uma alimentação adequada e saudável.

Ademais, importa ressaltar que a compra governamental realizada através do Programa promove a integração do funcionamento das políticas alimentares, facilitando sua implementação e aprimorando seus resultados. Diante da nova perspectiva de articulação das políticas públicas, promovida pelo SISAN, nesse ponto, o PAA vem contribuindo para que essa realidade esteja cada vez mais presente no cenário social brasileiro.

A legislação que regula esse Programa é a Lei 11.696/2003. Diferentemente das outras políticas mencionadas, que são tratadas formalmente como equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, o PAA não funciona por meio de editais, mas é posto em prática em conformidade com os ditames estabelecidos na referida base legal e demais dispositivos normativos que posteriormente foram aprovados para regulamentar o Programa ou estão a ele relacionados.

Além dos entes federativos que aderiram ao PAA, a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, também executa o Programa. Cumpre destacar, todavia, que os termos firmados por tais pessoas jurídicas não são os mesmos.

Os Estados e Municípios celebram Termo de Adesão, mediante os quais eles indicam ao MDS os agricultores familiares que vendem seus produtos para o PAA. A partir dessa informação, o próprio MDS efetua o pagamento diretamente aos agricultores através de um cartão bancário específico para tal fim. Assim, na prática, os recursos não são entregues propriamente aos Estados e Municípios, mas repassados diretamente aos agricultores vinculados ao Programa, muito embora suas cooperativas e associações não possam celebrar o Termo de Adesão. A Conab, por sua vez, celebra, com o MDS e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Termo de Cooperação. Mediante ele, essa empresa pública viabiliza a participação das cooperativas e associações da agricultura familiar no PAA.

De acordo com o artigo 3º da Lei 11.326/2006, considera-se agricultor familiar todo aquele que trabalha no meio rural, que não detém, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais, que utilize de maneira predominante mão de obra familiar nas atividades do estabelecimento, que tenha renda familiar originada em sua maioria das atividades econômicas realizadas nele e dentro do percentual legal, e que o dirija junto com sua família.

Segundo o parágrafo 2º do referido artigo, beneficia-se também da Lei e, por conseguinte, do Programa os extrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas, silvicultores, aquicultores e pescadores, desde que correspondam às exigências específicas estabelecidas pela Lei para cada um.

Entretanto, no rol de beneficiários do PAA não se pode enquadrar apenas os agricultores familiares considerados segundo os termos legais, pois também devem ser incluídos nesse rol os destinatários dos produtos comprados, ou seja, os consumidores dos alimentos adquiridos pelo Programa. Nesses termos, segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2014 do MDS (2015, p.70):

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem duas categorias de beneficiários: os fornecedores de alimentos, aqueles aptos a vendê-los para o programa, e os consumidores, que são as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição. [...]. Segmentos populacionais que se encontram em situação continuada de insegurança alimentar e nutricional tais como agricultores acampados, pescadores artesanais, agricultores atingidos por barragens, comunidades de terreiros, indígenas e quilombolas, contam com distribuição de alimentos de caráter emergencial e complementar. Essa ação também atende demandas da Defesa Civil nas catástrofes ambientais.

Conforme o que fora relatado acima, em caráter emergencial e, portanto, temporário, os alimentos adquiridos são destinados às demandas mais graves de insegurança alimentar. Todavia, normalmente, eles são utilizados nos próprios programas governamentais de natureza contínua, que abrangem diversas instituições, a exemplo das entidades socioassistenciais, de creches e asilos.

No tocante aos alimentos, pode-se afirmar que há bastante diversidade em sua aquisição. Os mais presentes nas compras são leite e derivados, que contam com um percentual de 28%, seguidos de 16% de hortaliças e 12% de frutas. No período de dez anos de funcionamento do Programa, foram comprados mais de 3,5 milhões de toneladas de alimentos, sendo 520 mil só no ano de 2013 (MDS, 2013, p.2).

Nesse mesmo período de dez anos, foi apurado o aumento de 670% no volume de recursos entregues anualmente no Brasil dentro do PAA, totalizando, no ano de 2012, o montante de 970.000,000 reais. Ao todo, o Programa de Aquisição de Alimentos movimentou

o valor equivalente a 5 milhões de reais na realização das compras de alimentos por todo o país (Ibidem).

Cinco são as modalidades em que funciona o PAA. A modalidade da Compra Direta, que, como o próprio nome deixa claro, consiste na compra direta dos produtos alimentares advindos da agricultura familiar. A operacionalização dessa modalidade é executada pela Conab, empresa que recebe do MDS e MDA, mediante Termo de Cooperação, os recursos financeiros necessários para a compra.

A Compra Institucional, por sua vez, configura-se na modalidade de PAA que tem por finalidade garantir aos entes federativos e aos órgãos federais a possibilidade de compra de alimentos da agricultura familiar mediante a utilização de recursos financeiros próprios, sem necessidade de licitação, para o atendimento de suas demandas de consumo. Nesse caso, poderão ser abastecidos, por exemplo, restaurantes universitários, quartéis, hospitais e presídios.

Entre as modalidades do PAA, existe também o Apoio à Formação de Estoques. Essa forma de funcionamento do Programa é operacionalizada pela Conab e tem por objetivo o apoio financeiro à formação de estoques públicos de alimentos, a fim de agregar valor à produção e sustentação de preços. Além desse Apoio, existe também o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite), modalidade que consiste na aquisição de leite de vaca e de cabra, originados da agricultura familiar, incentivando, assim, a produção leiteira e o consumo de leite pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Essa é uma modalidade de PAA que está presente nos Estados do Nordeste e em Minas Gerais.

A última das cinco formas de funcionamento do PAA é justamente a adotada em João Pessoa, qual seja: a Compra com Doação Simultânea. A partir dela, compram-se alimentos oriundos da agricultura familiar para disponibilizá-los à população em situação de insegurança alimentar, mediante rede socioassistencial ou pelo próprio fornecimento dos alimentos aos Bancos de Alimentos, às Cozinhas Comunitárias, aos Restaurantes Populares e a outros programas afins.

O Município de João Pessoa, em particular, aderiu ao PAA, na modalidade mencionada, através de Termo de Adesão firmado em 2013 (n.º 0420). Atualmente, são beneficiados pelo Programa 323 agricultores familiares, oriundos de quatro municípios paraibanos (João Pessoa, Pedras de Fogo, Alhandra e Pitimbu), além de estimados 60 mil consumidores por toda cidade (SEDES, 2013, p.3).

O PAA é um programa bastante promissor, principalmente pelo de fato de ser o Brasil um país caracteristicamente voltado à atividade agricultora. João Pessoa, inclusive, apesar de

se localizar no Nordeste, região atingida pelo problema da seca, possui agricultura estável e com grande potencial de crescimento. Atrelar o incentivo dessa atividade ao atendimento das demandas alimentares da população em situação de insegurança alimentar parece ser uma união proveitosa. Contudo, a luta pelo direito à alimentação é um desafio de grande proporção, por isso, mais esforços precisam ser despendidos para que ela seja de vez vencida.

3.5 Outros programas relacionados à questão alimentar implementados na cidade

Em João Pessoa, conforme exposto anteriormente (cf. 3.4), a Diretoria de Economia Solidária, Segurança Alimentar e Nutricional (DESSAN) é o órgão responsável pela implementação do Programa Banco de Alimentos, Programa Cozinhas Comunitárias, Programa Restaurantes Populares e o Programa de Aquisição de Alimentos, sendo todos eles políticas públicas elaboradas pelo governo federal e aderidas oportunamente pelo Município.

Ocorre que, não obstante a DESSAN seja, como sua própria denominação indica, a diretoria responsável pelas ações voltadas à promoção da segurança alimentar na cidade, políticas públicas relacionadas à questão alimentar são postas em prática por outros órgãos da Administração Pública Municipal, integrantes da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), como o é a DESSAN, ou até componentes de outras Secretarias Municipais.

Na verdade, como o conceito de segurança alimentar e nutricional é bastante amplo, uma vez que procura tratar de todas as questões que versam sobre o pleno gozo do direito à alimentação por parte do ser humano, a atuação estatal na implementação de políticas públicas acaba por envolver órgãos diversos.

Em âmbito federal, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) é encarregada de implementar a maior parte das políticas públicas de combate à insegurança alimentar no Brasil, ações estas advindas do PLANASAN e da PNSAN, elaborados, por sua vez, em conformidade com as discussões e análises realizadas durante as Conferências de Segurança Alimentar do país (cf. 2.5).

Todavia, o fato é que o Plano e a Política nacionais de segurança alimentar abrangem ações que, embora voltadas ao tratamento da questão alimentar no Brasil, tem naturezas diversas, por essa razão, não se concentram necessariamente no rol de responsabilidades da SESAN, mas se compatibilizam com as atividades de outros órgãos.

Como o Município de João Pessoa optou por atuar, em essência, através de adesões a programa federais e, considerando também que ainda não existe na cidade um plano municipal de segurança alimentar, a Administração Pública, nos moldes da atuação do governo federal,

põe em prática ações alimentares de naturezas diversas, que acabam sendo implementadas por outros órgãos diferentes da própria DESSAN.

Essas ações, apesar de envolverem, em seu âmago, esforços para a promoção de outros direitos fundamentais, tratam também da luta contra a insegurança alimentar no Brasil, por essa razão, são incluídas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dentre as políticas aderidas pelo governo municipal de João Pessoa, destacam-se, como exemplos, no presente ponto deste trabalho, o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Nesse sentido, cumpre ressaltar, em primeiro lugar, que o Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória n.º 132/2003 e posteriormente regulamentado pela Lei n.º 10.836 de 2004, ano em que o Município de João Pessoa aderiu ao Programa. Surgido também a partir da elaboração do Programa Fome Zero, o objetivo dessa política consiste no combate à pobreza mediante a transferência de renda à população socialmente vulnerável, que se enquadre nas condicionalidades legalmente estabelecidas.

O Programa, que hoje faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, visa, portanto, enfrentar o problema da pobreza entre as famílias brasileiras, conferindo a elas auxílio financeiro com o intuito de fazê-las emergir economicamente e, assim, superar os fatores caracterizadores de tal problema. Sua operacionalização é feita através do repasse mensal de quantias em dinheiro para as famílias cadastradas no Programa.

Na verdade, em termos práticos, o Bolsa Família possui três amplos eixos. O primeiro é intitulado “Complemento da Renda” e se configura na transferência propriamente dita dos valores, de modo a aliviar de maneira imediata a pobreza das famílias necessitadas. O eixo “Acesso a Direitos”, por sua vez, diz respeito à promoção da inclusão social dessas famílias a partir do cumprimento de certas exigências do Programa para que o repasse seja feito. Tais exigências tratam justamente do acesso a certos direitos fundamentais, a exemplo do direito à educação, do direito à saúde e do direito à assistência social. Por fim, existe um terceiro eixo, denominado “Articulação com outras ações”, cujo objetivo consiste na promoção da integração do Programa com outras ações estatais relacionadas também à questão social no país.

A partir do exame desses três eixos, pode-se perceber que o Programa Bolsa Família, enquanto política de combate ao multifatorial problema da pobreza, abarca diversas áreas e ações. Por essa razão, o artigo 4º do Decreto n.º 5.209/2004, que regulamenta a Lei n.º 10.836/2004, enfatiza que, dentro dessa perspectiva, o Programa busca promover o acesso à rede de serviços públicos, a segurança alimentar e nutricional, a emancipação das famílias

pobres e a intersectorialidade das ações sociais do Poder Público, combatendo, desse modo, o grande desafio da pobreza no país.

Segundo o artigo 2º da referida lei, o Programa é constituído de quatro tipos de benefícios: o Benefício Básico, pago apenas a famílias em situação de extrema pobreza; o Benefício Variável, repassado para destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos, sendo pago até o limite de 5 benefícios por família; o Benefício Variável vinculado ao adolescente, destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, sendo pago até o limite de 2 benefícios por família; e o Benefício Variável para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, desde que ela tenha em sua composição crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade e apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros anteriores igual ou inferior a R\$ 70,00 per capita.

Para efeitos dessa Lei, são consideradas extremamente pobres as família com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa. Já as famílias que possuem uma renda de até R\$ 154,00 são consideradas em situação de pobreza. Todas elas, no entanto, para receber o benefício a que têm direito, devem estar cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto n.º 6.135/2007 e criado justamente com o objetivo de viabilizar a identificação dessas famílias por todo o Brasil.

Para sacar o valor repassado, as famílias recebem um cartão específico do Programa, que também ajuda a identificá-las. Os valores dos benefícios variam e, a cada ano, são reajustados. A gestão da política, por sua vez, é descentralizada. Em João Pessoa, o Programa é implementado pela Diretoria de Assistência Social, que, assim como a DESSAN, faz parte da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). De acordo com a folha de pagamento de dezembro de 2015, foram beneficiados na cidade 57.734 famílias.

O Bolsa Família surgiu como a primeira grande política pública social brasileira de enfrentamento da pobreza. Desde sua criação, esse Programa tem buscado promover o desenvolvimento econômico atrelado à inclusão social. Além disso, tem procurado proporcionar o atendimento do seu público-alvo por serviços que garantam seus direitos fundamentais, pretendo, assim, segundo Campello e Neri “contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza”.

Particularmente em relação à garantia da segurança alimentar, é inequívoco que o aumento da renda das famílias socialmente vulneráveis influencia diretamente a concretização

do direito humano à alimentação. Ora, sabe-se que a pobreza constitui uma das gritantes causas da insegurança alimentar no Brasil, pois suas consequências deságuam justamente na falta de acessibilidade da população aos alimentos. Logo, o combate a ela, no Brasil, através da transferência de renda às famílias necessitadas implica também no enfrentamento da carência alimentar que as assola. Nesses termos, destaca Campello (2013, p. 18) que:

O Bolsa Família vem apresentando resultados relevantes na redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. Superando ações descontinuadas e parciais, como distribuição de cestas básicas, o programa integrou-se ao esforço de construção de uma política de segurança alimentar e nutricional, tendo proporcionado melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos. O aumento nos gastos em alimentação das famílias beneficiárias foram tanto maiores quanto maior era sua situação de insegurança alimentar. Entre os impactos mais relevantes, pode-se lembrar a redução da prevalência de baixo peso ao nascer, um dos principais fatores associados à mortalidade infantil. Para as famílias beneficiárias com menor renda, esta queda é maior que para os demais grupos.

De outra banda, temos como exemplo também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Elaborada pelo governo federal e incluída no PLANSA, assim como o Bolsa Família, essa política pública integra, de maneira geral, as ações voltadas à promoção da segurança alimentar no Brasil, muito embora ela não seja desenvolvida pela SESAN nem pelo próprio MDS, mas sim pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC.

Esse Programa tem sua origem ligada à elaboração, na década de 50, do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, no qual foi estruturada uma política pública voltada, em âmbito nacional, à merenda escolar. Dentre as políticas criadas no contexto desse Plano, apenas essa sobreviveu. No entanto, ao longo dos anos, ela sofreu diversas alterações, que colaboraram para o seu avanço no Brasil. Uma das mais significativas foi a descentralização de sua operacionalização, em 1994, quando a Lei 8.913 regulamentou a celebração de convênios, entre a União e os entes da Federação, para o repasse de recursos e a delegação de responsabilidades.

O Município de João Pessoa, onde a implementação do Programa já estava presente, esteve envolvido, desde o início, no processo de descentralização, não obstante a Medida Provisória n.º 1.784/98 tenha tornado o repasse dos valores automático, isto é, sem a necessidade da celebração de convênios.

Nas últimas duas décadas o PNAE foi alvo de diversos avanços. Hoje, financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa busca, em sua essência, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento do rendimento escolar dos estudantes, garantindo-lhes a formação de hábitos alimentares saudáveis mediante a oferta de

adequada alimentação escolar e de ações voltadas à educação alimentar e nutricional (MEC, 2014, p.10).

O público-alvo do PNAE compreende, em sua maioria, os estudantes da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), que estejam matriculados em escolas públicas, filantrópicas ou entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Todavia, impende salientar que a Lei 11.947/2009 estendeu o alcance do Programa também aos alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – AEE, aos estudantes da Educação de Jovens e Adultos de forma semipresencial e àqueles matriculados em escolas de tempo integral. Essa lei, inclusive, garantiu também que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, provendo, assim, a necessária integração das políticas sociais estatais.

O repasse geral feito diretamente aos Estados e Municípios é realizado com base no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. E todo o processo pode ser acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público.

Ainda em relação ao repasse dos recursos financeiros, vale destacar que também é levado em conta o atendimento das diversidades étnicas da população e suas necessidades nutricionais específicas. Por essa razão, o Programa abre espaço especial aos estudantes que integram os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Inclusive, em 2013, o FNDE criou o Grupo de Trabalho sobre Alimentação Escolar Indígena, dentro do qual são trabalhadas as especificidades da alimentação dessa população, com vistas à adequação dos normativos do PNAE à realidade dos estudantes indígenas.

No caso particular de João Pessoa, o órgão responsável pela implementação do PNAE é a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC), a qual, através dos seus setores, promove segurança alimentar e nutricional em âmbito escolar. Há um corpo específico de funcionários preparados para a gestão do Programa, sobre quem recai não só sua implantação, mas também seu acompanhamento e avaliação. Atualmente, são alcançadas pelo PNAE, no Município, 169 unidades de ensino, sendo 95 delas escolas e 74 Centros de Referência em Educação Infantil (CREI's).

Assim, percebe-se que, apesar de existir, tanto em nível federal como municipal, um órgão destinado à promoção da segurança alimentar e nutricional (SESAN e DESSAN, respectivamente), como a concretização do direito à alimentação adequada é ampla e complexa,

as ações necessárias ao enfrentamento da questão ultrapassam os limites de tais órgãos e, até mesmo, do próprio MDS ou, no caso de João Pessoa, da própria SEDES.

Por um lado, isso é bom, pois mostra que foi assimilada de maneira bastante madura, no Brasil, a amplitude dos fatores que o conceito de segurança alimentar abarca, tendo em vista que o próprio direito à alimentação caracteriza-se por ser pluridimensional (cf. 1.4). Todavia, ao que parece, em âmbito municipal, não há suficiente integração entre órgãos e Secretarias promotores de ações alimentares. Isto porque o órgão responsável, dentro da estrutura do SISAN, por assegurar as relações intersetoriais da Administração Pública, isto é, a CAISAN, ainda não fora instalado em João Pessoa. Ficam, limitados, assim, a articulação das políticas e, principalmente, o potencial de seus resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi visto, ao longo deste trabalho, que o ordenamento jurídico brasileiro caracteriza-se, hoje, por possuir amplo aparato normativo voltado à promoção da segurança alimentar e à consequente proteção do direito humano à alimentação. Tal realidade jurídica, todavia, comporta raízes profundas, as quais remontam a acontecimentos e circunstâncias bem anteriores.

As conquistas europeias em torno da proteção dos direitos sociais no século XIX, por exemplo, exerceram fortes influências no Brasil, ainda que a longo prazo, pois somente no século XX o sistema jurídico brasileiro sofreu, de fato, grandes transformações. Também de forma influenciadora, movimentos sociais internos realizados no século XX contribuíram para o avanço da legislação social do país, acarretando, em razão das reivindicações por melhorias nas condições de vida da população, o desenvolvimento do Estado Social de Direito no Brasil.

Em ato contínuo, houve a formação, após a Segunda Guerra Mundial, de um novo panorama jurídico internacional a embasar as relações entre os Estados, o que desencadeou a elaboração de diversos documentos relacionados à proteção dos direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, responsável por internacionalizar o respeito à dignidade humana.

Imerso em todo esse contexto, o Brasil foi impulsionado a avançar na proteção dos direitos do ser humano, inclusive dos direitos sociais, como é o caso do direito à alimentação. Como consequência, seu sistema jurídico foi amplamente transformado, assumindo, como pilar central de funcionamento, o respeito à dignidade humana e a proteção dos direitos fundamentais. O grande problema, entretanto, consiste no fato de que todo esse avanço jurídico no Brasil não corresponde ao limitado desenvolvimento social alcançado no país, de modo que ainda existe enorme contradição entre o plano jurídico e a realidade dos fatos.

O próprio contexto internacional, que muito influenciou o Estado brasileiro na questão da proteção dos direitos humanos, e que comporta, hoje, inúmeros dispositivos jurídicos que asseguram o gozo do direito à alimentação, caracteriza-se, conforme dados da FAO (2014), pela existência de 805 milhões de pessoas em situação de fome por todo o mundo.

O Brasil, por sua vez, segundo pesquisa do PNAD-2013, possui 2,1 milhões de lares sofrendo com insegurança alimentar, o que é inadmissível. Para quê tanto avanço jurídico se não há concretização da legislação elaborada? Para quê garantir formalmente o direito à alimentação se, na prática, ele não é vivido por toda população?

É bem verdade que o desenvolvimento social no Brasil teve suas melhoras. A elaboração da LOSAN e a consequente criação do SISAN, por exemplo, reconfiguraram a agenda de políticas públicas alimentares no país, promovendo a atuação articulada dos entes da Federação e a necessária integração entre as ações implementadas. O próprio Município de João Pessoa, em evidência na presente pesquisa, aderiu ao Sistema em 2014, optando por atuar, dentro de seu funcionamento, mediante adesões a programa federais, dentre os quais se destacam os Programas Banco de Alimentos, das Cozinhas Comunitárias, dos Restaurantes Populares e do Programa de Aquisição de Alimentos, postos em prática pela DESSAN, além de ações implementadas por outros órgãos, mas que também se relacionam ao direito à alimentação, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Apesar disso, o Município, assim como todo o país, ainda enfrenta inúmeros problemas sociais, como a persistente pobreza da população e a conseguinte desigualdade social, problemas estes que apontam, inevitavelmente, a existência de falhas na atuação do Estado brasileiro na promoção de políticas públicas garantidoras do direito à alimentação no Brasil.

Diante deste fato, retoma-se, nestas considerações finais, o questionamento inicial da pesquisa, a qual buscou responder se são promovidas na cidade de João Pessoa políticas públicas que garantem efetivamente o direito à alimentação a todos os cidadãos locais. Tal pergunta norteou todos os exames feitos na presente dissertação e, acerca dela, importa afirmar, neste momento, que, após toda investigação efetuada, sua resposta revela-se negativa, de sorte a confirmar a hipótese inicialmente assumida.

Com exceção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), todas as demais políticas públicas examinadas tiveram suas implementações iniciadas antes de 2010, inclusive algumas datam de 2003, quando o Programa Fome Zero foi lançado. Ocorre que, embora inexistam pesquisas oficiais acerca da insegurança alimentar em João Pessoa, dados de pesquisa realizada pelo IBGE em 2010 revelam que, até o referido ano, 52,98% da população pessoense esteve enfrentando situação de pobreza.

Ora, em quase dez anos de políticas públicas implementadas para o combate da insegurança alimentar em João Pessoa, mais da metade de sua população compôs, em 2010, o retrato de pobreza do Município. Se é justamente a pobreza que inibe o poder aquisitivo do ser humano e o impede de ter acesso aos alimentos que lhe são necessários, é inequívoco que nessa estatística está inserida a insegurança alimentar enfrentada pelos cidadãos pessoenses.

E mais. Se ao longo dos cinco anos que se passaram desde a referida pesquisa, apenas o PAA representa nova ação posta em prática, os fatos e análises induzem, inevitavelmente, à conclusão de que não houve o avanço necessário em tal período para que fosse possível garantir a toda população o gozo pleno do direito à alimentação. É bem verdade que tais políticas têm contribuído para a diminuição da insegurança alimentar em João Pessoa, pois, segundo a mesma pesquisa do IBGE mencionada, seu IDHM passou de 0,551 para 0,763 (índice considerado alto em termos de desenvolvimento), no entanto, o fato é que elas não se mostram suficientes para a garantia da superação total do problema.

Nesse sentido, convém retratar, nesta oportunidade, a identificação de alguns desafios a serem enfrentados para o avanço da promoção da segurança alimentar na cidade. O primeiro deles diz respeito à atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Não obstante tal órgão já tenha realizado conferências municipais de segurança alimentar em João Pessoa, sua atuação ainda não produziu as contribuições necessárias à elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que, inclusive, devia ter sido construído um ano após a adesão ao SISAN, que foi efetuada em 2014.

Ademais, a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), responsável pela consecução, de fato, do Plano Municipal, existe apenas no papel, ou seja, embora criada, ainda não teve qualquer funcionamento. Isso é algo que atrasa o avanço na garantia do direito à alimentação em João Pessoa, pois além de dever analisar a segurança alimentar no Município, o Plano também deve explicitar as responsabilidades de cada órgão e as metas periódicas de cada política, como também definir os mecanismos de monitoramento e avaliação delas.

Além disso, uma vez que a CAISAN responsabiliza-se também pela integração entre a atuação de todos os órgãos promotores de ações alimentares, e, conseqüentemente, pela articulação dessas próprias ações, sem ela a relação intersetorial fica prejudicada, da mesma forma que fica prejudicado o potencial dos resultados que as políticas poderiam alcançar a partir da atuação conjunta dos setores municipais envolvidos nessa questão social.

Por fim, impende realçar que, embora a adesão ao SISAN tenha situado João Pessoa e as políticas públicas federais aderidas pelo Município na nova perspectiva de enfrentamento da questão alimentar no Brasil partir da atuação integrada de todos os entes da Federação, isso não exclui a autonomia municipal de desenvolver ações próprias, dentro do seu orçamento. Atuar a partir de programas federais têm suas vantagens, especialmente financeiras, contudo, a inclusão na atuação estatal do Município de políticas especificamente desenvolvidas pelos órgãos locais poderia maximizar os resultados dessa atuação, principalmente se elas envolvessem em seu

processo de formulação a participação da população local, considerando suas opiniões e avaliações.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Armando. A teoria lockeana da separação de poderes. In: POZZOLI, Lafayette; FEITOSA, Enoque; ALCEBÍADES, José (Orgs.). **Filosofia do Direito I**. 22ed. São Paulo, v. 1, p. 8-23, 2013.

ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n.2, p. 17-26, 2004.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. Perspectivas da revolução inglesa. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.7, p. 121-131, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revistada. **Revista de Dir. Pr. Geral**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 60-98, 1995.

_____. Dez anos da Constituição de 1988 (foi para você?) **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 52, p. 36-65, 1999.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. RDE. **Revista de Direito do Estado**, v.10, p. 25-66, 2008.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso Bastos. Algumas reflexões sobre a cidadania na definição e implementação de políticas públicas. In: DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (Coords.). **Direito, políticas públicas e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2013.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003.

BENÍTEZ, William Guillermo Jiménez. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. **Civilizar**: Revista da Universidade Sérgio Arboleda, Bogotá, v. 7, n. 12, jan./jun. 2007.

BERCOVICI, Gilberto. Descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.3, n.1, p. 13-28, março 2002.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 180-195, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Três ensaios sobre a democracia**. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Cardim – Alario, 1991.

_____. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. A evolução constitucional do Brasil. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 4, n. 40, p. 155-176, set./dez. 2000a.

_____. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000b.

BORDA, Luis Villar. Estado de derecho y Estado social de derecho. **Revista Derecho Del Estado**, n. 20, dezembro 2007, p. 73-96.

BRANCO, Telma Castelo (Org.). **Segurança alimentar e nutricional no Nordeste do Brasil: algumas experiências** (coletânea Ceris, ano 2, n. 2). São Paulo: Loyola, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, SF, n. 133, jan/março, p. 89-98, 1997.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BURITY, Valéria Torres Amaral. **Direito humano à alimentação**: limites e possibilidades para sua realização no Estado brasileiro. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2005.

CAISAN. **Balanço das ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2012-2015**. Brasília: MDS, Secretaria Executiva da CAISAN, 2013.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). **Políticas públicas**: conceito e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008.

CALVO GARCÍA, Manuel. **Transformaciones del Estado y del derecho**. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 2005.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos vol.1**. São Paulo: Safe, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. 8ª reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____, José Murilo. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira. O direito fundamental à alimentação e sua proteção jurídico-internacional. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 2, p. 181-224, maio/ago. 2012.

CASTRO, Josué de. Fome como força social: fome e paz. In: CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Geografia da fome**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CHAUÍ, Marilena de Souza. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 71, p. 173-228, 2007.

CLÈRVE, Clêrmerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Direitos Humanos no Brasil: o passado e o futuro. **Revista USP**, São Paulo, n.43, p. 168-175, 1999.

CONSEA. **Construção do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: Presidência da República, 2009.

_____. **Relatório: 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Presidência da República, 2014.

CORRÊA, Gustavo Hermont. Fundamentos que norteiam a construção do Estado Democrático de Direito à luz da evolução do constitucionalismo. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 35, p. 191-203, 2012.

CORREIA, Érica Paula Barcha (Orgs.). **Direitos sociais fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, José Jonas Duarte da. Seca, pobreza e desertificação na Paraíba. **Saeculum – Revista de História**, João Pessoa, nº 8, v.9, p. 117-142, jan./dez. 2002-2003.

COSTA, Pietro. O estado de direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de direito**. Trad. Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia, YUBA, Tânia Yuka, CYRILLO, Denise Cavallini. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Revista Panam Salud Publica**, v. 33, n. 2, p. 144–50, 2003.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: arranjo institucional e alocação de recursos. 2009. 326 f. Tese (Doutorado em Nutrição). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição e evolução do Estado brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 325-334, 1997.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

EMERIQUE, Lilian Balmant; GUERRA, Sidney. A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, Edição Especial, p. 01-34, abr./maio, 2008.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.77, n.4, p. 76-95, out/dez. 2010.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. **Prima Facie** (UFPB), João Pessoa, v. 5, p. 36-46, 2006.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste: o Nordeste é a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento do povo. Quais as soluções? **Novos estudos**, São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19, dez. 1981.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Methods to monitor the human right to adequate food**. Volume II. FAO: Rome, 2008.

FRANÇA, Alexandra Beurlen de. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. 2004. 260f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

GAMBÁ, Juliane Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. Direito humano à alimentação adequada e responsabilidade internacional. **Revista Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 30, n. 1, p. 53-70, jan./jun. 2009.

GHATTAS, Hala. **Food security and nutrition in the context of the global nutrition transition**. Technical paper. Rome: FAO, 2014.

GONÇALVES, Maetê P; CAMPOS, Silvana T.; SARTI, Flávia Mori. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v.1, n.1, p. 92-111, 2011.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIMARÃES NETO, L.; SANTOS, V. M. Economia do Nordeste: perfil atual e tendências relevantes. In: NASCIMENTO, Angela; LIMA, Marcos C. **O Nordeste brasileiro em Questão**: uma agenda para Reflexão. Recife: UFPE, 2014.

HABERMAS, J.; HÄBERLE, P. Sobre a legitimação pelos direitos humanos . In: MERLE, J.; MOREIRA, L.(Org.). **Direito e legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

HILL, Christopher. Uma revolução burguesa? **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 7, p. 7-32, 1984.

HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353. jul./dez. 2007.

HOFLING, Eloisa Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOWLETT-MARTIN, Patrick. **O brasil do Nordeste**: riquezas culturais e disparidades sociais. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luíz Carlos Borges. São Paulo: Martins fontes, 2000.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 100 p. 189-200 jan./dez. 2005.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MALUF, Renato S. Construção do SISAN, mobilização e participação social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero**: Uma História Brasileira. Brasília: MDS, 2010.

MARTINI, Ricardo Agostini. **Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009.

MARX, Karl. **A Questão Judaica**. São Paulo: Centauro, 2000.

MDS. **Pesquisa de Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias**. Brasília: MDS, 2008.

_____. **Mapeamento e Caracterização dos Restaurantes Populares**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos**: 10 anos. Brasília: MDS, 2013.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: MDS, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Ediouro, 1987.

NASCIMENTO, Angela; LIMA, Marcos Costa. **O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão**. Recife: Editora UFPE, 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2010.

NUNES, Mérces da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança alimentar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLSON, Christine M. Nutrition and health outcomes associated with food insecurity and hunger. **The Journal of Nutrition**, Bethesda (EUA), v. 129, n. 2, p. 2015-245, 1999.

OSHAUG, Arne; EIDE, Wenche Barth; EIDE, Asbjorn. Human rights: a normative basis for food and nutrition relevant policies. **Food Policy**, Elsevier Science Ltd., v. 19, n. 6, p. 491-516, 1994.

P. Alston; K. Tomasevski. **The Right to Food**. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofia, Política e Humanidades**, ano 13, n. 26, p. 146-169, 2011.

PEDRÃO, Fernando et. al. **Formação econômica do Brasil: edição comemorativa - 50 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PEREIRA, Fábio Franco. **A federação no constitucionalismo brasileiro**. 2010. 213f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PESSANHA, Érica. A eficácia dos direitos sociais prestacionais. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VII, n. 8, jun. 2006.

PESSANHA, Lavínia; WILKINSON, John. **Trangênicos, recursos genéticos e segurança alimentar: o que está em jogo nos debates?** São Paulo: Armazém do Ipê, 2005.

PETTIE, Louis-Edmond; MEYER-BISCH, Patrice. Direito humanos e extrema pobreza. In: SYMONIDES, Janusz (Org.). **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil - Secretaria Especial dos direitos humanos, 2003.

PINHEIRO, Anelise Rízzolo de Oliveira; FREITAS, Sérgio Fernando Torres de; CORSO, Arlete Catarina Tittoni. Uma abordagem epidemiológica da obesidade. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 17, n. 4, p. 523-533, out./dez., 2004.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; _____. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano I, n. 1, p. 20-47, jan./jun. 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Teoria do Estado, democracia e poder local**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação**: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional. 2008. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ROSSI, Maria Fernanda Figueira. A evolução dos direitos humanos e seu alcance internacional. In: RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Direito Internacionais dos direitos humanos**: estudos em homenagem à Professora Flávia Piovesan. Curitiba: Juruá, 2006.

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marcos Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Orgs.). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003a.

_____. Os direitos fundamentais sociais como “cláusulas pétreas”. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, ano 3, n. 5, p. 78-97, jul./dez. 2003b.

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

SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo**: história constitucional brasileira, teoria da Constituição e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHÄFER, Jairo. **Classificação dos direitos fundamentais**: do sistema geracional ao sistema unitário: uma proposta de compreensão. 2 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SEDES. **Cartilha Municipal do Programa Bando de Alimentos de João Pessoa**. João Pessoa: SEDES/DESSAN, 2013.

SEDES. **Cartilha Municipal do Programa Cozinhas Comunitárias**. João Pessoa: SEDES/DESSAN, 2013.

_____. **Cartilha Municipal do Programa de Aquisição de Alimentos**. João Pessoa: SEDES/DESSAN, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. Rev. técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEPÚLVEDA, Magdalena; NYST, Carly. **The human rights approach to social protection**. Finlândia: Ewerko Oy, 2012.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, 2000.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito à alimentação**. 1. ed. São Paulo: Boreal, 2013.

SIQUEIRA, Pedro Eduardo P. A. O Federalismo. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n.57, p. 406-426, 2003.

SORTO, Fredys Orlando. Cidadania e nacionalidade: institutos jurídicos de Direito interno e de Direito internacional. **Verba Juris**: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 8, n. 8, p. 41-64, jan./dez. 2009.

_____. Montesquieu: o espírito geral das leis e o mito da separação dos poderes. **Verba Juris**: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, v. 3, n.3, p. 73-91, 2004.

_____. O federalista e a Constituição dos Estados Unidos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 82, p. 133-158, jan./ 1996.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.12, n.1, p.51-60, jan-jun 2003.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas à Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. de 2005.

WILLIS, E.; GARMAN, C. C. B; HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, v.34, n.1, p.7-56, 1999.

Referências Eletrônicas

BENÍTEZ, William Guillermo Jiménez. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. **Civilizar**: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, v.7, n. 12, p. 31-46, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.e-sanitas.edu.co/Diplomados/VIH/Modulo%202/lecturas/1_Enfoque_de_DH_y_Politicass_Publi cas.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **Os direitos sociais nos principais documentos internacionais de proteção aos direitos humanos e sua eficácia no Brasil**. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/patricia_tuma.pdf>. Acesso em: 23 de Abril de 2015.

BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? **Custos Legis**: Revista eletrônica do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Dir_Pub_Brand ao.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2015.

CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília: CAISAN, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/LIVRO_PLANO_NACIONAL_CAISAN_FINAL.pdf.pagespeed.ce.NSQXeyLv0S.pdf>. Acesso em: 15 de Agosto de 2015.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: poverty and the international covenant on economic, social and cultural rights**. 2001. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em 04 de maio de 2015.

COMENTÁRIO GERAL Nº. 3 (1990). **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU**. Trad. Adriana Carneiro Monteiro. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>>. Acesso em: 18 de fev. 2015.

COMENTÁRIO GERAL Nº.12 (1990): O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO (ART.11). **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU**. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em: 18 de fev. de 2015.

DRÈZE, Jean. Democracy and right to food. **Economic and Political Weekly**, v. 39, n. 17, p.1723-1731, abril/2004. Disponível em: <<https://casi.sas.upenn.edu/sites/casi.sas.upenn.edu/files/iit/Democracy%20%26%20the%20Right%20to%20Food,%20Jean%20Dreze%20-%20EPW.pdf>> Acesso em: 10 de out. de 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food insecurity in the world 2014**. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/sofi/en/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Food wastage footprint:** impacts on natural resources. 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf>>. Acesso em 26 de maio de 2015.

_____. **O estado da segurança alimentar no Brasil:** um retrato multidimensional. Relatório 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em 10 de set. de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2014. **Pesquisa suplementar de segurança alimentar/PNAD 2013: a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000020112412112014243818986695.pdf>. Acesso em: 20 de set. de 2015.

_____. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>> Acesso em 12 de dez. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil 2013.** Disponível em: [file:///C:/Users/Vitor/Downloads/AtlasIDHM2013_Perfil_Joao-Pessoa_pb%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Vitor/Downloads/AtlasIDHM2013_Perfil_Joao-Pessoa_pb%20(1).pdf). Acesso em: 05 de jan. 2016.

MAIA, Greta Leite. Revisitando quatro categorias fundamentais: Estado de Direito, Estado Liberal, Estado Social e Democracia. **Revista Nomos:** Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza. vol. 31.2, jul./dez. 2011/2. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/gretha.pdf>>. Acesso em 07 de abril de 2015.

MEC. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar.** 2014. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>>. Acesso em: 20 de jan. de 2016.

MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A mudança do paradigma econômico, a revolução industrial e a positivação do direito do trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, nº 1 v. 3, 2012. Disponível em: <<http://www.facsao Roque.br/novo/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Fer1.pdf>>. Acesso em: 30 de março de 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946.** Biblioteca virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAdede/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>> Acesso em 05 de maio de 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do desenvolvimento humano 2014.** Nova York: Communications Development Incorporated, 2014. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf> >. Acesso em 28 de abril de 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. I, n. 1, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em 27 de jul. de 2015.

SILVA, José Afonso da. Proteção constitucional dos direitos humanos no Brasil: evolução histórica e direito atual. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**: edição especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal, São Paulo, set. 1998. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes8.htm>>. Acesso em 01 de jun. de 2015.

THE LANCET. **Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013.** 2014. Disponível em: [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)60460-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60460-8/abstract). Acesso em 22 de maio de 2015.