

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabio Fernandes Neves Benfatti; Gabrielle Scola Dutra; Zélia Luiza Pierdoná. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-146-2

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

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalhos “DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III”, coordenado pelos professores Fábio Fernandes Neves Benfatti, Gabrielle Scola Dutra e Zélia Luiza Pierdoná, no âmbito do VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: Direito, Governança e Políticas de Inclusão, realizado entre os dias 24, 25, 26 e 27 de junho de 2025.

As pesquisas desenvolvidas no âmbito das políticas públicas e dos direitos sociais desempenham papel fundamental na formulação, implementação e avaliação de ações governamentais voltadas à promoção da justiça social e à redução das desigualdades.

As apresentações do GT foram organizadas em três blocos temáticos, nos quais os autores tiveram a oportunidade de expor suas pesquisas. Cada bloco foi encerrado com um espaço destinado ao debate, permitindo a troca de ideias, questionamentos e contribuições por parte dos participantes. Essa dinâmica favoreceu a ampliação do diálogo acadêmico, o aprofundamento das reflexões e o enriquecimento coletivo das discussões propostas.

A seguir, apresenta-se a descrição dos artigos apresentados em cada um dos blocos:

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E OMISSÃO ESTRUTURADA: O ESTADO E A (IN) VISIBILIDADE DE MULHERES EM TERRITÓRIOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS” (Autoria: Luana Cristina da Silva Lima Dantas) propõe uma análise

O artigo “POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIO - JUDICIALIZAÇÃO E GOVERNANÇA: DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS” (Autoria: Adriana Silva Tanisue) analisa os desafios institucionais enfrentados pelas comunidades quilombolas no processo de certificação e titulação de seus territórios, com foco na judicialização e na governança das políticas públicas relacionadas.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS AUTISTAS NO BRASIL” (Autoria: Suellen Gardenia Santos Bastos) aborda a inclusão escolar de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a partir de uma análise dos desafios complexos, envolvendo aspectos legais, pedagógicos, estruturais e atitudinais.

O artigo “DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO: NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO” (Autoria: Bruno Luiz Sapia Maximo e Marlene Kempfer) parte de uma leitura sistemática da Constituição de 1988 para defender que é possível a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, nos termos do artigo 174 da Constituição, por meio da celebração de negócios jurídicos sustentáveis, com empresas que possuam responsabilidade social. Dessa forma, Estado e empresas atuarão em busca da concretização de direitos sociais, imprescindíveis para a realização do direito humano ao desenvolvimento.

O artigo “INTERVENÇÃO NORMATIVA E DE INCENTIVO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA, DIREITO SOCIAL À MORADIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO” (Autoria: Karina Costanzi Fernandes e Marlene Kempfer) defende que é imprescindível garantir às pessoas a titulação com registro imobiliário, nos termos previstos na Lei nº 13.465/2017, o que representa uma intervenção normativa e de incentivo (art. 174 da Constituição Federal de 1988), fundamental para a inclusão no sistema econômico, com real possibilidade de realizar justiça social.

O artigo “CONCENTRAÇÃO URBANA - AMÉRICA LATINA, CARIBE E BRASIL: O CONFRONTO MORADIA X HABITAÇÃO - CONTORNOS DA PERIFERIA SOCIAL” (Autoria: Rogério Luiz Nery Da Silva e Pedro Rogério Gomes Nery da Silva) tem como objetivo provocar uma reflexão entre a situação urbana latino-americana/caribenha e o contexto do Brasil atual, com vistas a equacionar soluções às fragilidades do espaço urbano para atendimento das necessidades diretas e indiretas de habitação, mediante a adoção de políticas públicas específicas ou conexas de médio prazo.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DIGITAL: A CONSTITUIÇÃO COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA” (Autoria: Beatriz Soares Ferreira Braga) analisa os desafios jurídicos e institucionais associados à incorporação da inteligência artificial (IA) no setor público brasileiro, destacando a necessidade de um marco regulatório compatível com os princípios constitucionais. A crescente utilização de algoritmos em políticas públicas, aliada à coleta massiva de dados, apresenta riscos à privacidade, à equidade e à transparência, exigindo uma resposta normativa que vá além da regulação técnica.

O artigo “A POLÍTICA PÚBLICA DE GRATUIDADE DOS REGISTROS DE NASCIMENTO E ÓBITO COMO GARANTIDORA DE CIDADANIA NO BRASIL” (Autoria: Monica Olivo , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) verifica o papel da política pública de gratuidade universal dos registros de nascimento e óbito como garantidora de cidadania.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES A PARTIR DA TEORIA DE CAPACIDADES E LIBERDADE DE AMARTYA SEN” (Autoria: Emanoele Cristina da Silva Carraro , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) parte da premissa de que integrar imigrantes em um novo país é um desafio que abrange fatores sociais, econômicos e culturais. Este artigo adota como fundamento teórico o papel da teoria das capacidades e liberdade de Amartya Sen, como um elemento essencial

O artigo “ALÉM DO TETO: DIREITO À MORADIA COMO DIREITO DA PERSONALIDADE E SUA EFETIVAÇÃO DIANTE DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO” (Autoria: Dirceu Pereira Siqueira e Isabela Teixeira de Menezes Reino) examina o direito à moradia como direito da personalidade e sua efetivação frente ao déficit habitacional brasileiro. Através da análise secundária dos dados do relatório "Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019" da Fundação João Pinheiro, investiga-se como os componentes do déficit habitacional revelam violações aos direitos da personalidade dos indivíduos afetados.

O artigo “FILHOS DA MORTE: PROTAGONISTAS DO CICLO DA VIOLÊNCIA E A (IN) EFICÁCIA DA LEI COMO PROTEÇÃO AOS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO” (Autoria: Elaine Cristina Vieira Brandão e Ilton Garcia Da Costa) analisa o crime de feminicídio, com vistas a apontar os impactos desse crime no Brasil, com relação às suas vítimas indiretas: os órfãos do feminicídio – filhos da morte, vulnerabilizadas e invisibilizadas pela atenção do Estado e de parte da sociedade, o que as colocam como protagonistas do ciclo de violência ao qual estão inseridos, perpetuando de maneira progressiva esse grave problema social em nosso país.

O artigo “CADEIA PRODUTIVA DO AÇAÍ: DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO PECONHEIRO ÀS MUDANÇAS NA RELAÇÃO DE TRABALHO E FAMILIAR OCACIONADOS PELA GLOBALIZAÇÃO DO FRUTO” (Autoria: Arielle Bianka dos Santos Calumby, Francisco Sérgio Silva Rocha e Valena Jacob Chaves) analisa os impactos da globalização na cadeia produtiva do açaí, destacando a precarização do trabalho dos peconheiros e as transformações nas dinâmicas familiares das comunidades ribeirinhas do Pará. Tradicionalmente consumido de forma local, o açaí tornou-se um produto de interesse global, o que intensificou a exploração dos trabalhadores e gerou mudanças sociais significativas.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO

Gabriel Antinolfi Divan) aborda a problemática da fundamentalidade dos chamados “direitos sociais” em termos constitucional, em confronto com a lógica neoliberal, que lhe serve de entrave. O texto focaliza uma duplicidade de efeitos e visualização dessa lógica neoliberal, que se apresenta de forma biunívoca, tanto como ideologia governamental minimalista e precarizante como quanto discurso de subjetividade, forjando novas formas de cidadania.

O artigo “DESENVOLVIMENTO HUMANO, SOCIEDADES DESIGUAIS E DIREITOS HUMANOS” (Autoria: Anna Paula Bagetti Zeifert, Vitória Agnoletto e Eduardo Franco da Rosa) analisa as vulnerabilidades que afligem parcela significativa da população brasileira, o que requer uma avaliação que possa conduzir a uma compreensão dos motivos, dimensões e consequências, de maneira a orientar a formulação de políticas sociais que possam colaborar na sua mitigação.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DAS NORMAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR” (Autoria: Thiago Phileto Pugliese) discute o papel do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, na democratização do acesso aos direitos sociais, e em que medida essa atuação pode ser considerada legítima, sob a ótica do conceito de constitucionalismo transformador. Busca, ainda, compreender o papel dos Poderes Estatais e apresentar condições, para que se possa falar em convergência no desempenho de suas funções típicas, que concretizem os comandos constitucionais em larga escala.

O artigo “A PRECARIEDADE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: POLÍTICAS PÚBLICAS, PROTEÇÃO DE DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO” (Autoria: Daniel David Guimarães Freire) analisa criticamente a interseção entre capitalismo da precariedade, inteligência artificial (IA), proteção de dados e Direito. A partir das contribuições teóricas de Albena Azmanova e Slavoj Žižek, discute como a precariedade socioeconômica, antes restrita a grupos marginalizados, tornou-se um traço estrutural das

considerado um governo de muitos. A participação efetiva ou inclusão real no processo decisório é constatada quando a população tem suas necessidades atendidas. Para traçar o cenário de evolução desses direitos, é apresentado um resumo histórico das previsões nas sete constituições brasileiras.

O artigo “ENTRE O PASSADO E O PRESENTE: A EXCLUSÃO HISTÓRICA DOS CIGANOS E O DIREITO À MORADIA” (Autoria: Jéssica Andrade Santiago e Thais Novaes Cavalcanti) apresenta a história cigana, juntamente com a origem do racismo por eles enfrentados, desde o início do nomadismo. Além disso, pretende mostrar qual é a situação atual desta etnia e se a Constituição Federal de 1988, com os direitos fundamentais, especialmente o de moradia, está tendo plena eficácia, alcançando essa etnia, historicamente marginalizada pela sociedade não-cigana.

O artigo “A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA PROCURADORIA PÚBLICA PARA ALÉM DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL OU DA FASE DE CONTROLE” (Autoria: Emerson Affonso da Costa Moura) problematiza a atuação da procuradoria municipal, no que se refere às políticas públicas, defendendo o redimensionamento do papel estrito de advocacia estatal de defesa dos interesses do ente público, para, no exercício de suas funções de consultoria e assessoria, contribuir com as demais etapas do ciclo de políticas públicas na concretização dos bens e valores da ordem constitucional plural, no Estado Democrático de Direito.

O artigo “DESIGUALDADES SOCIAIS E IDENTIDADE: COMPREENDENDO O PAPEL DOS INDICADORES SOCIAIS DO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA” (Autoria: Kenza Borges Sengik , Marcus Geandré Nakano Ramiro) apresenta uma análise da identidade, num contexto de um país com desigualdades multidimensionais. Os índices sociais comprovam as desigualdades sociais no Brasil, de modo que é imperioso observá-los ao estudar a temática “identidade”.

Zélia Luiza Pierdona

Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE)

CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E O COMBATE À FOME NO BRASIL
CITIZENSHIP, POLITICAL PARTICIPATION AND THE FIGHT AGAINST
HUNGER IN BRAZIL

Almerinda Alves de Oliveira

Resumo

O ensaio traz uma conexão entre um conceito amplo de cidadania (exercício de direitos civis, políticos e sociais) e a implementação de políticas públicas como mecanismo democrático. O artigo também lança mão da definição de poliarquia (direito à oposição e à participação), questionando se o Brasil pode ser considerado um governo de muitos. A participação efetiva ou inclusão real no processo decisório é constatada quando a população tem suas necessidades atendidas. Para traçar o cenário de evolução desses direitos, é apresentado um resumo histórico das previsões nas sete constituições brasileiras. Sendo assim, considerando o direito à alimentação como básico para um Estado realmente se considerar democrático, o estudo traz um recorte sobre a questão da fome como um problema público no contexto da formação da Constituição de 1988. Por meio da análise de discurso das manifestações enviadas pelos cidadãos no contexto na Constituinte de 1987 relacionadas ao problema da fome, o ensaio se propõe a compreender as soluções desejadas pela população e se o mecanismo de escuta foi suficiente para dar voz àqueles que precisavam de manifestar.

Palavras-chave: Cidadania, Poliarquia, Participação, Fome, Programas sociais

Abstract/Resumen/Résumé

The essay provides an association between a broad concept of citizenship (the exercise of civil, political, and social rights) and the implementation of public policies as a democratic mechanism. The article also adopts the definition of polyarchy, inquiring whether Brazil can be considered a nation ruled by many. Effective participation or real inclusion in the decision-making process is observed when the population's needs are met. Therefore, considering the right to food as fundamental for a state to truly be deemed democratic, the study focuses on

Introdução

O ensaio se propõe a estabelecer uma conexão entre um conceito amplo de cidadania trazido pelo cientista político José Murilo de Carvalho (direitos civis, políticos e sociais) na obra “Cidadania no Brasil. O longo Caminho” e a implementação de políticas públicas como mecanismo democrático. O texto demonstra que os direitos atrelados à cidadania no Brasil não percorreram um caminho linear, apresentando um histórico desses direitos nas Constituições brasileiras. Na medida em que o contexto social e as estruturas políticas foram se alterando, houve repercussão na seara dos direitos. Até chegar a sua sétima constituição, o País teve cartas promulgadas e outorgadas o que, conseqüentemente, se reflete em um trajeto tortuoso na própria construção da cidadania nacional e da sua efetivação, por meio das políticas públicas.

Nos dizeres de Hannah Arendt (2013, p.368), na perspectiva do direito a ter direitos, a própria humanidade teria responsabilidade sobre esse reconhecimento da condição humana, principalmente da existência de excluídos. Assim, pode-se identificar a relevância da participação na formatação das políticas públicas e nas instâncias decisórias que culminam nas escolhas dos problemas e camadas sociais que irão ser beneficiados.

A ideia de que o sistema de instituições políticas possui uma seletividade (OFFE, 1984) atravessa esse estudo. Os conflitos entre as classes, muito mais do que no campo eleitoral, ocorrem na arena de disputa das próprias estruturas estatais, perpassando qualquer desenho de ação governamental. Há uma grande parcela da população sem direitos concretizados e, conseqüentemente, essa situação de vulnerabilidade impacta a própria percepção de democracia desses segmentos sociais. “Uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2022, p. 25).

A participação efetiva no processo decisório pode ser percebida quando a população tem suas necessidades atendidas. Trata-se da inclusão real. Sendo assim, considerando o direito à alimentação¹ como básico para um Estado realmente se considerar democrático, o estudo traz um recorte sobre a questão da fome como um problema público no contexto da formação da Constituição de 1988. Um dos procedimentos associados à Assembleia Nacional Constituinte de 1986-1987 foi a abertura para coleta de sugestões de cidadãos, tendo sido apresentadas cerca de 72.719² em relação a demandas diversas. O presente ensaio analisa o discurso das

¹ BRASIL, Constituição Federal: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

² Foi analisada uma amostra aleatória de 359 das 2.447 que citaram a palavra “fome”.

manifestações relacionadas ao problema da fome, buscando compreender as soluções desejadas pela população.

Cidadania e políticas públicas

Ao desdobrar o conceito de cidadania nas dimensões dos direitos civis, políticos e sociais, José Murilo de Carvalho (2002, p. 9) defende que o cidadão pleno seria aquele que consegue ser titular efetivo dos três direitos. A conexão entre esse conceito e os mecanismos de poder e de tomada decisão indica um direcionamento dos recursos estatais para a consecução das políticas públicas. O exercício da cidadania estaria, assim, intimamente relacionado às ações governamentais que propiciam o usufruto dos serviços públicos.

Cidadania [...] designa a participação do indivíduo nos negócios do Estado. Cidadão é aquele que participa da dinâmica estatal. No Estado Democrático e Social de Direito, essa atuação dos cidadãos é exercida não apenas pelo voto, mas também participação na tomada das decisões acerca dos temas de interesse público. No Estado contemporâneo, esse interesse se realiza pelas políticas públicas (SIQUEIRA JR. e OLIVEIRA, 2016, p.79).

Os direitos foram colocados na principal norma do Brasil: “A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2002, p. 199). A discussão mais contemporânea, entretanto, se dá no campo da concretização desses direitos. O usufruto de um direito mostra a necessidade de transposição do discurso, um verdadeiro encontro entre o que o Estado se dispõe a fazer e o que realmente faz.

[...] objetivo declarado erradicar a fome, acabar com a miséria e a desigualdade injusta em suas diversas formas, o que faz parte da moral pensada, escrita e declarada. É preciso lembrar mais uma vez que as declarações não são discursos neutros. Declarar é se comprometer. Por isso resulta tão chocante contraste que ocorre entre as declarações e a moral vivida pelas instituições e pelas pessoas, pela moral realmente experimentada na vida diária. (CORTINA, 2020, p. 1.240, E-book)

A política pública entendida como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2020, p.12) aponta a importância da compreensão de que nem todos os problemas sociais serão, necessariamente, problemas públicos. Nem todas as angústias coletivas de uma sociedade terão a atenção e, principalmente, os recursos advindos do Poder Público para que sejam tratados.

Na obra “A Poliarquia” (DAHL, 2022), verifica-se que a participação cidadã está intimamente conectada à eficácia e efetividade³ das políticas públicas. Para o autor, a poliarquia, seria um estágio além da democracia, um governo de muitos, caracterizado pelo direito de se fazer oposição e de pertencer efetivamente ao corpo decisório. Essa concepção leva ao questionamento se o Brasil pode ser considerado uma poliarquia.

O direcionamento da ação estatal é influenciado pelas disputas de poder existentes em suas próprias estruturas. Outra questão relevante que surge nessa discussão é a dúvida sobre a possibilidade real de uma “democracia comunicativa” (HABERMAS, 2002), pois os mecanismos de exclusão são mais complexos do que aparentam.

No Brasil, há diversas previsões normativas estabelecendo a participação social, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. A legislação determina instituições de conselhos e realizações de audiências públicas, por exemplo (DA SILVA, 2020). Ocorre que a mera participação física ou quantitativa não é garantia de que haja um ambiente de acolhimento das minorias. Conforme tratado por Young (2014), ainda que não proibidos de participar – exclusão explícita – pode ocorrer a exclusão sutil, devido a um contexto no qual a opressão decorre da falta de confiança em realizar manifestação livre de ideias e pensamentos. Acrescenta-se que a exclusão pode ocorrer por um verdadeiro *greenwashing*⁴ democrático, quando os meios de participação existem formalmente, apenas como falsa medida. Nada é feito a partir da opinião daqueles que se manifestaram. O indivíduo é ouvido, mas não escutado.

Quando o sufrágio vai além dos notáveis e de sua clientela, os velhos partidos e facções baseados principalmente nas relações sociais entre os notáveis – em laços familiares, de classe, residência, estilo de vida, e tradição – são substituídos ou suplementados por partidos mais eficazes em atrair as classes médias. (DAHL, 2022, p.44).

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2006⁵ que considerou inconstitucional a cláusula de barreira, o País assistiu à proliferação dos partidos “nanicos”, sem que isso representasse, necessariamente, uma maior participação das minorias. Em um efeito *backlash*⁶, a Emenda Constitucional n. 97/2017 inseriu a vedação às coligações nas eleições e criou regras que inviabilizam o acesso de partidos políticos pequenos aos recursos

³ Eficiência “é a melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis”. Eficácia “é fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado”. Efetividade “é a capacidade de atender às expectativas da sociedade” (Tenório, 2009, pp.18 - 20).

⁴ Greenwashing pode ser definido como “The intersection of two firm behaviors: poor environmental performance and positive communication about environmental performance” (DELMAS, 2011, p. 65).

⁵ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591&ori=1>

⁶ “O *backlash* é uma reação adversa não-desejada à atuação judicial. Para ser mais preciso, é, literalmente, um *contra-ataque* político ao resultado de uma deliberação judicial”. Marmelstein, G. 2016. Disponível em Conselho de Justiça Federal, Efeito *Backlash* da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial.

do fundo eleitoral⁷. Essa movimentação dos poderes aliada aos vultosos financiamentos públicos de campanha indica que o sistema político parece mais preocupado com questões financeiras do que com a legitimidade de suas ações frente ao próprio eleitorado.

Assim, pode-se compreender que um problema social como a fome, considerando um Estado Democrático de Direito, necessita estar na agenda pública. Para isso acontecer, por sua vez, o Poder Legislativo deve editar normas que instituem e regulem a política pública, bem como o Poder Executivo, além de executar a política, deve prever o recurso orçamentário necessário. Nesse contexto, para permitir uma maior compreensão de como os arranjos políticos têm se dado no sentido de solucionar o problema, o quadro abaixo apresenta um histórico sucinto da evolução dessas políticas no Brasil.

Marco temporal	Acontecimento
1991	Senador Eduardo Suplicy apresentou o projeto de lei n. 80/1991 (depois 2561/1992) que instituía um programa de renda mínima para o país.
1995	O Distrito Federal foi palco da primeira experiência brasileira de renda mínima vinculada à educação, quando então recebeu o nome de Bolsa Escola. Na mesma época, Campinas e Ribeirão Preto instituíram um programa de renda mínima, porém vinculado à assistência social.
2001	Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (Lei no 10.219/2001). Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória no 2.206-1/2001). Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto no 3.877/2001)
2002	Programa Auxílio-Gás (Decreto no 4.102/2002)
2003	Criação do Programa Fome Zero, um conjunto de políticas públicas de combate à fome e às suas causas estruturais, garantindo a segurança alimentar de todos os brasileiros.
2003	Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei no 10.689/2003)
2004	Formulou-se novo programa, chamado Bolsa Família (Lei no 10.836/2004), para unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.
2021	A Medida Provisória n. 1.061/2021 extinguiu o Bolsa Família e criou os programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. Em 29/12/2021, a MP foi convertida da Lei n. 14.284/2021.
2023	A Medida Provisória n.1.164/23 recriou o Bolsa Família. Em 19 de junho, a MP foi convertida na Lei n. 14.601.

Quadro 1 - Histórico dos programas de transferência de renda no Brasil

Fonte: LICIO, 2004, pp. 2-3. Senado Federal.

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm

O histórico constitucional dos direitos no Brasil

Inicialmente, o modo do encerramento do período colonial indica as causas de a primeira constituição brasileira não apresentar grandes avanços em termos de cidadania: “A independência não introduziu mudança radical no panorama descrito [...] A principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro (CARVALHO, 2002, p.25-26)

Assim, na égide de um regime monárquico e escravocrata (a abolição ocorreria apenas em 1888), a Constituição de 1824, em seu artigo 179 tratava de direitos civis e políticos como a liberdade, a segurança individual e a propriedade. O *habeas corpus* não possuía previsão constitucional, mas uma ação similar já havia sido estabelecida por meio do Decreto de 23 de maio de 1821: “ação de desconstrangimento”. No campo dos direitos sociais, timidamente, eram previstos o direito aos socorros públicos, no inciso XXXI, e o direito à instrução primária gratuita a todos os cidadãos, no inciso XXXII.

Nesse conceito de cidadania, percebe-se claramente a ruptura do tecido social de acordo com a renda, pois o voto era censitário. No artigo 92, a própria Constituição associava a renda líquida anual de cem mil réis por bens rurais, da indústria, do comércio ou de empregos ao reconhecimento do direito ao voto. Outros aspectos impactantes na descrição do quadro de ausência de participação social é que, em um País com uma grande massa de analfabetos, não lhes era permitido o direito ao voto. Somente com a edição da Lei Saraiva (Lei n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881), as eleições passaram a ser diretas e foi permitido o voto ao homem analfabeto. As mulheres passaram todo o período da Constituição de 1824 sem o direito ao voto.

Com a proclamação da República (1889), e o advento da Constituição de 1891, que foi promulgada, houve um incremento no rol de direitos já garantidos anteriormente. Assim, no artigo 72, é assegurada a inviolabilidade dos direitos não só aos brasileiros, mas aos estrangeiros. A igualdade republicana significou a negativa de reconhecimento de foros de nobreza. A Constituição trazia a laicidade, contrastando com o catolicismo como religião oficial previsto na Constituição de 1824 e com a imposição de que outras religiões só eram permitidas em culto doméstico. Destacam-se os seguintes direitos: reconhecimento do casamento civil e de celebração gratuita; licitude da associação sem armas; petição para denunciar abusos; liberdade de ir e vir com seus bens, em tempo de paz; inviolabilidade do domicílio; liberdade de imprensa; sigilo de correspondência; liberdade de exercício de profissão; propriedade intelectual e de marcas e abolição das penas de trabalhos forçados e de banimento judicial.

Ainda na Constituição de 1891, foi constitucionalizado o *habeas corpus*. Na Primeira República, não mais existia o voto de acordo com o nível de renda. Havia eleição direta para deputados, senadores, presidente e vice-presidente da República e nas esferas estaduais e municipais. Os analfabetos e mendigos não podiam votar. “As mulheres brasileiras conquistaram o direito de votar em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Decreto 21.076, do então presidente Getúlio Vargas, que instituiu o Código Eleitoral”⁸. José Murilo de Carvalho (2002, p. 40) destaca a falta de representatividade concreta no pleito:

Pelo lado legal, a Constituição Republicana de 1891 eliminou apenas a exigência da renda de 200 mil-réis, que, como vimos, não era muito alta. A principal barreira ao voto, a exclusão dos analfabetos, foi mantida. Continuavam também a não votar as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas. Não é, então, de estranhar que o número de votantes tenha permanecido baixo. Na primeira eleição popular para a presidência da República, em 1894, votaram 2,2% da população.

Na Constituição de 1934, promulgada, houve mais uma expansão da previsão de direitos civis, políticos e sociais. Destaca-se a criação do mandado de segurança e da ação popular; a vedação à pena de caráter perpétuo e prisões por dívidas e a criação de assistência jurídica aos necessitados. Os direitos sociais foram incorporados ao texto constitucional, com normas de proteção ao trabalhador e de instituição de previdência⁹ e houve a criação da Justiça do Trabalho. A Constituição viveu por curto período de tempo, logo vindo um período de enfraquecimento democrático.

A Constituição de 1937, refletindo o período ditatorial do Estado Novo, houve o regresso dos direitos fundamentais com a previsão de censura, da pena de morte e que os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprego da economia popular seriam submetidos a processo e julgamento perante Tribunal especial. Houve repetição dos direitos fundamentais como liberdade, segurança individual, propriedade e igualdade, mas tratava-se de norma sem efetividade. Isso porque havia um artigo (186) que declarava o estado de emergência no País e uma seção que tratava da Defesa do Estado e trazia possibilidades como “detenção em edifício ou local não destinados a réus de crime comum; desterro para outros pontos do território nacional ou residência forçada em determinadas localidades do mesmo território, com privação da liberdade de ir e vir; b) censura da

⁸ <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/a-conquista-do-voto-feminino/index.html>

⁹ O marco no histórico da Previdência Social se deu em 1923 com a edição da Lei Eloy Chaves que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias.

correspondência e de todas as comunicações orais e escritas; c) suspensão da liberdade de reunião; d) busca e apreensão em domicílio”, em seu artigo 168.

A Constituição de 1946, promulgada no contexto da redemocratização do País, em linhas gerais, restabeleceu os direitos suprimidos pela Constituição anterior. Houve maior previsão de direitos sociais como o salário mínimo, proibições de diferenças salariais discriminatórias, assistência aos desempregados e direito de greve. No campo dos direitos políticos, houve a recriação da Justiça Eleitoral (criada em 1932 e extinta na Constituição de 1937), a afirmação do voto direto e secreto, do sistema eleitoral proporcional e estabelecido o caráter nacional dos partidos políticos.

Em mais um choque na democracia brasileira, a partir de 1964, os Atos Institucionais assumiram a supremacia normativa no ordenamento jurídico nacional, mantendo apenas a formalidade da Constituição de 1946, até a imposição da Constituição de 1967. Os direitos fundamentais foram atingidos e, com o AI-5 (1968), houve um agravamento na supressão de direitos e na atuação agressiva do Estado. Nos direitos sociais, a criação do salário-família e a proibição de diferença salarial “por motivo de cor” (art. 158, III) podem ser apontados como singelas concessões.

Sobre o Golpe de 64: “As grandes massas em nome das quais falavam os líderes não apareceram para defender o governo. As que apareceram foram as da classe média, no dia 2 de abril, para celebrar a queda do presidente” (CARVALHO, 2002, p. 142). Darcy Ribeiro traz importante contribuição sobre essas constantes derrocadas democráticas na história brasileira ao abordar o apoio das classes sociais privilegiadas ao que o autor denomina de “revoluções preventivas”. As “ditaduras vistas como um mal menor que qualquer remendo na ordem vigente” (RIBEIRO, 2015, p. 21).

Com a redemocratização do País, a Constituição de 1988 pode ser definida como uma representação de diversas conquistas de grupos sociais que, conseguiram, por meio de mobilizações diversas, inserir direitos no texto da Carta. “O fato é que a Constituição brasileira enumerou um rol bastante generoso de liberdades e direitos, em especial os direitos sociais” (BUCCI, 2006, p. 10). Como exemplo dessa participação, a Câmara dos Deputados disponibiliza as 72.719 sugestões apresentadas pelos cidadãos.

Entre março de 1986 e julho de 1987, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, por meio do projeto "Diga Gente e Projeto Constituição", lançou uma campanha para os cidadãos encaminharem suas sugestões para a nova Constituição. Cinco milhões de formulários foram distribuídos e disponibilizados nas agências dos Correios do Brasil. Para enviar a sugestão, o cidadão deveria se deslocar para a agência mais próxima e preencher o formulário e encaminhar, sem

custos, a carta resposta para o Senado Federal. **Foram coletadas 72.719 sugestões em todo o país** e o resultado da compilação das sugestões. (Fonte: Câmara dos Deputados¹⁰)

Cidadania, desigualdades sociais e fome

A tomada de consciência da existência de direitos tem feito com que a população busque o Poder Judiciário como garantidor. Nesse sentido, em junho de 2023, o STF fixou tese sobre implementação de políticas públicas pelo poder judiciário para garantir o direito à saúde: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos Poderes” (STF. Plenário. RE 684.612/RJ, julgado em 30/06/2023. Informativo 1101.Tema 698 de Repercussão Geral).

O caminho da conquista efetiva ou menos deficiente de direitos é tortuoso e demorado no Brasil, porque aos poucos é que se vai conhecendo aquilo que se pode cobrar. O País possui a mancha da escravidão e das desigualdades: “A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática” (CARVALHO, 2002, p. 229). A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil¹¹ e constam entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil estabelecidos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)¹², mas há um distanciamento entre o Direito e o real.

O Income Inequality, calculado pelo The World Inequality Database, mede o acúmulo de renda e riqueza, combinando diferentes fontes de dados como contas nacionais, dados de pesquisas, dados fiscais e classificações de patrimônio. O Brasil, em 2022, continua a fazer parte do grupo com maior concentração de renda, conforme figura a seguir.

¹⁰ https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos

¹¹ Constituição Federal de 1988, art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

¹² São 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo”. Para mais informações: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

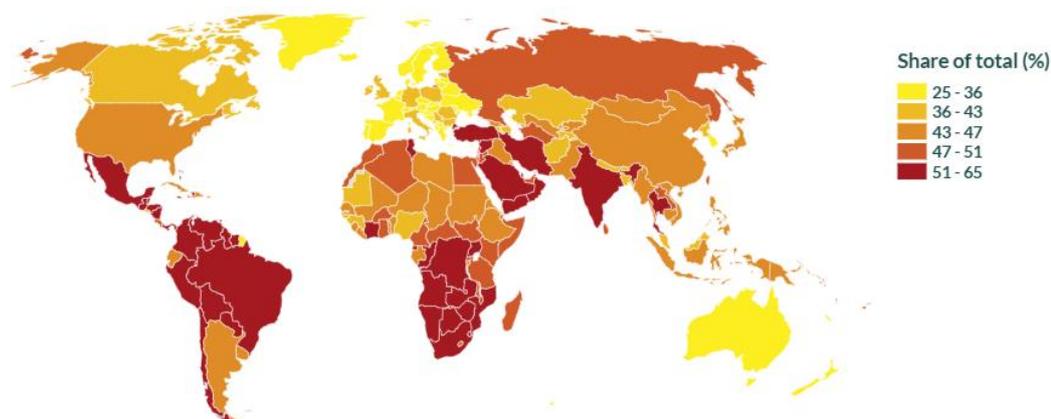


Figura 1. Índice Income Inequality
 Fonte: <https://wid.world/>

Também nesse sentido, o índice Gini, calculado pela ONU, mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero (desigualdade mínima) a cem (desigualdade máxima). Em 2023, o coeficiente brasileiro foi de 51,8¹³.

O texto de Murilo de Carvalho dialoga com o que o sociólogo Darcy Ribeiro (2015, p.19) destaca: “o povo-nação não surge no Brasil da evolução de formas anteriores de sociabilidade [...] mas da concentração de uma força de trabalho escrava, recrutada para servir a propósitos mercantis alheios a ela”. Para o autor, as desigualdades já fazem parte do modo de vida da sociedade brasileira, que está habituada à separação entre ricos e pobres.

Essa naturalização da desigualdade contribui para uma manutenção dos bolsões de pobreza e da dificuldade de acesso aos mecanismos de mudança, trata-se do ciclo de Macpherson (1977, p. 103): “Não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e a sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática”.

O Poder Judiciário tem agido no sentido de dar efetividade às normas, pois não obstante o caráter programático, a interpretação de que seria tão-somente uma promessa constitucional contribui para a perpetuação da desigualdade. Nesse sentido, a justificativa de negativas de provimento de políticas públicas com fundamento na “reserva do possível” não se revela suficiente.

¹³ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde>

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do Legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração) (STF, 2004).

Uma sociedade de excluídos, também é uma sociedade na qual não se tem confiança nas suas principais instituições. Não obstante essa crescente procura ao Poder Judiciário, a pesquisa World Values Survey (WVS)¹⁴, conforme tabela abaixo, indica que há uma preocupante estagnação na confiança da população: a sociedade brasileira está dividida quanto a confiar ou não no sistema jurídico. Essa situação pode repercutir na própria cultura de aceitação das normas, pois “a dificuldade em incentivar e defender uma atitude cultural pervasiva de respeito à lei e aos juízes é maior quando estes são vistos com desconfiança” (TAMANHAHA, 2010, p. 182).

Confia	1989-1993	1994-1998	2005-2009	2010-2014	2017-2022
Totalmente	19,2 %	17,4 %	11,4 %	10,8 %	14,1 %
Muito	25,1 %	37,4 %	37,9%	39,8 %	35,3 %
Subtotal	44,3 %	54,8%	49,3 %	50,6 %	49,4 %
Não muito	28,0 %	21,2 %	31,4 %	24,8 %	25,9 %
Nenhum pouco	27,4 %	23,7%	18,9 %	24,2 %	23,6 %
Subtotal	55,4 %	44,9 %	50,3 %	49,0 %	49,5 %
Não sabe	0,4 %	0,3 %	0,1 %	0,2 %	1,0 %
Não respondeu			0,2 %	0,1 %	0,2 %

Tabela 1. Confiança no sistema judicial

Fonte: WVS

Juridicamente, o Brasil é uma democracia representativa, havendo instrumentos de participação direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular¹⁵. Recentemente, em

¹⁴ A pesquisa WVS é realizada a cada cinco anos desde 1981 e investiga valores básicos e convicções de pessoas em mais de 80 países, cerca de 90% da população mundial. <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

¹⁵ Constituição Federal de 1988: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 12 Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021).

2021, uma emenda constitucional estabeleceu uma novidade nos mecanismos de escuta da população: a instituição de consultas populares nas eleições municipais sobre questões locais. Em uma perspectiva mais cética, Iris Marion Young (2014) apresenta a ideia da democracia ativista em contraponto ao ideal de democracia deliberativa trazido por Habermas (2012): ao invés da busca paralisante pelo consenso, torna-se necessária a defesa das minorias. A autora considera que uma discussão entre antagônicos só seria proveitosa e respeitosa em um contexto de igualdade, que é inexistente, pois “[...] no mundo real da política, [...] as elites poderosas que representam segmentos sociais estruturalmente dominantes têm uma influência significativa sobre processos e decisões políticos” (YOUNG, 2014, p. 195).

Em outra linha, mas ainda sobre as relações de poder, no campo intergovernamental, Dahl (2022, p. 124) destaca que a interface entre Poderes Executivo e Legislativo “tem sido frequentemente a fonte de sérios problemas em regimes competitivos”. Essa abordagem se aproxima do que Raymundo Faoro (2012, p. 12) traz em sua obra *Os donos do poder* quanto à estrutura intitulada de “estamento burocrático”, um grupo que influencia o governo: “o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira”. Nesse sentido, essa percepção de favorecimentos impacta na confiança que a população deposita no sistema político e, conseqüentemente, na sua própria legitimidade.

é curioso que a nossa percepção dessa obediência às leis universais seja traduzida em termos de civilização e disciplina, educação e ordem, quando na realidade ela é decorrente de uma simples e direta adequação entre a prática social e o mundo constitucional e jurídico. É isso que faz a obediência que tanto admiramos e, também, engendra aquela confiança de que tanto sentimos falta. Porque, nessas sociedades, a lei não é feita para explorar ou submeter o cidadão, ou como instrumento para corrigir e reinventar a sociedade. (DAMATTA, 1984, p. 87).

Claus Offe (1984, p. 147) critica a premissa de neutralidade do aparelho estatal: “o sistema de instituições políticas possui uma seletividade própria”. Esse direcionamento do Poder Público pode se dar de forma não muito clara, pois ações como o *lobby* não são regulamentadas no Brasil, possuindo um caráter de ilicitude (SANTOS, 2015). A democracia representativa nacional vive sob um manto de uma imparcialidade utópica: há um desconhecimento dos reais interesses dos parlamentares. Essa situação de fragilidade representativa se evidencia no período eleitoral, pois há uma uniformidade de discurso: todos

os políticos defendem o emprego e a melhoria das condições sociais. A eleição acaba sendo decidida por questões de discurso de cunho moral e de imagem¹⁶.

E assim, os excluídos continuam na mesma situação, tratados, muitas vezes, no âmbito das políticas públicas, como um passivo social, pois não seriam legítimos consumidores. Uma camada social que é lembrada como uma rubrica na coluna das despesas nas leis orçamentárias.

Numa sociedade de consumidores, elas são os “consumidores falhos” – pessoas carentes do dinheiro que lhes permitiria ampliar a capacidade do mercado consumidor, e que criam um novo tipo de demanda a que a indústria de consumo, orientada pelo lucro, não pode responder nem “colonizar” de maneira lucrativa. Os consumidores falhos são os seus passivos mais irritantes e custosos. (BAUMAN, 2012, p. 53)

O discurso das manifestações dos cidadãos na Constituinte

A análise de discurso é uma metodologia qualitativa que permite ao pesquisador entender a linguagem em um contexto atrelado à época e as condições sociais daqueles que emitem a mensagem, servindo, por isso, ao propósito deste ensaio.

não se trata de transmissão de informação apenas, pois no funcionamento da linguagem, que põe em relação sujeitos e sentidos afetados pela língua e pela história, temos um complexo processo de constituição desses sujeitos e produção de sentidos e não meramente transmissão de informação. São processos de identificação do sujeito, de argumentação, de subjetivação, de construção da realidade. (ORLANDI, 2005, p. 21)

O combate à fome no Brasil, enquanto política pública, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 114¹⁷, ganhou um *status* mais elevado, em uma tentativa de se caracterizar como uma ação de Estado e não apenas de governo, ou seja, vinculada a uma medida de apelo eleitoral. O direito à alimentação já estava elencado no rol dos direitos sociais do texto constitucional. Assim, a partir da década de 90¹⁸, programas sociais de transferência de renda, como o atual Bolsa Família, surgiram como solução para o problema público da fome.

O combate à insegurança alimentar, entendida aqui, como uma questão urgente para aqueles que são afetados, associado ao direito de participação, é o escopo tratado nessa seção.

¹⁶ Exemplificando, nas eleições municipais de 2008, a candidata Marta Suplicy explorou a vida pessoal do opositor Gilberto Kassab. A propaganda veiculada questionava o fato de o prefeito ser solteiro e não ter filhos. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1310200802.htm>

¹⁷ Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021).

¹⁸ A Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, criou o Programa Nacional de Renda Mínima, conhecido como “Bolsa Escola”. O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Nesse sentido, por meio da análise das sugestões enviadas pelos cidadãos no contexto da Constituinte de 1987 é possível compreender os anseios daqueles que tiveram a iniciativa de enviar suas ideias aos constituintes. O Senado Federal¹⁹, no Portal da Constituição Cidadã, possui uma base com esses dados, permitindo a verificação das manifestações e, assim, o entendimento do contexto social que permeava o nascimento da Constituição atual.

Dessa forma, verifica-se que a demanda social retratada no *corpus* de pesquisa não estava muito relacionada a programas assistenciais, pois o discurso apontava no sentido de a solução para a insegurança alimentar estar associada a questões salariais. O conteúdo dos textos, conforme tabela e nuvem de palavras abaixo, indica que a população esperava que o combate à fome ocorresse por meio do emprego, de um salário digno e do controle da inflação. A educação e as questões da terra também podem ser associadas às oportunidades de trabalho. Por outro lado, há poucas menções a palavras como “ajuda” e “assistência”. Expressões, tais como “idoso” e “criança” ou que remetem a questões raciais, relacionadas a minorias que demandam políticas especiais de proteção contra a fome também não apresentaram relevância percentual dentre os verbetes analisados.

Verbete	Frequência relativa
Salário	19,17 %
Emprego	15,45 %
Trabalho	9,96 %
Inflação	8,92 %
Idoso	8,62 %
Agrária	6,98 %
Educação	6,24 %
Ajuda	5,94 %
Campo	5,50 %
Criança	4,31 %
Assistência	3,12 %
Rural	2,38 %

Tabela 2. Frequência relativa das palavras mais utilizadas nas manifestações dos cidadãos na Constituinte de 1986 – 1987 que continham a expressão “fome”.

Fonte: Senado Federal

¹⁹ O Sistema de Apoio Informático à Constituinte, conhecido como SAIC, contém as sugestões enviadas pela população brasileira à Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao#cad>.



Figura 2. Nuvem de palavras das manifestações dos cidadãos na Constituinte de 1986 - 1987.
 Fonte: Senado Federal

É importante destacar que a sistemática de manifestação (formulários escritos) pode ter representado uma exclusão do segmento social mais atingido pela insegurança alimentar. Uma hipótese que não pode ser descartada é quanto às dificuldades enfrentadas pela população rural para participar, pois o acesso à informação pode ter inviabilizado o conhecimento de que tal ação existia. Além disso, a taxa de analfabetismo no Brasil, que em 2022 era de 7,0%, alcançava 20,3% em 1986, sendo 38,9% na população rural, segundo dados do Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE)²⁰. Esses aspectos delineiam um cenário de inibição de participação que, por sua vez, coaduna com a abordagem teórica trazida neste ensaio.

Reforçando esse achado, no livro *A Constituição desejada* (1991), os autores analisam os dados da totalidade das sugestões, o que nos indica ter havido, proporcionalmente, uma maior participação da população urbana e masculina e uma menor participação dos analfabetos, conforme tabela abaixo:

²⁰ Dados do analfabetismo brasileiro disponíveis em <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao/660-analfabetismo> e <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>.

Variáveis		% no SAIC	% no Brasil em 1987
Gênero	Masculino	65,7%	49,0%
	Feminino	34,3%	51,0%
Grau de Instrução	Analfabeto	0,9%	19,0%
Zona de moradia	Urbana	88,6%	74,0%
	Rural	11,4%	26,0%

Tabela 3. Perfil dos cidadãos no SAIC x população brasileira.

Fonte: MONCLAIRE, 1991, p.97.

É importante salientar que à época da Constituinte programas de transferências de renda não eram comuns, conforme também detalhado no histórico do quadro 1. Em 1974, a Lei n. 6.179 criou um benefício previdenciário destinado a pessoas com idade acima de 70 anos, a Renda Mensal Vitalícia (RMV)²¹. Seria um precursor do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Constituição de 1988. Assim, constata-se que a consciência social de que o combate à miséria é papel do Poder Público foi se construindo ao longo da história brasileira: à época das manifestações analisadas a população desconhecia o direito a ter esse direito.

Considerações finais

Sendo assim, a oferta de serviços públicos (saúde, educação, assistência social, segurança, dentre outros), estampada como direito na Constituição, representa um fortalecimento da ideia da democracia nacional. Tal situação aponta que apenas um Estado efetivamente participativo pode garantir os direitos civis, políticos e sociais, pois o exercício da cidadania está imbricado à construção de políticas públicas e de instituições legítimas. Essa legitimidade se dá, justamente, no encontro entre as expectativas sociais e aquilo que é posto em prática pelo Poder Público, a partir da utilização dos recursos arrecadados de toda a sociedade.

A compreensão da relação entre cidadania e democracia possui conexões que se espraiam além do direito ao voto. Ocorre que as desigualdades sociais possuem raízes históricas e profundas, derivadas de um passado escravagista e, por isso, surge a importância de se revisitar o próprio conceito de democracia. Há uma grande parcela da população sem direitos

²¹ “Art 1º Os maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada, não auferam rendimento, sob qualquer forma, superior ao valor da renda mensal fixada no artigo 2º, não sejam mantidos por pessoa de quem dependam obrigatoriamente e não tenham outro meio de prover ao próprio sustento, passam a ser amparados pela Previdência Social, urbana ou rural, conforme o caso, desde que: I - Tenham sido filiados ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou II - Tenham exercido atividade remunerada atualmente incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por 5 (cinco) anos, consecutivos ou não; ou ainda III - Tenham ingressado no regime do INPS após completar 60 (sessenta) anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares”. Disponível em https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6179.htm.

e, conseqüentemente, essa situação de vulnerabilidade impacta a própria percepção de democracia desse segmento social.

Quando não é dada voz àqueles que sofrem com um problema, muitas vezes as soluções que surgem no desenho das políticas públicas podem não atingir o resultado desejado, pois não combatem o cerne da questão. Em uma país desigual, no qual a própria construção da participação efetiva sofre com os percalços de exclusões explícitas ou sutis, é preciso investigar se os mecanismos de escuta da população realmente permitem sua manifestação.

A Constituição de 1988 traz extenso rol de direitos sociais e, especialmente, o direito à alimentação ganha relevância. Trata-se de um problema que exige uma solução imediata, mas isso não afasta a importância de criação de instrumentos que tirem essas pessoas da condição de insegurança alimentar de forma permanente. Essas soluções, em termos de políticas públicas, passam por aspectos ligados ao direito ao trabalho e ao salário digno.

O segmento social atingido pelo subemprego tem o desafio de não descer ao nível inferior: o da extrema pobreza. Além disso, um número elevado de pessoas na dependência da assistência social não só impacta o orçamento público, mas afeta negativamente as capacidades estatais de oferta de outras políticas públicas como: saúde, segurança, educação e moradia.

Dessa forma, existe uma lacuna na poliarquia (ou democracia) brasileira: para as pessoas preocupadas com questões de sobrevivência, o direito ao voto e à oposição parecem problemas bem menores do que a ameaça constante da falta de alimento na mesa. Essa situação em si representa um enfraquecimento da própria concepção do Brasil como um Estado de Direito.

Referências

ARENDRT, Hannah. *Origens do totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo (Portuguese Edition)*. Companhia de Bolso. Edição do Kindle. 2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito in Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORTINA, Adelaide. *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio à democracia*. São Paulo: Contra Corrente, 2020.

DA SILVA, Sandro Pereira. *Processos deliberativos em políticas sociais: uma análise da efetividade institucional de conselhos gestores a partir da percepção de seus conselheiros*. Mediações, v. 25, n. 2, p. 427-448, 2020.

DAMATTA, Roberto. *O que faz do Brasil o Brasil*. Rio de Janeiro: Editor Rocco, 1984.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Faculdade de São Paulo, 1ª ed. – 4ª reimpressão, 2022.

- DELMAS M. BURBANO V (2011) *The drivers of greenwashing*. Calif Manag Rev 54(1): 64–87. <https://doi.org/10.1525/cmr.2011.54.1.64>
- ORLANDI, Eni Pulcinelli. *Análise de discurso – princípios e procedimentos*. 5ª edição. Campinas: Pontes, 2005.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo. E-book, 2012.
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo*. 1ª edição. WMF Editores, 2012.
- LICIO, Elaine Cristina. *A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa*. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 55, Num. 3, jul-set, 2004.
- MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal – origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- MONCLAIRE, Stéphane. *A Constituição desejada*. Brasília: Senado Federal, 1991.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Global editora, 2015.
- SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada*. Texto para Discussão do IPEA, 2015.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas [livro eletrônico]: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3. ed. -- São Paulo: Cengage Learning, 2020.
- SIQUEIRA JR., P.H.; OLIVEIRA, M.A.M. *Direitos humanos: liberdades públicas e cidadania*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- TAMANAH, B. *O primado da sociedade e as falhas do direito e desenvolvimento*. São Paulo: Revista Direito GV, 2010.
- TENÓRIO, F.G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: FGV. 11ª edição, 2009.
- YOUNG, I. M. *Desafios ativistas à democracia deliberativa*. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 13, jan.-abr. 2014.