

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

**DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURIDADE I**

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Samyra Haydêe Dal Farra Napolini – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-565-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I no XI Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Santiago, no Chile, nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022.

O GT “Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I” vem se consolidando ao apresentar temas jurídicos e sociais pensados a partir das Políticas Públicas necessárias principalmente para a efetivação de direitos fundamentais e consequente cumprimento da Constituição Federal.

Como resultado da proposta de trabalho deste GT, foram apresentados 17 (dezesete) artigos científicos com temas inerentes aos “DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE”, podendo-se apresentar a seguinte síntese:

No artigo intitulado “O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME” as autoras Sabrina da Silva Graciano Canovas e Samyra Haydêe Dal Farra Napolini apresentam uma análise dos dados mundiais e locais sobre pobreza, bem como os mecanismos adotados para o combate à pobreza no direito contemporâneo, tanto na normativa internacional quanto na nacional. Em seu desenvolvimento, apresenta a relação entre a pobreza, o superendividamento e a economia globalizada.

Katuscio Mottin realizou um estudo sobre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, tomou por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo. Ao final, seu trabalho foi intitulado “A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”, apresentando importantes considerações acerca do tema.

No artigo intitulado “A RELATIVIZAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NO NOVO SISTEMA DE CÁLCULO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A PARTIR DO PROJETO REFORMADOR DA EC. 103 DE 13/11/2019” os autores Sergio Henrique Salvador, Gilmara Valeria Gonçalves e Régis Willyan da Silva Andrade apresentaram críticas relevantes ao sistema de cálculo das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da recente Emenda Constitucional n.103 de 13 de novembro de 2019 que trouxe ao ambiente nacional diversas novidades, dentre elas, alterações no valor dos benefícios alocando-os a um patamar econômico diminuído e distante das constitucionais premissas previdenciárias protetivas.

Considerando que as leis ambientais relacionadas com as políticas públicas são fundamentais para prevenir violações de direitos e devem ser sustentáveis a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana e a segurança das pessoas, Marcus Luiz Dias Coelho, Luiz Otávio Braga Paulon e Márcio Luís de Oliveira apresentaram o artigo intitulado “A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS MINERÁRIOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS DE MARIANA, BRUMADINHO E VAL DI STAVA”

Helimara Moreira Lamounier Heringer, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho e Eliana Franco Neme apresentaram o artigo de título “ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA”. Neste trabalho os autores se debruçaram sobre a Análise de Custo-Benefício (ACB) como ferramenta de efetivação do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira, no quadro dos princípios, valores e objetivos do constitucionalismo democrático brasileiro.

No artigo de autoria de Wadih Brazao e Silva, Melina Medeiros Dos Reis Ferreira e Livia Teixeira Moura Lobo foi demonstrando que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64. Assim sendo, o artigo intitulado “ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64 /10” abordou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de

qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

No artigo intitulado “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DESSA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE” os autores Silvio Hideki Yamaguchi, Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka e José Sebastião de Oliveira abordam a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes em situação de risco de suas famílias. Nesta pesquisa é feita uma reflexão acerca da utilização do acolhimento familiar como um instrumento de tutela dos direitos da personalidade dessas pessoas.

Alisson Thales Moura Martins apresentou o artigo denominado “DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À EFICÁCIA DOS DISPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A INCONSCIÊNCIA DO DECRETO 11.150/2022 TABELANDO O MÍNIMO EXISTENCIAL”. Em sua pesquisa o autor destaca que o Brasil atravessou grande crise econômica, sanitária e social durante e pós-pandemia, devido ao COVID-19, causando impacto ao poder de compra dos brasileiros, situação que resultou o superindivíduo.

No artigo “ENSINO DOMICILIAR E AS AMEAÇAS À PERDA DA ALTERIDADE: A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO”, Ana Luísa Dessoy Weiler, Guilherme Marques Laurini e Micheli Pilau de Oliveira, avaliam o possível impacto da educação domiciliar no Brasil à construção da identidade, alteridade e diversidade das crianças, a partir da experiência de isolamento imposto pela pandemia de COVID-19 no país.

Caroline Pereira da Conceição e Mônica Pereira Pilon, no artigo intitulado “ENSINO HÍBRIDO E AS PERSPECTIVAS DE ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA ENFRENTAMENTO DO CONVID-19”, refletem sobre as mudanças educacionais após a pandemia e sugerem a criação de um novo paradigma educacional devido à todas as transformações ocorridas desde o final do ano de 2019.

No artigo “O ACESSO À JUSTIÇA DIANTE DA DESIGUALDADE SOCIAL, DA VULNERABILIDADE DE SEUS PROTAGONISTAS E DA CRISE DE SOLIDARIEDADE”, Jane Mara Spessatto, discute o acesso à justiça diante da desigualdade social e da vulnerabilidade dos seus protagonistas, a qual se acentua diante do agravamento

da hiperdesigualdade social e da predominância da individualidade pela escassez de solidariedade coletiva.

Em artigo intitulado “O DIREITO À SAÚDE NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DE CASOS DENTRO DA CORTE INTERAMERICANA”, Germano André Doederlein Schwartz e Lucas Lanner De Camillis exploram o significado do direito social à saúde no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua proteção tanto na legislação quanto na jurisprudência interamericana da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ivone Fernandes Morcilo Lixa e Fabiel dos Santos Espíndola no artigo “O ESTADO CONSTITUCIONAL E O USO DA FORÇA: OS LIMITES DO LEVIATÃ CONTEMPORÂNEO”, apresentam estudos a partir do pensamento de Thomas Hobbes, discutem o uso legítimo e constitucional da força e a necessidade de criação de instrumentos ou mecanismos artificiais que ao mesmo tempo que limitam a liberdade sejam capazes de preservar a convivência coletiva.

No artigo “O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO”, Carolina Silva Campos, Victor Dantas de Maio Martinez e João Pedro Silva de Toledo, realizam um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI.

Ellen de Abreu Nascimento e Maria Lucia de Paula Oliveira, no artigo “O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES”, analisam políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras.

No artigo “POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME”, Lucas Oliveira Vianna e Maria Cougo Oliveira, abordam a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Sandra Helena Favaretto e Jair Aparecido Cardoso, no artigo “PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO ‘THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS’”, buscam compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto “The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms”, demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus.

Registra-se, ainda, que depois das exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para debates que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT.

Deste modo, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação.

Boa leitura!

Prof. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas e Centro Universitário Eurípides de Marília)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca e Universidade do Estado de Minas Gerais)

POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME

FOR AN EFFECTIVENESS OF THE HUMAN RIGHT TO FOOD COMMUNITY-BASED: A COMMUNITARIAN APPROACH TO HUNGER ISSUE

Lucas Oliveira Vianna ¹
Maria Cougo Oliveira ²

Resumo

No âmbito dos direitos humanos que abrangem as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, este trabalho aborda a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política. O trabalho adota a revisão bibliográfica como sua ferramenta metodológica, orientada numa metodologia hipotética-dedutiva. A hipótese aqui sustentada é a de que a fome não se esgota em sua faceta médica ou biológica, mas se expande como um fenômeno de cunho social, histórico e político, que, na sua forma crônica, explicita a responsabilidade da gestão dos entes institucionais que, por sua vez, são orientados por parâmetros técnico-teóricos que aperfeiçoam ou prejudicam o desenvolvimento de políticas públicas de combate à fome. Nesse contexto, o engenho teórico comunitarista, enquanto filosofia política, mostra-se útil no desenvolvimento de diretrizes de governança que enfatizem devidamente o rol da comunidade política na construção da eficácia do direito humano à alimentação adequada.

Palavras-chave: Direitos humanos, Direito à alimentação adequada, Fome, Comunitarismo, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

Within the scope of human rights that encompass public food and nutrition security policies, this work addresses the issue of hunger and the policies that seek its eradication, with an emphasis on the contemporary Brazilian context, with theoretical foundation in communitarianism' propositions as a tradition of philosophy politics. This work makes use of the bibliographic review as its methodological tool, guided by a hypothetical-deductive methodology. The hypothesis supported here is that hunger is not exhausted in its medical or biological facet, but it expands as a social, historical and political phenomenon, which, in its chronic form, explains the responsibility for the management of institutional entities which,

¹ Doutorando em Direitos Humanos pela Unijuí. Mestre em Direitos Humanos pela mesma instituição. Pós-graduado em Ciência Política pela UniFil. Professor de Direito Constitucional e Direitos Humanos.

² Mestranda em Direitos Humanos pela Unijuí. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela URCAMP. Bacharela em Direito pela URCAMP. Promotora de Justiça.

in turn, are guided by technical-theoretical parameters that improve or hinder the development of public policies to combat hunger. In this context, the communitarian theoretical framework, as a political philosophy, proves to be useful in the development of governance guidelines that duly emphasize the role of the political community in building the effectiveness of the human right to adequate food.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Right to adequate food, Hunger, Communitarianism, Public policy

INTRODUÇÃO

Ao longo do itinerário histórico da política pública brasileira de combate à fome foram agregados os referenciais de segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar, direito humano à alimentação adequada e alimentação saudável. Estes conceitos capitais – que retratam seus contextos históricos – abarcam, entre si, a questão da fome, e constituem os parâmetros para representações e ações dos atores individuais e institucionais mobilizados na implementação dessa política pública no Brasil até hoje.

No âmbito das garantias fundamentais inerentes às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, este trabalho aborda a questão da fome – percebida e analisada não como um mero fenômeno médico ou biológico, mas também social, histórico e político – e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Para tal, o trabalho adota duas premissas. Considerando que “a fome age não apenas sobre os corpos [...], mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral”, a primeira premissa pressuposta é a de Josué de Castro (2003, p. 79), segundo a qual “nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome [...]”. A segunda é a de James Mahoney (2001), que por considerar que as políticas públicas são produtos de lutas políticas e processos temporais concretos, implica que tanto as instituições quanto os indivíduos são diretamente influenciados pela trajetória da prática das políticas públicas, ou seja, existiria uma causalidade social dependente da trajetória percorrida observada no tempo, na história.

Orientado por esses pressupostos teóricos, além de investigar a questão da fome no itinerário histórico e na contemporaneidade brasileira, este trabalho busca contribuir com o esclarecimento da seguinte questão: em que medida o arcabouço teórico do comunitarismo, enquanto tradição de filosofia política, pode ser útil para orientar a atuação de entes individuais e institucionais em prol de políticas públicas que efetivem o direito humano à alimentação adequada?

Diante dessa indagação, o presente estudo esboça a seguinte hipótese: (1) a fome não se esgota em sua faceta médica ou biológica, mas se expande como um fenômeno de cunho social, histórico e político (2) que, na sua forma crônica (oculta) – associada à ausência (ou presença exagerada) de determinados alimentos – explicita a responsabilidade da gestão dos entes institucionais que, por sua vez, (3) são orientados por parâmetros técnico-teóricos que

aperfeiçoam ou prejudicam o desenvolvimento de políticas públicas de combate à fome. Nesse contexto, (4) o engenho teórico comunitarista, enquanto filosofia política, mostra-se útil no desenvolvimento de diretrizes de governança (5) que enfatizem devidamente o rol da comunidade política na construção da eficácia do direito humano à alimentação adequada.

Para tal, o estudo, no primeiro momento, apresenta uma leitura do problema da fome no âmbito nacional, apresentando a evolução dos conceitos que nortearam a discussão das políticas públicas referentes à questão. Posteriormente, o artigo debruça-se sobre a dimensão jurídica do direito humano à alimentação adequada. Já no terceiro momento, a pesquisa apresenta as proposições comunitaristas como teoricamente adequadas para orientar a discussão das políticas de segurança alimentar e nutricional para, ao final, apresentar algumas perspectivas de ação a partir do conteúdo apresentado no curso deste estudo.

1 UMA LEITURA SOBRE A QUESTÃO DA FOME NO BRASIL

Antes de passar à exposição sistemática do tema, é imperioso delimitar adequadamente a abrangência dos conceitos pobreza, desnutrição e fome – ao menos de forma provisória. Para atender a essa demanda, Monteiro (2003, p. 7-8) apresenta uma distinção útil, segundo a qual “pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras”. A desnutrição, por sua vez, decorre “do aporte alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou, ainda, com alguma frequência, do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos – geralmente motivado pela presença de doenças, em particular doenças infecciosas” (MONTEIRO, 2003, p. 8).

A fome, por fim, que interessa ao escopo do presente artigo é a crônica, que “ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas” (MONTEIRO, 2003, p. 8).

1.1 O iminente retorno do Brasil ao Mapa da Fome¹

É certo que a atual crise sanitária decorrente da pandemia de coronavírus significou um novo revés para diversas problemáticas sociais, mas, ao menos na questão da fome, o

¹ Essa lista inclui países nos quais mais de 5% da população consome diariamente menos calorias do que o recomendado (LUPION, 2021).

cenário já era bastante desanimador desde antes. “Em 2019, cerca de 650 milhões de pessoas passavam fome no mundo todo. Uma cifra bem distante do segundo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que busca erradicar a insegurança alimentar até 2030, melhorar a nutrição e promover uma agricultura sustentável” (MAHTANI, 2021).

A respeito deste tema, a edição mais recente do relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World* (“O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo”, em tradução livre) – publicada há poucas semanas por cinco agências da ONU² – estima que, no final do ano passado, entre 720 e 811 milhões de pessoas acordavam sem saber se comeriam ao longo do dia (FAO *et al*, 2021).

O pior cenário, segundo os dados, indicaria que 10% dos habitantes do planeta sofreram insegurança alimentar no ano passado, contra 8,4% em 2019. Mais da metade deles (418 milhões) vivem na Ásia; mais de um terço (282 milhões), na África; e uma proporção menor (60 milhões), na América Latina e no Caribe. O aumento mais pronunciado foi registrado na África, onde 21% da população é afetada, mais do que o dobro em relação a qualquer outra região. A cifra é ainda maior se, além daqueles que tiveram uma alimentação insuficiente, forem incluídos também **os que não tiveram acesso a uma alimentação adequada: mais de 2,3 bilhões de pessoas**, ou **30% da população global** (MAHTANI, 2021, grifo nosso).

Ao avaliar este tema na realidade nacional, é fato que o Brasil até chamou a atenção do mundo na década passada por ter reduzido a fome entre sua população. “Em 2014, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) retirou o país pela primeira vez de seu Mapa da Fome, com base em pesquisa do IBGE realizada no ano anterior”, Segundo aponta uma recente matéria jornalística da rede de notícias alemã *Deutsche Welle* (LUPION, 2021). Contudo, segundo o mesmo relato jornalístico, “nos últimos anos, o cenário virou, e a insegurança alimentar voltou a crescer, devido a uma combinação de crise econômica e decisões políticas que enfraqueceram os instrumentos do governo e da sociedade civil para atuar no tema” (LUPION, 2021).

Outro site jornalístico dedicado a temas de economia popular relata que:

De acordo com o último levantamento feito pela Datafolha, 88% dos entrevistados acreditam que a fome está em alta. **Faltou comida para 40% daqueles que possuem apenas o ensino fundamental completo, e a região mais afetada tem sido o Nordeste.**

Outro dado relevante é que **a fome está associada à quantidade de adultos trabalhando**. Onde só há um profissional, 29% teve menos comida. Já nas casas em

² Quais sejam, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Unicef e Organização Mundial da Saúde (OMS)

que ninguém está com renda, o índice sobe para 35% (ANDRADE, 2021, grifo nosso).

A respeito deste tema, um levantamento foi desenvolvido por pesquisadores do grupo "Alimento para Justiça" da Universidade Livre de Berlim, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade de Brasília (UnB), com financiamento do governo alemão. O relatório da pesquisa – intitulado “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil” apresenta os seguintes resultados:

- 1) “Os dados indicam a significativa ocorrência de insegurança alimentar entre 59,4% dos domicílios pesquisados no período da pandemia de agosto a dezembro de 2020, (admitindo-se aqui a soma das categorias insegurança alimentar leve, 31,7%, moderada, 12,7%, e grave, 15,0%)” (GALINDO *et al*, 2021, p. 39).
- 2) Desigualdade regional e de cor e gênero: “As diferenças de gênero, raça ou cor, perfil domiciliar, contextos regionais, territoriais e de renda são marcadores que influenciam a maior ou menor incidência de insegurança alimentar nos domicílios” (GALINDO *et al*, 2021, p. 39).
 - a) “Os percentuais de insegurança alimentar se apresentam mais altos em domicílios com única/o responsável (66,3%), sendo ainda mais acentuada nos casos em que a responsável é mulher (73,8%) ou pessoa de raça ou cor parda (67,8%) e preta (66,8%)” (GALINDO *et al*, 2021, p. 39).
 - b) “Também é maior nas residências habitadas por crianças de até 4 anos (70,6%) ou crianças e adolescentes de 5 a 17 anos (66,4%)” (GALINDO *et al*, 2021, p. 39).
 - c) “A frequência de insegurança alimentar é também significativa nos domicílios situados nas regiões Nordeste (73,1%) e Norte (67,7%) do país e nas áreas rurais (75,2%)” (GALINDO *et al*, 2021, p. 39)
- 3) Os efeitos da pandemia: “Em contextos nos quais as/os entrevistadas/os declararam ter diminuído a renda do domicílio desde o início da pandemia, identifica-se a ocorrência de insegurança alimentar em 71,9% dos domicílios” (GALINDO *et al*, 2021, p. 39).
- 4) Sobre a alimentação adequada:

- a) “Em se tratando do consumo de alimentos saudáveis, a pesquisa revela que, antes mesmo da pandemia, havia irregularidade no consumo de alimentos nos domicílios classificados como em situação de insegurança alimentar” (GALINDO et al, 2021, p. 39).
- b) “Com a pandemia, houve redução de mais de 85% do consumo de alimentos saudáveis entre entrevistadas/os cujos domicílio se encontravam em situação de insegurança alimentar” (GALINDO et al, 2021, p. 40).

Esta pesquisa oferece um grave retrato das desigualdades alimentares presentes no Brasil em tempos de pandemia da Covid-19. “A análise dos dados sobre o perfil de consumo de alimentos conjugados com a proporção da insegurança alimentar nos domicílios brasileiros mostra a gravidade da carência ao acesso a alimentos saudáveis que os lares brasileiros têm passado durante a pandemia”. Os autores constataram que a grave situação de insegurança alimentar “afeta sobretudo alguns estratos da população brasileira: mulheres, pessoas de cor ou raça preta e parda, moradores das regiões Norte e Nordeste e de áreas rurais, domicílios com crianças e com menor renda per capita” (GALINDO et al, 2021, p. 40).

1.2 As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil

No aspecto histórico, observa-se que a fome no Brasil mostrou um considerável declínio nas últimas duas décadas. Um relatório efetuado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) apontou que o Brasil reduziu pela metade a parcela da população que sofre com a fome, e que a taxa de desnutrição caiu 10,7% para menos de 5% no período de 2003 a 2014 (EXAME, 2014).

Em outros documentos, a FAO reconheceu que tais avanços estão diretamente ligados aos programas sociais Fome Zero e Bolsa Família e que “estima-se que o caráter de distribuição de renda do Bolsa Família foi responsável por 25% da redução da pobreza extrema e quase 15% da redução da pobreza desde 2004” (FAO *et al.*, 2019, p. 96). O efeito distributivo de tal política pode explicar de 1 a 1,5 pontos percentuais na mudança do coeficiente Gini no país. (FERREIRA DE SOUZA *et al.*, 2018).

O então Presidente Lula colocou uma ênfase sem precedentes nas campanhas presidenciais no combate à fome, através de seu programa de segurança alimentar – posteriormente conhecido como Fome Zero –, sendo que o orçamento do programa, em 2003,

era de 1,8 bilhão (FREI BETTO, 2003). Além disso, “ao contrário da maioria dos programas de combate à fome”, explica o autor, “o Fome Zero não é assistencialista, nem se resume a ações emergenciais. Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, é gerar renda, trabalho, resgatar a auto-estima e a cidadania” (FREI BETTO, 2003, p. 54).

Muito embora, a bem da verdade, deve-se atentar que esse não é um parecer unânime. Para outros autores, “ações implementadas pelo programa mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. Nesse sentido, não rompem com a lógica neoliberal” (YASBEK, 2004, p. 111). Por sua vez, Telles (1998, p. 22) aponta o fato de que tais ações colocam o indivíduo “no fio da navalha, essa estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam” programas como Fome Zero. Para Telles, “promessas de cidadania dependem grandemente da refundação da política como espaços de criação e generalização de direitos” (TELLES, 1998, p. 22). Maria Yazbek arremata:

Não se pode esquecer que essa disputa ocorre numa sociedade em que, historicamente, as ações de enfrentamento à pobreza têm se apoiado, na maior parte das vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas (YASBEK, 2004, p. 112).

“No campo da assistência social, esta matriz reforça as figuras do 'pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza” (YAZBEK, 2003, p. 50). “Romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio” (YAZBEK, 2004, p. 112).

Mas, para além desses desacordos teóricos, é inegável que os efeitos do Programa Fome Zero foram efetivos, mas não apenas por suas consequências.

O sucesso na redução da fome de 2004 a 2013 teve influência do Bolsa Família e do aumento real do salário mínimo, mas também de um arcabouço de políticas públicas sobre o tema, como o estabelecimento de uma lei e de um plano de segurança alimentar, a estruturação de conselhos regionais e nacionais para aproximar governos da sociedade civil e o fortalecimento do programa de alimentação escolar (LUPION, 2021, s.p.).

Em recente relatório anual, publicado em 2019, a ONU apontou que a taxa de desnutrição brasileira ficou abaixo de 2,5% no período entre 2016 e 2018. (ZANINI, 2019, s.p.). Não obstante, deve-se observar que isso significa que 5 milhões de pessoas ainda vivem

em situação de desnutrição, bem como que, em 2017, 15 pessoas morreram por dia em virtude de tal condição (ZANINI, 2019, s.p.). Assim, embora programas sociais tenham contribuído para mitigação da questão em anos anteriores, a fome no Brasil volta às pautas das problemáticas sociais com mais força – especialmente em razão dos efeitos decorrentes da crise sanitária que o mundo atravessa.

2 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

2.1 O direito humano à alimentação adequada no Direito Internacional

Ao lidar com a questão de garantias fundamentais relacionadas ao direito à alimentação, é pertinente que seja feita uma hermenêutica das disposições constantes das normas constitucionais, legais e internacionais que concernem ao direito humano à alimentação adequada. De plano, é necessário mencionar o disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece o seguinte: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação [...]” (ONU, 1948).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tratando mais especificamente da fome em si, dispõe nos seguintes termos:

Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio de cooperação internacional, as medidas necessárias, incluindo programas concretos: 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; 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. (ONU, 1966).

Pertinente, ainda, o teor do item 6 do Comentário Geral número 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, que trata sobre o direito à alimentação:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O

direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não. (ONU, 1999).

É forçoso concluir, pois, que o Estado brasileiro encontra-se obrigado, pelas normas de Direito Público Internacional, à adoção de prestações positivas com o fito de não apenas erradicar a fome, mas também prover os meios necessários à uma política de segurança alimentar que seja biologicamente segura e ecologicamente sustentável.

2.2 O direito humano à alimentação adequada na ordem constitucional nacional

No plano constitucional, o direito à alimentação foi incluído no rol dos direitos sociais através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 047/2003, que alterou o teor do art. 6º, *caput*, para: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Embora esteja inserido na seção que versa sobre direitos sociais, visualiza-se em tal direito um caráter misto de direito fundamental/social, em vista, de um lado, da sua essencialidade para a manutenção da vida humana e, do outro, da necessidade de prestações positivas estatais para a sua garantia.

Nesse norte, lecionam Queiroz (*et al*, 2015, p. 34) que o direito à alimentação é “direito fundamental básico com carácter universal e simultaneamente individual, indivisível, interdependente e inter-relacionado, tendo como requisito essencial a sua intransponibilidade”, mas que, também, “conjuntamente denomina-se por direito social na sua segunda dimensão por pressupor a intervenção do Estado na garantia das necessidades nutricionais dos indivíduos”.

É importante denotar, ainda, que tal direito sequer constava expressamente no rol dos direitos sociais na redação constitucional original, e que a PEC em questão levou 7 (sete) anos tramitando para ser aprovada. Como assevera Batista Filho (2010, p. 153),

É curioso observar que, mesmo representando um dos problemas mais antigos, permanentes e graves de toda a história da humanidade, somente há pouco mais de meio século as questões relacionadas com a alimentação, nutrição, saúde, direitos de cidadania, obrigações do Estado e deveres da sociedade passaram a figurar como parte das grandes reflexões e linhas de ação de políticas públicas.

No ordenamento infraconstitucional, por sua vez, tem-se a Lei nº 11.346/06 que “cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”, a qual dispõe, em seu art. 2º, que

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

É interessante observar, ainda, que no parágrafo 2º do mesmo artigo estabelece a legislação que “é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, *bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.*” (BRASIL, 2006, grifo nosso).

O que se extrai de tal redação, bem como da própria envergadura constitucional e caráter de direito fundamental/social conferidos ao referido direito, é que a prestação que permite o seu cumprimento é obrigatória ao Poder Público, inferindo-se que poderia até ser exigida judicialmente, à semelhança do que se observa com ações relativas ao fornecimento de medicamento. Essa é a conclusão de Batista Filho (2010, p. 154), que afirma que “em último caso, quando fatores estruturais ou conjunturais do processo econômico e social não possibilitarem a realização deste direito, o poder público pode ser judicialmente acionado para o seu devido cumprimento”.

3 A CONTRIBUIÇÃO COMUNITARISTA PARA O DEBATE SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Nos últimos anos, os teóricos políticos liberais e comunitaristas têm lutado para saber se a justiça é mais bem alcançada por meio da autonomia individual ou por meio de valores coletivos. Enquanto os liberais acreditam que a dignidade humana é promovida quando as pessoas escolhem seus próprios fins, os comunitaristas afirmam que a autonomia é um mito, dadas as conexões interpessoais que conectam os indivíduos e impregnam sua ontologia. Esses debates intelectuais acalorados transbordaram das paredes da academia e se infiltraram na arena política, à medida que comunitaristas buscavam reivindicar um meio-termo entre a direitas e as esquerdas políticas, bem como temperar a retórica dos direitos, oferecendo uma

alternativa baseada em valores morais compartilhados e responsabilidades conjuntas (ROISIN; BLANCO, 2016).

O engenho filosófico comunitarista, segundo a hipótese deste artigo, oferece *insights* úteis sobre como pensar sobre pobreza e bem-estar. Sob a égide do neoliberalismo que insiste em avançar sobre América Latina, milhares de famílias, à margem da assistência pública, estão afogadas no desemprego ou constituem uma força de trabalho mal remunerada que enfrenta a pobreza – especialmente no contexto ainda vigente da pandemia de Covid-19.

Nesse contexto, como apontam Roisin e Blanco (2006), o comunitarismo, em vez de tornar o indivíduo o locus de culpa – como ocorre na falida estrutura liberal –, um sistema de bem-estar comunitário se apoderaria das reservas substanciais de capital social que existem nas localidades carentes para melhorar seus resultados individuais. Fato é que, na égide neoliberal, embora se requeira que os pobres trabalhem em troca de benefícios previdenciários, não lhes é fornecido o apoio necessário que que viabilize a execução do trabalho (creches, educação, transporte, afins) (MORENO; GARCÍA, 2003).

Agora, o comunitarismo consiste numa resposta ao liberalismo. Considerando a posição de John Rawls – em seu ensaio "Justiça como equidade: política, não metafísica" (1992) – como paradigma do liberalismo. Rawls retoma a proposta inicial de seu tratado "Uma Teoria da Justiça" e faz uma reformulação original da teoria do contrato social. O contratualismo rawlsiano propõe que as pessoas livres e racionais que constituem a sociedade devem escolher em conjunto sua própria concepção de justiça e fazê-lo em uma situação original em que ninguém saiba sua posição na sociedade ou a distribuição dos dons naturais. Nessas condições, segundo entende Rawls (2000), a escolha racional recairia sobre uma estrutura social capaz de maximizar os benefícios dos menos favorecidos. Os princípios de justiça assim levantados pressupõem que os bens primários (liberdade, renda, etc.) devem ser distribuídos com critérios de igualdade, a menos que uma distribuição desigual beneficie os menos favorecidos (RAWLS, 2000).

Diante dessa proposta, surgiram inúmeras reflexões e revisões, onde a ideia de justiça aparece como elemento de conciliação e redefinição na vida dos homens em sociedade. Alasdair MacIntyre (1981) e especialmente Charles Taylor (1989) mergulham mais profundamente nas origens desta ideia do sujeito não vinculado para concluir que é uma suposição insustentável, senão uma convicção de consequências desintegradoras, uma vez que a própria identidade subjetiva. Esse ideal moderno, para cuja busca e construção autônoma se deseja proteger as liberdades individuais, só pode ser construído dentro de quadros

valorativos fortes que fixem um ideal de uma vida boa e as virtudes para realizá-lo, e não em um espaço moralmente neutro em que o liberalismo quer se formular.

Outro nome que merece destaque é o de Michael J. Sandel. Ao contrário de Rawls, Sandel considera que, de um ponto de vista filosófico, a justiça não pode ser separada das reflexões sobre a natureza da vida boa e os fins humanos mais dignos. E do ponto de vista político, as deliberações sobre justiça e direitos não podem prosseguir sem referência às concepções de bem que estão enraizadas nas diferentes culturas e tradições nas quais as deliberações acontecem (SANDEL, 1998, p. 186).

Com efeito, Carnevali (2008) sintetiza que em Sandel se observa as seguintes abordagens: a) O debate e eventual acordo sobre os princípios básicos do direito ou das essências constitucionais que devem reger uma sociedade, deve incorporar o que é mais importante para os seus cidadãos, ler suas convicções religiosas, filosóficas e morais; b) As diferentes concepções de uma vida boa são tão importantes quanto o acordo ou contrato político em torno de alguns princípios de justiça; c) A razoabilidade e a cultura política não são suficientes para escolher os princípios de justiça que devem reger uma sociedade.

Para efeitos de apresentação do paradigma comunitarista, destaca-se a abordagem de Michael Walzer (1970; 1993; 1997; 2001; 2004), que critica Rawls sobre sua concepção de justiça. Para ele, a teoria rawlsiana está inserida na noção conhecida como "liberal igualitária"; e para o pensamento walzeriano, a liberdade é um princípio necessário, mas não suficiente para a justiça, razão pela qual considera a igualdade como seu segundo fundamento. Walzer entende que não se pode ser imparcial quanto às concepções do "bem" onde a relação entre os indivíduos faz parte de seu projeto de vida. Em outras palavras, o sistema liberal rawlsiano coloca certas concepções do "bem" em primeiro lugar. Isso é perceptível quando Rawls usa os direitos individuais para sustentar e legitimar o poder do Estado e, ao mesmo tempo, estabelecer seus limites. Por outro lado, o "comunitarismo" proposto por Walzer vincula a imparcialidade do "bem" ao compromisso de estabelecer um conjunto de bens não contingentes, que alcançam a categoria de universalidade.

No início dos anos 1990, a tradição comunitarista é caracterizada por uma orientação prática e ativismo político. Nesta fase, destaca-se a figura carismática de Amitai Etzioni – ao lado de Benjamin Barber e Robert Bellah –, que assumiram a responsabilidade de tirar as ideias da academia e levá-las para as ruas (e para o meio político). Assim, torna-se uma preocupação central a sensibilização sobre os laços comunitários da sociedade por meio da revitalização de instituições que promovem os laços sociais locais, como família, escola e vizinhança, preocupação que se reflete na participação nas campanhas políticas.

Moreno e García (2003) notam que esses comunitaristas – ditos de segunda geração – abraçam uma concepção mais “pragmática” ou moderna de comunidade, não necessariamente referindo-se a afiliações geográficas ou culturais tradicionais. Para Etzioni (2000), as comunidades baseiam-se fundamentalmente em dois elementos: proporcionam laços de afeto e transmitem uma cultura moral compartilhada. Elas podem, portanto, ser formados em torno de instituições ou profissões, ter como base uma etnia dispersa, pessoas que compartilham a mesma orientação sexual, intelectuais da mesma linha política ou cultural e podem até se constituir no ciberespaço. Em síntese, Schmidt (2014) aponta que o que aproxima Etzioni de autores como Taylor, Sandel, Walzer e MacIntyre é a relevância da comunidade e do bem comum, a visão de que “o liberalismo não leva em conta suficientemente a importância da comunidade para a identidade pessoal, o pensamento moral e político e os julgamentos acerca de nosso bem-estar no mundo contemporâneo” (BELL, 1993, p. 4).

Assim, verifica-se que a comunidade está no centro da concepção sociopolítica do chamado comunitarismo responsivo e é indispensável para a boa sociedade. Contudo:

Isso não significa que esteja acima do indivíduo: indivíduos e comunidades são mutuamente constitutivos e suas relações são ao mesmo tempo complementares e tensas. O comunitarismo responsivo recusa o coletivismo. O pertencimento comunitário significa que a pessoa é parte integral, mas não é nem consumida, nem absorvida pela comunidade. [...] Tendo vivido a experiência dos kibbutzin israelenses na juventude (alguns dos quais pendiam excessivamente ao coletivismo), vivendo num ambiente social inclinado exageradamente ao individualismo e coerente com a melhor tradição comunitarista (a tradição judaica e cristã, o socialismo utópico, o liberalismo social, os comunitaristas responsivos, o republicanismo cívico), Etzioni desenvolve um pensamento voltado à afirmação do equilíbrio entre o coletivo e o individual, a ordem social e a autonomia, as responsabilidades e os direitos (SCHMIDT, 2014, p. 121-122).

Para Etzioni (1999), “as sociedades comunitaristas requerem ordem, uma ordem voluntária, fundada especialmente em meios normativos (educação, liderança, consenso, pressão dos pares, exibição de modelos, exortação, vozes morais da comunidade)”. Nesse sentido, como expressa Schmidt (2014, p. 123), “uma ordem moral que requer a restauração cívica, a retomada dos valores cívicos que fazem parte da trajetória da sociedade norte-americana e que nas últimas décadas foram suplantadas pela visão individualista, mas sempre respeitosa dos direitos individuais”.

Em resumo, o engenho filosófico comunitarista – especialmente como postulado pelos autores acima elencados – oferece uma alternativa interessante. Ao considerar os indivíduos como socialmente constituídos, este parâmetro teórico oferece esperança de uma abordagem mais holística e menos reprovadora das políticas de bem-estar social. Isso implica que para

além das medidas de concessão de benefícios estatais a cidadãos mais ou menos merecedores, o comunitarismo reconhece nos coletivos sociais locais um poder inato para a mitigação de problemáticas crônicas, como a fome; e mais, há o potencial para estimular a participação política que vise o protagonismo social na gestão de diretrizes das políticas de segurança alimentar e nutricional.

4 PERSPECTIVAS DE AÇÃO A PARTIR DA COMPREENSÃO DA FOME COMO UM FENÔMENO SOCIAL E POLÍTICO

Tendo em vista as considerações expostas sobre o problema da fome no Brasil, é notório que trata-se de uma questão multifacetada e que sua erradicação atravessa necessariamente o caminho de reformas profundas na ordem social e econômica da nação, bem como escolhas políticas. Isso porque, como constam nas premissas desta pesquisa, a fome crônica é um fenômeno social e político.

Segundo Josué de Castro (1957, p. 66) “é preciso antes de tudo trabalhar para extirpar do pensamento político contemporâneo esta ideia errônea da economia considerada como um jogo em que alguns devem sempre perder para permitir a outros sempre ganhar”, e “fazer da economia um instrumento de distribuição equilibrada dos bens da terra”.

É necessária, portanto, primeiramente, uma redefinição do que se considera atualmente “economia”, que costuma levar em conta unicamente crescimento econômico, e “construir uma estratégia global do desenvolvimento que não separe o econômico do humano, mas, pelo contrário, considere o homem, os grupos humanos, toda a humanidade como objetivo final do desenvolvimento” (CASTRO, 1984, p. 90).

É imprescindível, também, quebrar-se o tabu da reforma agrária. A expansão dos latifúndios rurais está diretamente ligada à pobreza urbana, uma vez que os migrantes oriundos do meio agrícola são aqueles que lá eram pobres e, conseqüentemente, seguirão [ainda mais] pobres no meio urbano (ROCHA, 2003). Essa conjuntura, aliada ao desemprego crescente, levou ao acréscimo de “novos pobres” à população de “antigos pobres”, complexificando a pobreza e sobrepondo desigualdades (SOARES, 2004). Dessa forma, o processo de urbanização deixou marcas nefastas, principalmente no tocante a políticas sociais, ocupação urbana e proteção ambiental (PÁDUA, 2003).

Para além, contudo, dos problemas gerados no passado, a reforma agrária é necessidade também para que se lide com as questões atuais: “Monocultura e latifúndio constituem dois dos males do continente que entram de maneira terrível seu

desenvolvimento agrícola e, conseqüentemente [sic], suas possibilidades de abastecimento alimentar (CASTRO, 1954, p. 29). Não basta utilizar todas as técnicas disponíveis para produção de alimentos, “é preciso que esses alimentos possam ser adquiridos e consumidos pelos grupos humanos que deles necessitam”, uma vez que “se não se proceder à adequada distribuição e expansão dos correspondentes níveis de consumo, logo se formarão os excedentes agrícolas, criando-se o grave problema da superprodução ao lado do subconsumo” (CASTRO, 1954, p. 37).

O fortalecimento dos blocos econômicos locais de países em desenvolvimento (como o Mercosul) também é importante, uma vez que as relações comerciais com países já desenvolvidos tende à exploração dos emergentes. Como explica Magalhães (1997, p. 57):

o comércio entre os países periféricos e os países desenvolvidos fundamenta-se num sistema de trocas desiguais. Os preços das matérias-primas são rebaixados pelas economias centrais, enquanto os produtos manufaturados são mantidos em níveis altos. Desta forma, torna-se fundamental, nos países subdesenvolvidos, a substituição desse modelo e a ênfase no crescimento, através da implantação da indústria de base e de bens de consumo duráveis, superando o desequilíbrio da economia e sua principal conseqüência [sic]: a miséria. (MAGALHÃES, 1997, p. 57)

Além das profundas reformas estruturais necessárias, é importante que se analise o problema da fome de forma holística, não se limitando à entrega de comida (embora essa seja necessária a curto prazo), mas prestando uma atenção integral ao ser humano em todas suas necessidades. Isso é especialmente pertinente no tocante à nutrição infantil, já que um estado nutricional infantil adequado “pressupõe o atendimento de um leque abrangente de necessidades humanas, que incluem não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também a diversificação da dieta, condições salubres de moradia, o acesso à educação e a serviços de saúde, entre outras” (MONTEIRO, 2003, p. 8). Um estudo relativo ao declínio da desnutrição no período de 1989-1996 também demonstrou que “mais do que mudanças na renda familiar, mínimas no período, foram mudanças positivas e formidáveis quanto à cobertura dos serviços básicos de saúde, escolaridade das mães e abastecimento de água as que determinaram a redução da desnutrição” (MONTEIRO, 2003, p. 8).

Conclui-se, em suma, que “a plena efetivação do DHAA se dará a partir de relações intersetoriais e, sobretudo, de uma profunda e sincera mudança de cultura, que desnaturalize as situações de opressão e violação de direitos. (CASEMIRO; VALLA; GUIMARÃES, 2010, 2091)”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O curso histórico das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional brasileiras foram quase sempre inconsistentes. Autores como Belik, Silva e Takagi (2001) observam que até os anos 30, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população. Desse período até o final dos anos 80, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta. A partir dos anos 90, os problemas de abastecimento passaram a ser combatidos, supostamente, através da desregulamentação do mercado na esperança de que o crescimento econômico pudesse proporcionar renda, emancipando as famílias pobres e alcançando a cidadania.

Contudo, como mencionado na primeira parte deste trabalho, pesquisas várias, provenientes de organismos nacionais e internacionais, retratam que, na atualidade, há um grave estado das desigualdades alimentares presentes no Brasil, que foram agravados pelos efeitos decorrentes da pandemia da Covid-19. O perfil de consumo de alimentos conjugados com a proporção da insegurança alimentar nos domicílios brasileiros demonstra a gravidade da carência ao acesso a alimentos saudáveis que os lares brasileiros têm atravessado em tempos recentes. Conforme explicado, a grave situação de insegurança alimentar “afeta sobretudo alguns estratos da população brasileira: mulheres, pessoas de cor ou raça preta e parda, moradores das regiões Norte e Nordeste e de áreas rurais, domicílios com crianças e com menor renda per capita” (GALINDO et al, 2021, p. 40). Todos esses dados mostram que a questão da fome não é uma temática que foi resolvida ao começo do século, mas sim uma grave problemática social que, embora tenha sido mitigada na década passada, tem retornado com força, empurrando o Brasil para o chamado Mapa da Fome.

Acerca da proteção jurídica existente que diz respeito ao direito humano à alimentação adequada, como restou demonstrado na primeira parte deste estudo, é fato que a proteção do tema é bastante ampla. As cartas normativas de Direito Internacional bem o estatuto constitucional vigente – que abarca seu corpo de leis e regulamentos – normatiza satisfatoriamente as proteções acerca do tema.

Contudo, para além da suficiência teórica, da proteção jurídica, é certo que existe a necessidade de que este direito seja efetivado no plano da realidade. E a hipótese sustentada por esse trabalho é que os parâmetros neoliberais que avançam sobre os eixos de governança pública latinoamericanos têm falhado uma e outra vez, em razão de não poderem efetivar uma

cidadania inclusiva e integral, que não mantenha grupos sociais inteiros em margem vulneráveis da sociedade.

No curso da pandemia de coronavírus, o papel da mobilização da sociedade civil para ajudar as pessoas que passam fome com doações de alimentos tornou-se cada vez maior (MARTEL, 2021). Na ausência de um Estado que seja capaz de erradicar a pobreza e efetivar o direito humano à alimentação adequada, é a sociedade civil organizada e indivíduos isolados que, de forma orgânica, mitigam as necessidades do seu grupo social. Daí a necessidade de que as políticas públicas que buscam resolver a questão da fome sejam pautadas por guias políticas que considerem adequadamente a relevância dos atores sociais e seu poder nos rumos da solução de uma crise como a que o mundo atravessa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eduarda, Fome no Brasil cresce! Um a cada quatro não tem comida suficiente, diz pesquisa. **FDR**, 21 maio, 2021. Disponível em:

<<https://fdr.com.br/2021/05/21/fome-no-brasil-cresce-um-cada-quatro-nao-tem-comida-suficiente-diz-pesquisa/>> Acesso em: 8 jul. 2021.

BATISTA FILHO, Malaquias. Direito à alimentação. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 10, n. 2, p. 153-154, jun. 2010.

BELL, D. **Communitarianism and its critics**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

BENGOA, José María. **Hambre cuando hay pan para todos**. Caracas: Ex Libris, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.346/06**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Publicada em 15 nov. 2006.

BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. Brasil: Quase um terço dos agrotóxicos comercializados no país foram aprovados durante o governo Bolsonaro. 19 jan. 2021. Disponível em:

<<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/brasil-quase-um-ter%C3%A7o-dos-agrot%C3%B3xicos-comercializados-no-pa%C3%ADs-foram-aprovados-durante-o-governo-bolsonaro/>>. Acesso em 14 mai. 2021.

CARNEVALI, Alfredo Toro. La democracia liberal y la crítica comunitarista. **Revista Politeia**, n. 40, v. 31, p. 41-57, 2008.

- CASEMIRO, Juliana Pereira; VALLA, Victor Vincent; GUIMARAES, Maria Beatriz Lisboa. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 2085-2093, jul. 2010.
- CASTRO, Josué de. **Fome: um tema proibido**. Org. Anna Maria de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 11.ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. 3.ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1954.
- CASTRO, Josué de. **O Livro Negro da Fome**. São Paulo: Braziliense, 1957.
- ETZIONI, Amitai. **The third way to a good society**. London: Demos, 2000
- ETZIONI, Amitai. **La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1999.
- EXAME. **Sair do mapa de fome da ONU é histórico, diz governo**. Abril, 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sair-do-mapa-de-fome-da-onu-e-historico-diz-governo/>>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2019**. Safeguarding against economic slowdowns and downturns. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Roma: FAO, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>
- FERREIRA DE SOUZA, P. H. G.; OSORIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. In: SILVA, F. T.. **Bolsa Família 15 anos (2003 – 2018)**. Brasília: ENAP, 2018. p. 155-191.
- FREI BETTO. A fome como questão política. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 53-61, ago. 2003.
- GALINDO, Eryka; TEIXEIRA, Marco Antônio; ARAÚJO, Melissa de; MOTTA, Renata; PESSOA, Milene; MENDES, Larissa; RENNÓ, Lúcio. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, n. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021.
- GREENPEACE. Liberação de agrotóxicos nos primeiros 100 dias de governo Bolsonaro. Disponível em; <<https://www.greenpeace.org.br/hubfs/agrotoxicos-bolsonaro-100dias.pdf>>. Acesso em 14 mai. 2021.
- LUPION, Bruno. Fome no Brasil cresce e supera taxa de quando Bolsa Família foi criado. **Deutsche Welle**, 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3rwxC>>. Acesso em 8 jul. 2021.

MACINTYRE, Alasdair. **After Virtue: A Study in Moral Theory**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1981.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

MAHONEY, James. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 111–141, 2001.

MAHTANI, Noor. Os piores dados da fome em uma década. **El País**, 12 jul. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/planeta-futuro/2021-07-12/os-piores-dados-da-fome-em-uma-decada.html>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MARTEL, Isabela. No auge da pandemia, sociedade civil se organiza contra fome. **Deutsche Welle**, 9 abr. 2021. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3rWiV>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, ago. 2003.

MORENO, Álvaro; GARCÍA, Fernando. El Estado comunitario. Una aproximación a las bases filosóficas. **Cuadernos de Economía**, Bogotá, v. 22, n. 39, p. 195-203, dec. 2003.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **Revista IDEAS: Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral número 12**. O direito humano à alimentação. 1999. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf/view>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966.

PÁDUA, J. A. Desenvolvimento humano e meio ambiente no Brasil. In: MOSER, C.; RECH, D. (orgs.) **Direitos humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas olhar dos parceiros de Misereor**. Rio de Janeiro: CERIS/ MAUAD; 2003. p. 47-69.

PNUD BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Erradicar a pobreza e a fome**. Objetivos do Milênio. 2000. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-2-zero-hunger.html>>. Acesso em 11 mai. 2021.

QUEIROZ, Ana; MOTA, Inês; CARDOSO, Sofia. O direito à alimentação saudável no contexto das políticas nutricionais. **Acta Portuguesa de Nutrição**, Porto, n. 2, p. 34-37, set. 2015.

RAWLS, John. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, São Paulo, n. 25, p. 25-59, 1992.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIGOTTO, Raquel Maria; VASCONCELOS, Dayse Paixão e; ROCHA, Mayara Melo. Uso de agrotóxicos no Brasil e problemas para a saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 7, p. 1-3, jul. 2014.

ROCHAS. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: FGV; 2003.

ROISIN, Juan Pablo Romero; BLANCO, Fernando Ayala. Comunitarismo versus Liberalismo. **Estudios Políticos**, Ciudad de México, n. 8, p. 43-57, ago. 2006.

ROSANELI, Caroline Filla et al. La fragilidad humana frente a la pobreza y el hambre. **Revista Bioética**, v. 23, n. 1, p. 89-97, jan./abr. 2015.

SANDEL, Michael. **Liberalism and the limits of justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 93-138, 2014.

SOARES, L. T. Política e movimentos sociais. In: SADER, E. (org.). **Governo Lula**: decifrando enigmas. São Paulo: Viramundo; 2004. p. 11-60.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de *et al.* Agrotóxicos e transgênicos: retrocessos socioambientais e avanços conservadores no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**. v. 16. n. 29, p. 319-352, 2020.

TAYLOR, Charles. **Sources of Self**. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

TELLES, V. S. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. In: **Programas de Renda Mínima no Brasil**: impactos e potencialidades. São Paulo: Polis, 1998. p.1-23.

VALLA, Victor Vincent. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, n. supl. 2, p. 7-18, 1998.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

WALZER, Michael. **Arguing about War**. New Haven: Yale University Press, 2004.

WALZER, Michael. **Guerra, Política y Moral**. Barcelona, Paidós, 2001.

WALZER, Michael. **Interpretation and Social Criticism**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

WALZER, Michael. **Obligations: Essays on Disobedience, War, and Citizenship**. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

WALZER, Michael. **On Toleration**. London: Yale University Press, 1997.

YASBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-51, jan./jun. 2003.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

ZANINI, Fábio. **Apesar de menor, fome ainda afeta o Brasil, aponta órgão da ONU**. Folha de São Paulo. Publicado em 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/apesar-de-menor-fome-ainda-afeta-o-brasil-aponta-orgao-da-onu.shtml>>. Acesso em: 29 jan. 2020.